NURT SVD 2 (2017) s. 354-370

Relacje państwo – Kościół w obszarze usług socjalnych na przykładzie Stanów Zjednoczonych, Francji i Niemiec

Church-State relationship in the field of social services – case studies in the United States, France and Germany

Tadeusz Kamiński
t.kaminski@uksw.edu.pl
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Doktor habilitowany nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Polityk Publicznych Instytutu Politologii UKSW w Warszawie. Zainteresowania badawcze: miejsce i rola podmiotów wyznaniowych w trzecim sektorze i społeczeństwie obywatelskim, pomoc społeczna, praca socjalna i jej związki z ideologiami politycznymi. Autor m.in.: *Praca socjalna i charytatywna* (2004), *Politologia. Polityka społeczna. Praca socjalna* (2011, red.), *Caritas i polityka. Podmioty wyznaniowe w systemie pomocy społecznej* (2012).

Problematyka relacji między państwem a Kościołem (a ściślej mówiąc: Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi) dotyczy przede wszystkim wpływu religii na życie publiczne, a w konsekwencji także obecności i aktywności zorganizowanych wspólnot religijnych w przestrzeni publicznej. W literaturze przedmiotu wskazuje się na istnienie dwóch głównych typów relacji państwo – Kościół, a mianowicie systemu powiązania oraz systemu rozdziału. W pierwszym przypadku chodzi o uznawanie i realizowanie zasad religijnych w działalności publicznej, a zatem jakąś formę państwa wyznaniowego. W drugim natomiast - o funkcjonalno-organizacyjną odrębność instytucji państwowych i religijnych oraz wynikającą stąd neutralność

państwa w kwestiach światopoglądowych i autonomię działania związków wyznaniowych na niwie religijnej, przy obowiązku poszanowania prawa państwowego w zakresie ich działalności pozareligijnej[1].

Przedmiotem prezentowanego opracowania jest analiza stosunków państwo – Kościół w dość specyficznym obszarze, w którym dochodzi do zetknięcia się tych dwóch instytucji. Chodzi mianowicie o sferę realizacji usług socjalnych. Wspólnoty wyznaniowe pełnią bowiem także istotne funkcje pozareligijne, choć niektóre z tych funkcji mają ścisły związek z ich posłannictwem duchowym. Dotyczy to właśnie działalności dobroczynnej (charytatywnej), w której zakresie mieszczą się usługi socjalne. Kościoły i inne związki wyznaniowe stają się poprzez tego rodzaju działalność w pewien sposób użyteczne dla państwa, szczególnie jeśli uwzględni się toczone od dłuższego już czasu dyskusje na temat kryzysu *welfare state*. Warto zatem podjąć próbę zbadania, czy i w jaki sposób państwa reprezentujące model rozdziału (separacji) tworzą ramy formalnoprawne korzystne dla społecznie użytecznej działalności instytucji religijnych. Do analizy wybrane zostały trzy kraje, mianowicie Stany Zjednoczone, Francja i Niemcy, ponieważ egzemplifikują one różne warianty tzw. państwa świeckiego.

Usługi socjalne jako miejsce spotkania państwa i wspólnot wyznaniowych

Usługi socjalne są pojęciem wieloznacznym, obejmującym w praktyce różny zakres działań w zależności od realizowanego typu państwa opiekuńczego. Na potrzeby niniejszego opracowania wystarczająca i adekwatna może być definicja usług socjalnych używana w dokumentach Unii Europejskiej. Wedle jednego z takich dokumentów usługi socjalne trzeba rozumieć jako:

> „[…] usługi zorientowane na osobę, przeznaczone do zaspokajania życiowych potrzeb człowieka, zwłaszcza potrzeb słabszych grup w społeczeństwie; zapewniają ochronę przed ogólnymi i szczególnymi zagrożeniami dla życia oraz pomagają w realizacji osobistych wyzwań i w sytuacjach kryzysowych; świadczone są również na rzecz rodzin, w kontekście zmiany wzorców rodziny, wspierania ich roli w opiece nad młodymi

[1] Zob. P. Borecki, *Modele relacji między państwem a Kościołem*, „Mazowieckie Studia Humanistyczne", nr 1-2, 2005, s. 163-165.

i starszymi członkami rodziny, jak również nad osobami niepełnosprawnymi, oraz kompensują ewentualny rozpad rodzin; są to kluczowe instrumenty ochrony podstawowych praw człowieka i ludzkiej godności"[2].

W krajach rozwiniętych, w których zbudowane zostały rozwinięte systemy bezpieczeństwa socjalnego, zadania te traktowane są jako zobowiązanie państwa. Są one realizowane w ramach systemu pomocy społecznej, który oprócz świadczeń finansowych i rzeczowych oferuje także świadczenia w postaci usług. Mogą to być usługi opiekuńcze, specjalistyczne opiekuńcze, pielęgnacyjne, a także usługi udzielane w formie poradnictwa psychologicznego, prawnego, rodzinnego, jak również pracy socjalnej.

Państwo ponosi główną odpowiedzialność za organizację i finansowanie systemu pomocy społecznej, choć bezpośrednia realizacja usług socjalnych może być scedowana na sektor pozarządowy (NGO's) a nawet sektor prywatny (rynkowy). Wśród podmiotów sektora pozarządowego ważne miejsce zajmują organizacje kościelne lub blisko powiązane z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Można je określić mianem podmiotów wyznaniowych, uprawnionych do realizacji zadań publicznej pomocy społecznej[3]. Są to zarówno struktury Kościołów i innych związków wyznaniowych, jak też powołane przez nie odrębne organizacje i instytucje mające w swoich celach statutowych świadczenie pomocy społecznej.

