

**Opinia Komitetu Regionów – Europejska strategia dotycząca bezdomności**

(2014/C 271/07)

**Sprawozdawca** Gábor Bihary (HU/PES), członek zgromadzenia generalnego Budapesztu**I. ZALECENIA POLITYCZNE**

## KOMITET REGIONÓW

1. Uważa za całkowicie niedopuszczalne, że w naszych społecznościach terytorialnych w 2014 r. nadal są osoby żyjące na ulicy, z narażeniem zdrowia i życia. Jest niegodne Unii Europejskiej, że blisko 3 mln osób bezdomnych żyje z pomocy świadczonej przez systemy zabezpieczeń społecznych, a w wielu przypadkach nawet nie wie o istnieniu tych systemów bądź nie uzyskuje odpowiedniej ochrony.
2. Stwierdza, że zjawisko bezdomności jest formą najbardziej skrajnego ubóstwa i wykluczenia społecznego <sup>(1)</sup> i że naraża ono na szwank godność ludzką i prawa człowieka, gdyż mieszkanie jest podstawową potrzebą ludzką.
3. Przypomina <sup>(2)</sup> w tym kontekście o swoim apelu o stworzenie ram na rzecz europejskiego budownictwa socjalnego, aby:
  - zapewnić spójność z prawami podstawowymi i między strategiami politycznymi UE mającymi wpływ na mieszkalnictwo;
  - zapewnić zgodność z traktatem UE, na mocy którego władze publiczne mają swobodę ustalania, w jaki sposób zorganizowane jest mieszkalnictwo socjalne oraz które gospodarstwa domowe mogą z niego korzystać;
  - propagować zróżnicowanie grup społecznych;
  - wspierać antycykliczną rolę gospodarczą mieszkalnictwa socjalnego, zwłaszcza poprzez zmniejszenie zależności energetycznej oraz promowanie lokalnych miejsc pracy.
4. Uznaje, że choć państwa członkowskie UE mają najbardziej rozwinięte systemy ochrony socjalnej na świecie, bezdomność wzrosła praktycznie we wszystkich krajach UE. Jest to spowodowane różnymi czynnikami, np. wpływem kryzysu gospodarczego, zmianami społecznymi, dyskryminacją mniejszości bądź niewłaściwą regulacją kwestii związanych z migracją. Podobnie niektóre państwa członkowskie mają niedobór mieszkań w przystępnej cenie, jak również mieszkań socjalnych.
5. W istocie w dłuższej perspektywie przyczyniają się one do trwałego zmniejszenia bieżących wydatków socjalnych na łagodzenie symptomów tego zjawiska.
6. Uważa, że należy podjąć działania na szczeblu unijnym, by sprostać wyzwaniu związanemu z ubogimi i należącymi do najsłabszych grup obywatelami UE, którzy przemieszczają się z państwa do państwa w obrębie Unii. Mobilność społeczna przyczyniła się do transnarodowego problemu bezdomności, którego nie da się rozwiązać na poziomie krajowym, regionalnym czy lokalnym ani poprzez ograniczenie mobilności obywateli UE.
7. Zwraca uwagę na fakt, że choć to państwa członkowskie, a w szczególności władze lokalne i regionalne są bezpośrednio odpowiedzialne za zwalczanie bezdomności, należy wzmocnić rolę Komisji Europejskiej w opracowywaniu polityki, prowadzeniu współpracy na poziomie europejskim i upowszechnianiu dobrych praktyk, z poszanowaniem zasady pomocniczości. Unia Europejska, w duchu europejskiej platformy współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, powinna zwiększyć swoje wysiłki w celu uzupełnienia i wspierania inicjatyw prowadzonych przez państwa członkowskie i lokalne władze <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> CdR 18/2010 fin.<sup>(2)</sup> CdR 71/2011 fin.<sup>(3)</sup> CdR 402/2010 fin.