Współcześnie problem ten warto analizować, przywołując konkretne rozwiązania przyjęte w krajach deklarujących się jako realizujące zasadę rozdziału, ale różniących się sposobem interpretacji tej zasady: skrajnym lub umiarkowanym[4]. W dalszej części tekstu zostaną zatem kolejne omówione uwarunkowania działalności socjalnej podmiotów wyznaniowych w Stanach Zjednoczonych, Francji i Niemczech.

---

[2] Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów [KOM(2007) 725], Dokument uzupełniający do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku. *Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie*, s. 7 [on-line], http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri= CELEX:52007DC0725&from=PL [dostęp: 14.10.2017].

[3] Por. T. Kamiński, *Caritas i polityka. Podmioty wyznaniowe w systemie pomocy społecznej*, Warszawa 2012, s. 30-35.

[4] Por. P. Burgoński, *Modele relacji między religią i polityką*, [w:] P. Burgoński, M. Gierycz (red.), *Religia i polityka. Zarys problematyki*, Warszawa 2014, s. 223.

Wyznaniowe służby socjalne w państwie „muru separacji" – Stany Zjednoczone

W przypadku USA zauważyć można swoiste zderzenie „muru separacji" (*wall of separation*) między państwem a religią z publicznie deklarowaną religijnością polityków, szczególnie prezydentów[5] i wszechobecnością aktywnych wspólnot wyznaniowych. Pisząc o udziale związków konfesyjnych w amerykańskim życiu społecznym, Ryszard M. Małajny podkreślał, że:

> „[…] istnieje tam olbrzymia ilość stowarzyszeń, organizacji i klubów religijnych, półreligijnych i charytatywnych z Armią Zbawienia, Chrześcijańskim Stowarzyszeniem Młodych Mężczyzn (YMCA), Chrześcijańskim Stowarzyszeniem Młodych Kobiet (YWCA) i Rycerzami Kolumba (The Knights of Columbus) na czele. Dla ilustracji, Armia Zbawienia zajmuje się ewangelizacją ludności oraz prowadzeniem przytułków, hoteli robotniczych, biur zatrudnienia, a także innych akcji z zakresu opieki społecznej. Związki wyznaniowe są też właścicielami dóbr materialnych, nie wyłączając produkcyjnych, jak również środków masowego przekazu"[6].

Robert Putnam z kolei dostrzega w działalności amerykańskich Kościołów ogromny potencjał budowania kapitału społecznego i nazywa je mianem *inkubatorów*, w których „wykluwają się umiejętności i normy życia społecznego, zainteresowanie sprawami wspólnoty oraz uczestnictwo obywatelskie"[7]. Z czego zatem wynika silna pozycja religii i instytucji religijnych w państwie, w którym obowiązuje ów mur separacji?

Odpowiedź tkwi w rozumieniu samej idei rozdziału Kościoła i państwa, która jest w USA pojmowana jako „eliminacja wszelkiej ingerencji państwa w sprawy wewnętrzne zarówno wszystkich, jak i poszczególnych Kościołów oraz zagwarantowanie im niezależności od państwa w kierowaniu się swoimi sprawami"[8]. Państwo nie może

---

[5] Piszą o tym szerzej: S. Burdziej, *Religia obywatelska w Stanach Zjednoczonych. Studium socjologiczne retoryki religijnej Billa Clintona i George'a W. Busha*, Kraków 2009 oraz A. Peck, *Religia w amerykańskich wyborach prezydenckich*, Warszawa 2014.

[6] R.M. Małajny, *„Mur separacji" – państwo a Kościół w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Katowice 1992, s. 307.

[7] R. Putnam, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w USA*, tłum. P. Sadura, S. Szymański, Warszawa 2008, s. 110.

[8] J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000, s. 45.

ustanowić prawa wprowadzającego religię państwową lub choćby popierającego jedne wyznania a dyskryminującego inne, ale nie może również ograniczać wolności spełniania praktyk religijnych. Dotyczy to zarówno życia prywatnego jak i publicznego i odnosi się tak do jednostek, jak i związków wyznaniowych[9]. Mamy tu zatem do czynienia z separacją, ale w wersji przyjaznej wobec religii, ponieważ jest ona przede wszystkim sposobem ochrony wspólnot religijnych przed ingerencją państwa, a nie formą ochrony państwa przed religią. Jak pisze Piotr Burgoński:

> „[…] zdecydowanie […] nie jest to system areligijny. Opiera się na pozytywnym ustosunkowaniu się państwa do samego zjawiska religii. Rozdział religii i państwa nie oznacza rozdziału religii od życia publicznego"[10].

Zarysowana powyżej krótka charakterystyka amerykańskiego modelu relacji państwo – Kościół zdaje się sugerować, że nie powinien on generować istotnych problemów w sferze realizacji usług socjalnych przez podmioty wyznaniowe, zwłaszcza że podmioty te są w dziedzinie socjalno-pomocowej w USA obecne i aktywne od samego początku, żeby tylko przypomnieć założony już w 1729 roku przez siostry urszulanki pierwszy sierociniec[11]. Przejęcie przez państwo części odpowiedzialności za pomoc osobom biednym, które nastąpiło w efekcie polityki Nowego Ładu prezydenta Franklina D. Roosevelta (1935) nie zmniejszyło zaangażowania podmiotów wyznaniowych. Współpracowały one z władzami lokalnymi, zajmując się głównie osobami nieobjętymi ubezpieczeniem społecznym i rozwijały nowe formy usług[12]. W roku 1969 wprowadzono prawo, na mocy którego zezwolono administracji publicznej na zawieranie kontraktów z prywatnymi dostarczycielami usług socjalnych w zakresie realizacji głównego programu pomocy społecznej, czyli AFDC (*Aid for Families with Dependent Children*)[13]. Wówczas to szczególnie rozwinęła się działalność socjalna

---

[9] Por. P. Burgoński, *Modele relacji…*, dz. cyt., s. 223-224.

[10] Tamże, s. 224.

[11] Zob. K. Frysztacki, *Amerykańskie społeczeństwo i jego państwo socjalne w wachlarzu cech, sprzeczności oraz kierunków zmian*, [w:] W. Anioł i in., *Nowa opiekuńczość? Zmieniająca się tożsamość polityki społecznej*, Toruń 2015, s. 57.

[12] Por. P. Napierała, *Religia i polityka w USA. Faith-based initiatives w okresie prezydentury G.W. Busha*, Kraków 2013, s. 75-76.

[13] Zob. F. Adloff, *Religion and Social-Political Action: The Catholic Church, Catholic Charities, and the American Welfare State*, „International Review of Sociology", nr 1, 2006, s. 16.

organizacji katolickich, choć były one już wcześniej bardzo aktywne zwłaszcza w dziedzinie pomocy dzieciom i osobom starszym. Ponadto uaktywniły się Kościoły afroamerykańskie[14].

Współpraca Kościołów z władzami lokalnymi w sferze usług socjalnych układała się bardzo dobrze, jednak aby otrzymać dofinansowanie ze środków publicznych na działalność socjalną, należało spełnić dosyć szczególne warunki. Jako że „[…] za jedną z podstawowych implikacji wypływających z faktu konstytucjonalizacji zasady rozdziału, przyjęto w tym kraju uważać zakaz subsydiowania przez państwo związków wyznaniowych"[15], trzeba było wprowadzić mechanizmy, które zapobiegną subsydiowaniu *stricte* religijnej działalności podmiotów wyznaniowych, aktywnych w sferze socjalnej. Organizacje religijne, które chciały uzyskać wsparcie ze środków publicznych, musiały zatem dbać o to, aby świadczone przez nie usługi miały charakter maksymalnie świecki. Oznaczało to zakaz eksponowania symboli religijnych, obecności osób w strojach duchownych, organizowania praktyk religijnych w miejscu świadczenia usług. Niedopuszczalna była modlitwa przed jedzeniem, zaś obowiązkiem instytucji było świadczenie usług także tym beneficjentom, którzy negowali zasady ideowe, do których odwoływali się założyciele danej organizacji wyznaniowej[16]. W praktyce więc wspólnoty religijne oferujące usługi socjalne musiały tworzyć odrębne świeckie (*secular*) agencje, aby móc otrzymywać federalne pieniądze[17]. Faktem jest jednak, że niektóre z nich, jak np. Catholic Charities czy Lutheran Social Services zyskały bardzo silną pozycję, ale otrzymywanie rządowych grantów na realizację programów socjalnych wymusiło na nich przyjęcie zasady „formalnego oddzielenia ewangelizacji od działalności społecznej"[18].

Kwestia uwarunkowań pozyskiwania rządowych funduszy przez socjalne podmioty wyznaniowe powróciła w związku z dużą reformą pomocy społecznej, jaka miała miejsce w 1996 roku. Wprowadzono wówczas przepis, zgodnie z którym władze stanowe mogą zawierać kontrakty z organizacjami religijnymi i rozliczać ich usługi socjalne bez osłabiania ich charakteru religijnego i bez umniejszania wolności religijnej beneficjentów wsparcia finansowanego z tych

---

[14] Por. P. Napierała, *Religia i polityka w USA*…, dz. cyt., s. 82-83.
[15] R.M. Małajny, *„Mur separacji"*…, dz. cyt., s. 206.
[16] Por. S.K. Green, *Charitable Choice and Neutrality Theory*, „NYU Annual Survey Of American Law", nr 57, 2000, s. 37.
[17] Zob. G. Mink, *Faith in Government?*, „Social Justice", nr 1, 2001, s. 6.
[18] P. Napierała, *Religia i polityka w USA*…, dz. cyt., s. 83-84.

programów[19]. Reforma pomocy społecznej była wdrażana przez administrację demokratycznego prezydenta Clintona, ale inicjatorem omawianego przepisu – znanego pod nazwą *charitable choice* – był republikański senator John Ashcroft. Argumentował on, że dzięki temu przepisowi Kościoły i inni wyznaniowi dostawcy będą mieć możliwość konkurowania na równych zasadach z innymi podmiotami pozarządowymi w dostarczaniu usług socjalnych[20]. Stanley Carlson-Thies uznał, że „celem *charitable choice* jest przywrócenie religii do amerykańskiej publicznej pomocy społecznej"[21]. Według Patricii A. Wilson[22] ideę *charitable choice* można sprowadzić do pięciu podstawowych zasad:

1. zabrania ona rządowi wykluczania wyznaniowych dostawców usług socjalnych z ubiegania się o fundusze rządowe na równych z innymi zasadach tylko dlatego, że mają charakter religijny;
2. zobowiązuje rząd do ochrony religijnego charakteru grup otrzymujących rządowe fundusze;
3. chroni wolność religijną odbiorców pomocy, czego wyrazem jest obowiązek zapewnienia wsparcia poprzez organizację niereligijną, jeśli tak sobie życzy beneficjent;
4. uznaje konstytucyjną zasadę, że rząd nie staje za lub przeciw jakiejkolwiek organizacji religijnej i nie wspiera czysto religijnej działalności (sprawowanie kultu, nawracanie);
5. zabrania dyskryminacji beneficjentów z powodu religii, rasy, płci, wieku, niepełnosprawności itp.