8. Zwraca uwagę, że każde państwo członkowskie powinno posiadać krajową strategię walki z bezdomnością, uzupełnioną ewentualnie strategiami regionalnymi, przewidującą wyraźny podział zadań w dziedzinie zbierania danych na temat tego zjawiska, a także monitorowania i wdrażania strategii. Zachęca więc kraje UE do opracowania kompleksowych strategii walki z bezdomnością, a przede wszystkim do wyznaczenia odpowiedzialnych za to służb krajowych oraz jasnych i przejrzystych celów, do których realizacji służby te zobowiązałyby się wobec UE, oraz do opracowania formularzy oceny, w których przejrzystość przedstawiono by wyniki strategii w poszczególnych państwach członkowskich UE.
9. Podkreśla, że w ramach kompleksowych strategii na rzecz zwalczania bezdomności należy również określić rolę władz lokalnych i regionalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego i zgodnie z zasadami dobrego zarządzania wyjaśnić podział zadań i alokację zasobów między poszczególnymi szczeblami sprawowania rządów.
10. Sygnalizuje, że niektóre państwa członkowskie UE doświadczyły trudności w realizacji strategii na rzecz osób bezdomnych z powodu braku – w praktyce – wielopoziomowego sprawowania rządów.
11. Z zadowoleniem przyjmuje stanowisko przyjęte przez Parlament Europejski w przeszłości, a także zupełnie niedawno, w sprawie strategii UE na rzecz przeciwdziałania bezdomności<sup>(4)</sup>, które wzywa państwa członkowskie do poczynienia niezwłocznych postępów w eliminowaniu bezdomności ulicznej do 2015 r.
12. Zwraca uwagę, że przyczyny i poziom bezdomności są różne w różnych państwach członkowskich UE, a nawet w poszczególnych regionach, co wymaga zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w tworzenie strategii na rzecz likwidacji bezdomności. Źródła tego zjawiska powinny determinować wybór właściwych narzędzi. Wiedzę w tym zakresie mogą pozyskać władze lokalne, bezpośrednio stykające się z tym zjawiskiem.
13. W tym kontekście z zadowoleniem przyjmuje prace sieci Habitact ([www.habitact.eu](http://www.habitact.eu)), która jest siecią władz lokalnych i regionalnych działającą na rzecz innowacji społecznych w dziedzinie bezdomności poprzez zintegrowane strategie przeciwdziałania bezdomności.
14. Popiera apel Parlamentu Europejskiego do Komisji o utworzenie grupy ekspertów wysokiego szczebla, która pomogłaby opracować i udoskonalić europejską strategię na rzecz walki z bezdomnością. Podkreśla też znaczenie włączenia władz lokalnych i regionalnych w tę grupę ekspertów.
15. Odnotowuje opublikowanie przez służby Komisji dokumentu roboczego<sup>(5)</sup> zawierającego wytyczne dotyczące walki z problemem bezdomności, lecz ubolewa nad mało ambitnym przekazem tego tekstu z europejskiego punktu widzenia. Widzi bowiem potrzebę opracowania europejskiej strategii, która będzie obejmowała zestaw skutecznych narzędzi do stosowania w praktyce przez władze lokalne i regionalne, organizacje pozarządowe i wolontariuszy, oraz będzie umożliwiała wymianę i upowszechnianie dobrych praktyk oraz podjęcie działań prawnych zapobiegających kryminalizacji bezdomności, a także zdecydowane potępienie odrażających aktów wrogości, przemocy lub prześladowań wobec osób bezdomnych.
16. Podkreśla, że ubóstwo i bezdomność nie są przestępstwami i że w związku z tym kryminalizacja bezdomności oraz przyjmowanie i egzekwowanie lokalnych przepisów, aspołecznych i sprzecznych z prawami człowieka – co obserwuje się w niektórych państwach członkowskich – jest niezgodne z zasadą równego traktowania i godności ludzkiej.
17. Apeluje o większe uznanie i wsparcie na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim dla wysiłków podejmowanych przez organizacje obrony swobód i praw obywatelskich na rzecz tej grupy ludności, już samej w sobie słabszej i pozbawionej możliwości egzekwowania swoich praw.
18. Wyraża nadzieję, że w żadnym państwie członkowskim ludzie nie są – z naruszeniem prawa lub wskutek idących w tym samym kierunku zmian prawa – narażeni na groźby ze strony policji wyłącznie dlatego, że są bezdomni.
19. Popiera działania podejmowane na rzecz bezdomnych przez funkcjonujące w państwach członkowskich organizacje społeczeństwa obywatelskiego, europejskie stowarzyszenia i organizacje nadrzędne, jak również ich działania mające na celu zwiększenie świadomości osób bezdomnych na temat przysługujących im praw oraz wysiłki mające na celu promowanie świadomości społecznej i społeczeństwa otwartego dla wszystkich, gdzie większość obywateli odnosiłaby się do bezdomności z empatią i popierałaby środki konieczne do jej eliminowania, a w szczególności wydatki publiczne na ten cel.

<sup>(4)</sup> P7\_TA(2011)0383 i P7\_TA(2014)0043.

<sup>(5)</sup> SWD(2013) 42 final.

20. Wzywa państwa członkowskie oraz prezydencję Unii Europejskiej do zapewnienia, by właściwi ministrowie regularnie uwzględniali kwestię bezdomności w porządku obrad swoich posiedzeń przy okrągłym stole. Komitet Regionów podkreśla również, że należałoby zapewnić udział przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych w tych posiedzeniach i wzywa Komisję do udzielania im pomocy praktycznej i finansowej.