Po objęciu prezydentury przez George'a W. Busha w styczniu 2001 roku zasady dotyczące udziału organizacji religijnych w świadczeniu usług socjalnych uzyskały dodatkowe wsparcie instytucjonalne. Już w pierwszym tygodniu urzędowania republikański prezydent powołał White House Office of Faith-Based and Community Initiatives oraz bliźniacze urzędy w tych federalnych agencjach (ministerstwach), które odpowiedzialne są za działalność służb społecznych na szczeblu federalnym. Ich celem było zidentyfikowanie wszelkich przepisów i praktyk biurokratycznych, które ograniczały możliwość udziału

[19] Zob. R.A. Cnaan, S.C. Boddie, *Charitable Choice and Faith-Based Welfare: A Call for Social Work*, „Social Work", nr 3, 2002, s. 224.
[20] Por. D.M. Ackerman, V. Burke, *Charitable Choice: Background and Issues*, New York 2001, s. 7-14.
[21] S. Carlson-Thies, *Charitable-Choice: Bringing Religion Back into American Welfare*, „Journal of Policy History", nr 1, 2001, s. 119.
[22] Zob. P.A. Wilson, *Faith-Based Organisations, Charitable Choice and Government*, „Administration & Society", nr 1, 2003, s. 31.

organizacji wyznaniowych w programach socjalnych finansowanych ze środków federalnych[23]. Działania te, znane jako Faith-Based Initiative (FBI) lub Faith-Based Community Initiative (FBCI) służyć miały silniejszej implementacji przepisu *charitable choice*. Starania administracji Busha, aby założenia FBI/FBCI wprowadzić na drodze ustawodawczej, skończyły się fiaskiem, natomiast część z nich wdrożona została na mocy rozporządzeń wykonawczych prezydenta[24].

Zarówno *charitable choice*, jak i działania G.W. Busha spotykały się z krytyką przedstawicieli obu przeciwnych stron sceny politycznej. Jak pisze Stanisław Burdziej:

> „[…] liberałowie obawiali się przede wszystkim rozmycia zasady rozdziału Kościoła i państwa w postaci finansowania działalności religijnej z pieniędzy podatników […]. Natomiast konserwatyści argumentowali, że korzystanie z kasy państwowej niesie ryzyko państwowego nadzoru nad organizacjami religijnymi, a więc *de facto* ingerencję w ich wewnętrzną autonomię"[25].

Istotny zarzut dotyczył także wykorzystania podmiotów wyznaniowych do realizacji ściśle politycznych celów partii republikańskiej. Promując politykę preferującą organizacje religijne, republikanie chcieli – zdaniem niektórych badaczy – uprawomocnić moralistyczną retorykę w stosunku do odbiorców usług socjalnych, rozszerzyć zakres konserwatywnej reformy z 1996 roku i ograniczyć wydatki na pomoc społeczną[26]. Bushowi zarzucano, że ułatwiając dostęp do publicznych funduszy dla Faith Based Organisations administracja federalna jednocześnie obcinała kwoty przeznaczane na programy, z których tradycyjnie wspierani byli pozarządowi dostawcy usług socjalnych. Ważniejsze zatem były kwestie ekonomiczne niż społeczne[27]. Odnotować należy jednak również głosy pozytywne, wskazujące na efekt w postaci dywersyfikacji i większej dostępności służb społecznych.

Przykład Stanów Zjednoczonych jest o tyle pouczający, że wskutek reformy z 1996 roku i późniejszych działań prezydenta G.W. Busha

---

[23] Zob. E.L. Queen i in., *Encyclopedia of American Religious History,* New York 2009, t. 1, s. 391.

[24] Por. P. Napierała, *Religia i polityka w USA*…, dz. cyt., s. 121-136, 156-160.

[25] S. Burdziej, *Religia jako źródło kapitału społecznego*, „Trzeci Sektor", nr 15, 2008, s. 24-25.

[26] Zob. P. Napierała, *Religia i polityka w USA*…, dz. cyt. s. 218.

[27] Zob. D.J. Wright, *Taking Stock: The Bush Faith-Based Initiative and What Lies Ahead*, Albany 2009, s. 83.

doszło tam do bezpośredniego zetknięcia się uwarunkowań realizacji usług socjalnych przez organizacje pozarządowe z kwestią interpretacji zasady rozdziału między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi. Problem finansowania przez rząd inicjatyw opartych na wierze (*faith-based initiatives*) trafił aż do Sądu Najwyższego, gdzie został rozstrzygnięty na korzyść zwolenników tej polityki[28].

Wyznaniowe służby socjalne w państwie laickim – Francja

Francja uchodzi za wzorcowe państwo laickie i w odniesieniu do niej mówi się nawet o separacji wrogiej Kościołowi, choć owa wrogość została „złagodzona po I wojnie światowej, a jeszcze bardziej – po drugiej wojnie światowej"[29]. Bardziej adekwatne może być więc mówienie o ustroju pozytywnej neutralności, co oznaczałoby przede wszystkim zapewnienie przez państwo warunków, aby obywatele mogli swobodnie wyznawać religię. Samo państwo natomiast powstrzymuje się od wypowiadania się w kwestiach dotyczących religii[30]. Należy jednak pamiętać, że formalnie zasady relacji między państwem a Kościołami kształtowane są przez przyjęte w 1905 roku ustawodawstwo, które proklamowało „państwo bez Boga, szkołę bez Boga, służby publiczne bez Boga etc."[31]. Francja jest także „jedynym demokratycznym państwem, które do swojej konstytucji wpisało świeckość państwa (w 1946 roku), którą faktycznie utożsamia się z sekularyzmem"[32]. Egzemplifikacją stosunku państwa laickiego do podmiotów wyznaniowych jest pozycja zgromadzeń zakonnych we Francji. Poprzez przepisy prawa o stowarzyszeniach z 1901 roku ustawodawca zamierzał w ogóle usunąć zakony z terytorium kraju. W efekcie istniały one nielegalnie, aż stopniowo wprowadzono procedurę prawnego uznania zakonów, przyznając im pozycję zbliżoną do stowarzyszeń użyteczności publicznej[33]. Jest to o tyle istotne, że szereg usług socjalnych było i jest realizowanych (nie tylko zresztą we Francji) przez zgromadzenia zakonne. Interesujące jest również, że mimo zadekretowanej antykościelnej polityki państwa francuskiego powstające

[28] Zob. P. Napierała, *Religia i polityka w USA*…, dz. cyt., s. 212.
[29] J. Krukowski, *Kościół i państwo*…, dz. cyt., s. 51.
[30] Zob. B. Basdevant-Gaudemet, *Państwo i Kościół we Francji*, [w:] G. Robbers (red.), *Państwo i Kościół w krajach Unii Europejskiej*, tłum. J. Lopatowska-Rynkowska, M. Rynkowski, Wrocław 2007, s. 127.
[31] P. Burgoński, *Modele relacji*…, dz. cyt., s. 225.
[32] Tamże.
[33] Zob. B. Basdevant-Gaudemet, *Państwo i Kościół we Francji*, dz. cyt., s. 129-130.

we Francji na początku dwudziestego wieku szkoły przygotowujące profesjonalnych pracowników służb socjalnych „były bez wyjątku szkołami prywatnymi, w większości podległymi Kościołowi”[34].

Sfera socjalna pozostaje we Francji domeną państwa, ale organizacje społeczne – w tym również podmioty wyznaniowe – odgrywają istotną rolę w inicjowaniu, tworzeniu i realizacji zadań z zakresu usług socjalnych. W dziedzinie środowiskowych usług socjalnych i całkowitej opieki nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi organizacje te w zasadzie dominują. Znaczący jest także ich udział w organizowaniu doraźnej pomocy społecznej, rehabilitacji oraz w opiece nad dziećmi i rodziną[35]. Sektor pozarządowy przejął szczególnie funkcję zaspokajania potrzeb tych kategorii społecznych, które znajdują się poza systemem zabezpieczenia społecznego. Dotyczy to zwłaszcza osób niepełnosprawnych, alkoholików po rehabilitacji, uzależnionych od narkotyków, jak również niesamodzielnych ludzi starszych[36]. Co ważne, rola tych organizacji nie ogranicza się do niesienia pomocy, ale oznacza także współudział w tworzeniu polityki państwa na rzecz przeciwdziałania ubóstwu i pauperyzacji. Ewa Leś przytacza przykład organizacji charytatywnej ATD – Czwarty Świat, działającej na rzecz najuboższych i przypomina, że opublikowany w 1987 roku raport założyciela tej organizacji o. Józefa Wrzesińskiego zainspirował rząd francuski do przygotowania ustawy o dochodzie minimalnym oraz sformułowania polityki państwa w tym zakresie[37]. Politycznie aktywna jest także największa katolicka organizacja charytatywna we Francji, czyli Secours Catholique. Publikuje ona raporty na temat zjawiska ubóstwa, zawierające profesjonalnie opracowane i skomentowane naukowo dane statystyczne. W ten sposób temat staje się atrakcyjny dla mediów. Lobbing na rzecz ubogich prowadzony jest coraz częściej we współpracy z innymi organizacjami działającymi w obszarze pomocy potrzebującym[38]. Jaki zatem jest formalny status instytucji kościelnych świadczących usługi socjalne w laickiej Francji?

---

[34] O. Grand, *Krótka historia pracy społecznej we Francji*, [w:] M. Kolankiewicz, A. Zielińska (red.), *Polityka społeczna, służby socjalne i kształcenie pracowników socjalnych w Europie*, Warszawa 1998, s. 103.

[35] Por. E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000, s. 179-182.

[36] Zob. P. Sałustowicz, *Pomoc społeczna w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 96.

[37] Zob. E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości…*, dz. cyt., s. 180.

[38] Por. I. Bode, *A New Agenda for European Charity: Catholic Welfare and Organizational Change in France and Germany*, „Voluntas”, nr 2, 2003, s. 218-220.

Instytucje prowadzące działalność w sferze socjalnej, a motywowane religijnie, nie posiadają jakiejś szczególnie wyodrębnionej formy prawnej, traktowane są jak wszelkie inne inicjatywy prywatne. Mogą zatem działać jako fundacje pożytku publicznego, przedsiębiorstwa (co dotyczy szpitali prowadzonych przez podmioty wyznaniowe) lub jako stowarzyszenia. Mogą to być stowarzyszenia działające w oparciu o ustawę z 1901 roku, na mocy której uzyskują osobowość prawną lub też jako stowarzyszenia pożytku publicznego. Stowarzyszenia pożytku publicznego posiadają rozszerzoną zdolność prawną, dzięki czemu mogą otrzymywać darowizny i zapisy testamentowe, ale poddane są większej kontroli administracyjnej[39]. Status fundacji lub stowarzyszenia pożytku publicznego jest przywilejem, nadawanym dekretem Rady Państwa. Wniosek wraz ze statutem składany jest w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, które go analizuje i przekazuje do akceptacji Radzie Państwa. Aby uzyskać status dane stowarzyszenie musi wyznaczyć sobie cel „oparty na wspólnym interesie w zakresie działalności filantropijnej, społecznej, zdrowotnej, edukacyjnej, naukowej, kulturalnej i taki, który wiąże się z jakością życia, ochroną środowiska, ochroną miejsc i zabytków, solidarnością międzynarodową itd."[40]. Warto też nadmienić, że:

> „[…] pomimo zasady nieuznawania Kościołów podmioty wyznaniowe podlegają określonym zasadom i przepisom prawa francuskiego. Nie chodzi tu o przepisy, które by regulowały status Kościołów, ale raczej o szereg przepisów odnoszących się do funkcjonowania instytucji, organizacji czy też grup istniejących w ramach Kościoła"[41].

Wchodzą w ten zakres na przykład sprawy dotyczące warunków zatrudniania pracowników świeckich w podmiotach wyznaniowych.

Organizacje posiadające status pożytku publicznego mogą ubiegać się o wsparcie swej działalności ze środków publicznych. Jest to dopuszczalne, ponieważ uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego zależy wyłącznie od faktu prowadzenia przez nią działalności nakierowanej na osiąganie celów społecznych. Bez znaczenia są natomiast jej ewentualne powiązania religijne. Innymi słowy,

[39] Zob. B. Basdevant-Gaudemet, *Państwo i Kościół we Francji…*, dz. cyt., s. 131.
[40] A. Azilazian, *Warunki rozwoju ekonomii społecznej we Francji* [on-line], http://es.teksty.ekonomiaspoleczna.pl/pdf_dodatek/03_Francja.pdf [dostęp: 10.12.2016].
[41] H. Łakomy, *Państwo a Kościół we Francji. Historia i współczesność*, Kraków 1999, s. 61.

status ten zależy od tego, co się faktycznie robi, a nie od tego, jakiego typu instytucja działalność tę prowadzi. Subwencje udzielane przez państwo i władze lokalne na prowadzenie tego rodzaju działalności nie są zatem oficjalnie uznawane jako naruszenie zawartego w ustawie z 1905 roku zakazu finansowania Kościołów, ponieważ traktuje się je jako wsparcie społecznie uzasadnionej pracy wykonywanej na rzecz dobra wspólnego[42]. Jak zaznacza Henryk Łakomy, rozwiązanie takie nie budzi również sprzeciwu społecznego, choć

> „[…] wśród celów tych instytucji opiekuńczych jest także propagowanie dogmatów wiary. Zapewne, pensjonariusze trafiają tam nie z myślą o zbawieniu duszy, ale w sytuacjach losowych, gdy wymagają pomocy, bo nie mają środków do życia"[43].

Przykład francuski pozwala na konstatację, że nawet w wariancie daleko idącego rozdziału między państwem a Kościołem, możliwa jest współpraca podmiotów wyznaniowych z administracją publiczną. Dotyczy to między innymi sfery usług socjalnych. Przywołana już organizacja Secours Catholique i inne tego typu podmioty są zatem w pełni rozpoznawane przez władze jako jednostki organizacyjne Kościoła, posiadające swój szczególny charakter oraz swoje własne cele, co bynajmniej nie przeszkadza w podejmowaniu wspólnych działań z zakresu pożytku publicznego.

Wyznaniowe służby socjalne w państwie separacji skoordynowanej – Niemcy

Niemcy charakteryzują się silną instytucjonalną obecnością w sferze socjalnej dwóch największych Kościołów - katolickiego i ewangelickiego, wynikającą zarówno z przyjętego modelu stosunków państwo – Kościół, jak również z konstytucyjnie umocowanej zasady subsydiarności. Gerhard Robbers twierdzi, że niemiecki system ułożenia relacji między państwem a związkami wyznaniowymi „jest usytuowany pośrodku, pomiędzy Kościołem państwowym a ścisłym rozdziałem Kościoła i państwa"[44]. Według Józefa Krukowskiego natomiast system ten można określić mianem separacji skoordynowanej, która polega na tym, że:

---

[42] Por. B. Basdevant-Gaudemet, *Państwo i Kościół we Francji*…, dz. cyt., s. 131.
[43] H. Łakomy, *Państwo a Kościół we Francji*…, dz. cyt., s. 68.
[44] G. Robbers, *Państwo i Kościół w Niemczech*, [w:] tenże (red.), *Państwo i Kościół w krajach*…, dz. cyt., s. 279.

„[…] wszystkie Kościoły w Niemczech mają status stowarzyszeń życia publicznego. Państwo gwarantuje Kościołom wolność konieczną dla realizacji swoich zadań. Status stowarzyszenia publicznego nie ogranicza niezależności Kościoła od państwa, ani też państwa od Kościoła. Wiele konkretnych spraw o charakterze mieszanym regulują konstytucje poszczególnych landów z wyraźnym poszanowaniem tych funkcji, jakie wykonują Kościoły w swoim zakresie, jak sprawy rodziny, szkoły, wychowania religijnego – a zwłaszcza nauczania religii w szkołach publicznych, opieki socjalnej. Sprawy te regulowane są na zasadzie partnerstwa stron”[45].

Separacja skoordynowana w wersji niemieckiej występuje w odmianie tzw. uznanych społeczności wyznaniowych (*recognized communities*). Oznacza to, że niektóre wspólnoty wyznaniowe traktowane są jako społecznie ważne, pożyteczne, a zarazem lojalne wobec porządku konstytucyjnego i dlatego otrzymują one daleko idące wsparcie ze strony państwa[46]. W przypadku Niemiec niezwykle istotna w tym kontekście jest kwestia finansowania Kościołów. Zdecydowana większość (około 80%) zasobów finansowych Kościołów pochodzi z tzw. podatku kościelnego. Do jego płacenia zobowiązani są członkowie danego Kościoła i aby go uniknąć należy formalnie wystąpić z Kościoła[47].

Takie właśnie regulacje spowodowały ugruntowanie silnej pozycji dwóch największych wspólnot wyznaniowych, tj. Kościoła katolickiego i ewangelickiego. Pozycję tę widać szczególnie w sferze socjalnej. Wśród sześciu federacji związków socjalnych, skupionych w Federalnej Wspólnocie Roboczej Niezależnej Opieki Społecznej (*Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege*) znajdują się aż trzy podmioty wyznaniowe. Są to: katolicki Niemiecki Związek Caritas (*Deutscher Caritasverband*), ewangelickie Dzieło Diakonijne (*Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland*) oraz Centralne Biuro Opieki Społecznej Żydów w Niemczech (*Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland*)[48]. W praktyce instytucje te, a zwłaszcza Caritas i Diakonia, zdominowały sferę usług socjalnych w Niemczech. Świadczą o tym dane, z których wynika, że Caritas jest największym prywatnym pracodawcą

[45] J. Krukowski, *Kościół i państwo…*, dz. cyt., s. 55.
[46] Por. P. Burgoński, *Modele relacji…*, dz. cyt., s. 228.
[47] Zob. G. Robbers, *Państwo i Kościół w Niemczech…*, dz. cyt., s. 285.
[48] Zob. J. Merchel, *Związki socjalne, trzeci sektor i społeczeństwo obywatelskie*, [w:] A. Evers i in. (red.), *Podręcznik usług społecznych – przykład Niemiec*, tłum. K. Sosnowska, Warszawa 2013, s. 282.

w Niemczech. Zatrudnia bowiem niemal pół miliona etatowych pracowników w ponad 25 000 placówek, takich jak stacjonarne domy pomocy, placówki opieki dziennej czy szpitale i stacje socjalne. Ewangelicka Diakonia zatrudnia niewiele mniej, bo około 430 tysięcy pracowników etatowych, prowadząc niemal 27 000 placówek[49].

Uzyskanie takiej pozycji przez wyznaniowych dostawców usług socjalnych było możliwe nie tylko w oparciu o wskazane powyżej ogólne zasady relacji między państwem a Kościołami, ale również konstytucjonalizację i specyficzną interpretację zasady subsydiarności. Przyjęto bowiem, że ma ona porządkować nie tyle relacje między jednostką a społecznością oraz między społecznościami niższymi i wyższymi, ale przede wszystkim relacje między państwem a organizacjami społecznymi. Dlatego też wyrażona jest ona w formule, zgodnie z którą instytucje państwowe i komunalne nie powinny pozbawiać niezależnych podmiotów społecznych (*freie gesellschaftliche Kräfte*) możliwości realizacji tych zadań, które podmioty te są w stanie wykonać, co w praktyce oznacza ich warunkowe pierwszeństwo przy podejmowaniu tego rodzaju działań[50].

Spośród przepisów dotyczących usług socjalnych szczególne znaczenie dla omawianych tu kwestii miały dwie ustawy. Federalna Ustawa o Pomocy Społecznej (*Bundessozialhilfegesetz*) uchwalona 30 czerwca 1961 roku deklarowała nienaruszalną pozycję Kościołów i wspólnot religijnych prawa publicznego oraz organizacji niezależnych (*freie Verbände*) jako podmiotów realizujących zadania w sferze socjalnej. Podkreślono w niej prawo do autonomii i samostanowienia tych podmiotów, przy jednoczesnym zobowiązaniu administracji publicznej do stosownego wspierania ich działalności. Znalazły się tu przepisy o współpracy i wzajemnym uzupełnianiu działalności, której wspólnym celem jest dobro osób szukających pomocy. Gwarancją tej współpracy miał być przepis, zgodnie z którym podmioty publiczne powinny odstąpić od podejmowana działalności w tych przypadkach, gdy pomoc świadczą organizacje niezależne. Z kolei uchwalona 11 sierpnia 1961 roku Ustawa o Pomocy Młodzieży (*Gesetz für Jugendwohlfahrt*) wprowadziła zasadę, że pomoc ze strony instytucji publicznych ma wspierać i uzupełniać wychowanie w rodzinie oraz reguluje

[49] Zob. B. Guntau, *Christliche Diakonie und Karitas in Deutschland* [on-line], http://www.kas.de/wf/doc/kas_16323-1522-1-30.pdf?090429084805 [dostęp: 23.02.2017].

[50] Zob. D. Seeber, *Caritas in Staat und Gesellschaft*, [w:] H. Puschmann (red.), *Not sehen und handeln. Caritas: Aufgaben, Herausforderungen, Perspektiven*, Freiburg i.Br. 1996, s. 187-188.

relacje pomiędzy publiczną (urzędową) i niezależną (prywatną) działalnością pomocową w tej dziedzinie. Urzędy do spraw młodzieży zostały zobowiązane do daleko idącego wspierania inicjatyw organizacji niezależnych działających na rzecz młodzieży[51]. Krytycy tych rozwiązań wskazywali, że preferowanie niezależnych organizacji względem urzędowej (publicznej) pomocy młodzieży opiera się na zasadzie subsydiarności wywiedzionej z tomistycznego prawa naturalnego i w ten sposób konkretna koncepcja religijna została podniesiona do rangi wiążącej normy prawnej, co naruszać ma przepisy konstytucji gwarantujące wolność sumienia i wyznania. Jednak Federalny Sąd Konstytucyjny orzeczeniem z dnia 18 lipca 1967 roku rozstrzygnął o zgodności takiego właśnie rozumienia i praktycznego stosowania zasady subsydiarności z normami wynikającymi z ustawy zasadniczej[52].

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku rozpoczęto proces reformowania systemu usług socjalnych w Niemczech, który dotknął wszystkie organizacje pozarządowe, w tym także wyznaniowe. Generalną strategią władz publicznych stało się postawienie dostawców usług socjalnych pod presją ekonomiczną, wyrażającą się zarówno renegocjowaniem warunków finansowania, jak również wprowadzeniem mechanizmów konkurencji. W wielu obszarach zaczęto wymagać spełniania precyzyjnie określonych kryteriów, ocenianych w kategoriach ilościowych. Zredukowane zostały środki przeznaczane na prowadzenie powierzonych zadań, a ponadto w miejsce negocjacji w zakresie dostarczania usług socjalnych z organizacjami non-profit państwo rozpoczęło otwieranie tej sfery na wolną konkurencję[53]. Wprowadzenie mechanizmów konkurencji jako nowego sposobu zarządzania w polityce społecznej ograniczyło uprzywilejowany status organizacji pozarządowych, wprowadziło współzawodnictwo pomiędzy nimi, a także konieczność konkurowania z podmiotami komercyjnymi. Można zatem powiedzieć, że nastąpiło zmniejszenie znaczenia zasady subsydiarności jako normy legitymizującej szczególny status sektora pozarządowego w sferze socjalnej[54].

Trzeba jednak stanowczo podkreślić, że zmiany związane z nowym rozumieniem subsydiarności nie miały nic wspólnego

---

[51] Por. A. Rauscher, *Verhältnis von Staat und kirchlicher Caritas. Subsidiarität als Leitprinzip*, [w:] N. Glatzel, H. Pompey (red.), *Barmherzigkeit oder Gerechtigkeit? Zum Spannungsfeld von christlicher Sozialarbeit und christlicher Soziallehre*, Freiburg 1991, s. 84-87.

[52] Zob. tamże, s. 87-88.

[53] Por. I. Bode, *A New Agenda for European Charity…*, dz. cyt., s. 216.

[54] Por. J. Merchel, *Związki socjalne…*, dz. cyt., s. 288-289.

z regulacjami dotyczącymi relacji państwo – Kościoły. Były one konsekwencją reformowania systemu opiekuńczego i uderzyły jednakowo w podmioty wyznaniowe i organizacje świeckie. Przytoczone wcześniej dane liczbowe dotyczące Caritas i Diakonii jako pracodawców potwierdzają ich nadal silną pozycję w sferze socjalnej w Niemczech. Zmniejsza się jednak liczba wolontariuszy uzupełniających pracę etatową, spada liczba i wartość darowizn przekazywanych na instytucje kościelne, a ponadto wzrastająca liczba wiernych występujących z Kościoła ma wpływ na obniżenie się kościelnych subsydiów na działalność w obszarze opieki i pomocy społecznej[55].

Zakończenie

System rozdziału między państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi nie musi oznaczać ograniczenia bądź uniemożliwienia im działalności w sferze społecznej. Omówione powyżej przykłady trzech państw realizujących różne warianty separacji potwierdzają tezę, że w dziedzinie świadczenia usług socjalnych podmioty wyznaniowe są cenionymi partnerami władz publicznych, a ustawodawstwo stwarza odpowiednie warunki współpracy. Jest tak zarówno w systemie separacji czystej (USA), skoordynowanej (Niemcy), jak również wrogiej lub co najmniej niechętnej Kościołom (Francja). Nawet tak sporne kwestie, jak dofinansowywanie działalności podmiotów wyznaniowych ze środków publicznych, znajdują pozytywne rozwiązania, gdyż kluczowe jest uznawanie społecznej użyteczności Kościołów jako realizatorów usług socjalnych. Ich aktywny udział w tej dziedzinie wpisuje się też w postulowany i wdrażany paradygmat wielosektorowości w polityce społecznej.

~•~

TADEUSZ KAMIŃSKI

Relacje państwo – Kościół w obszarze usług socjalnych na przykładzie Stanów Zjednoczonych, Francji i Niemiec

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest analiza stosunków państwo – Kościół w obszarze realizacji usług socjalnych. Wspólnoty wyznaniowe pełnią istotne funkcje pozareligijne – do nich należy działalność

[55] Zob. I. Bode, *A New Agenda for European Charity…*, dz. cyt., s. 216-217.

socjalna. Możliwości działania w tym zakresie są uwarunkowane przyjętym w danym kraju modelem relacji państwo – Kościół. W artykule omówiono sytuację wyznaniowych dostawców usług socjalnych w trzech państwach, reprezentujących różne warianty systemu separacji: czystej (USA), skoordynowanej (Niemcy) oraz wrogiej (Francja). Przeprowadzone analizy pozwalają na stwierdzenie, że we wszystkich tych przypadkach podmioty wyznaniowe są cenionymi partnerami władz publicznych w dziedzinie świadczenia usług socjalnych. Nawet tak sporne kwestie, jak dofinansowywanie działalności podmiotów wyznaniowych ze środków publicznych znajdują pozytywne rozwiązania, gdyż kluczowe jest uznawanie społecznej użyteczności Kościołów jako realizatorów usług socjalnych. Ich aktywny udział w tej dziedzinie wpisuje się też w postulowany i wdrażany paradygmat wielosektorowości w polityce społecznej.

Słowa kluczowe: relacje państwo – Kościół, społeczna użyteczność organizacji kościelnych, podmioty wyznaniowe, usługi socjalne.

Tadeusz Kamiński

Church-State relationship in the field of social services – case studies in the United States, France and Germany

Abstract

Denominational communities are engaged in many important social works. Their activities are necessarily determined by the law of the land regulating the relationship between the state and religious groups. The author describes the situation of religious social services providers in three countries, representing three different systems of separation: pure separation (USA), coordinated separation (Germany) and hostile separation (France). The analysis of these cases indicate that denominational groups in these countries are valuable partners of civil authorities in the provision of social services. Even such contentious issues like subsidies for denominational groups from the public purse can be solved in satisfactory ways, because of the social advantages derived from the work of the churches. Their involvement in this field also fits well with the implementation of the multidisciplinary approach to social issues.

Keywords: Church-State relationship, social usefulness of church organisations, denominational subjects, social services.