21. W kontekście prac nad europejską strategią dotyczącą bezdomności podkreśla znaczenie podejścia skoncentrowanego na kwestii mieszkalnictwa („*housing-led*” – podejście oparte na mieszkalnictwie) lub zajmującego się w pierwszej kolejności dostępem do mieszkań („*housing first*” – „najpierw mieszkania”). Ważne jest poświęcenie uwagi zwłaszcza bezdomności transgranicznej i szczególne traktowanie bezdomności nieletnich i kobiet.

22. Podkreśla, że rozwiązywanie problemu bezdomności jest powiązane z rozwojem regionalnym oraz instrumentami finansowymi UE (np. EFS i EFRR)<sup>(6)</sup>, a także z włączeniem społecznym i prawami człowieka. Jest to kwestia również ściśle powiązana z celem strategii „Europa 2020” dotyczącym wyciągnięcia 20 mln osób z ubóstwa<sup>(7)</sup>.

23. Zwraca uwagę regionów państw członkowskich, które zostały szczególnie dotknięte zjawiskiem bezdomności, na możliwości wykorzystania, w ramach opracowywania przez nie programów operacyjnych, środków z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym i innych funduszy, takich jak Europejski Fundusz Społeczny (EFS), aby poprawić sytuację osób bezdomnych. Zachęca je też do ułatwiania osobom bezdomnym włączenia społecznego i integracji na rynku pracy.

24. Podkreśla wagę działań zapobiegawczych na szczeblu lokalnym i regionalnym służących wczesnemu wykrywaniu ryzyka bezdomności, co pozwoli zapewnić osobom zagrożonym pomoc, tak aby mogły uniknąć eksmitowania z mieszkań, oraz udzielić niezwłocznej pomocy tym, którzy już zostali eksmitowani. W tym celu niezbędne jest opracowanie środków strukturalnych związanych z jakością życia w obszarach takich jak mieszkanie, zatrudnienie, edukacja, rodzina i powiązane obszary polityki.

25. Zauważa, że jeżeli chcemy, by nie pogorszyła się gwałtownie jakość życia, a tym samym stan zdrowia osób od niedawna bezdomnych, konieczna jest kompleksowa opieka, w tym lepsza współpraca między usługami socjalnymi i zdrowotnymi, zwłaszcza w odniesieniu do osób, które już korzystały z takich usług w przeszłości.

26. Podkreśla, że opieka nad osobami bezdomnymi powinna zaczynać się na ulicy, jako że nie można odkładać wykrywania chorób psychicznych, alkoholizmu i innych uzależnień oraz ich leczenia do chwili rozwiązania problemu związanego z mieszkaniem.

27. Podkreśla znaczenie zapewnienia odpowiedniego wsparcia, np. w formie lokali mieszkaniowych, ponieważ mogą one przyczynić się do przeciwdziałania bezdomności.

28. Wskazuje, że stronom zaangażowanym w przeciwdziałanie bezdomności – jeżeli ich wysiłki mają przynosić owoce – potrzebne jest odpowiednie finansowanie i wsparcie ze strony zarówno państw członkowskich, jak i Unii Europejskiej, które jest konieczne do podjęcia skutecznych działań, obejmujących funkcjonowanie urzędów pracy, ale i szkolenia dla bezdomnych, motywowanie ich do poszukiwania pracy i wspieranie ich w jej utrzymaniu.

29. Uważa, że szkolenia zawodowe, przekwalifikowywanie, kształcenie dorosłych, czyli uczenie się przez całe życie, to szczególnie skuteczne, choć pośrednie, sposoby wychodzenia z bezdomności. Odpowiednio ustrukturyzowane szkolenia prowadzące do prawdziwego zatrudnienia są dobrą inwestycją z punktu widzenia zarówno jednostek, jak i społeczeństwa, i mogą przyczynić się do trwałego wyjścia bezdomnych z ich trudnej sytuacji życiowej. Edukacja jest często niezbędnym wymogiem podstawowym, lecz konieczne jest, by ludzie sami byli zmotywowani do podejmowania długoterminowych i proaktywnych działań, aby zacząć odgrywać rolę aktywnych podmiotów w społeczeństwie. Sami zainteresowani powinni współpracować i podejmować aktywną rolę w poprawie swojej sytuacji.

30. Podkreśla, że istotne jest, by tymczasowe schronienia lub zakwaterowanie zastępcze zarządzane przez samorządy lokalne, organizacje charytatywne, obywatelskie i religijne było dobrej jakości, dostępne lokalnie lub przynajmniej w regionie, i uwzględniało potrzeby beneficjentów. Najbardziej wskazane jest jednak poszukiwanie rozwiązań opartych na mieszkalnictwie, np. „*housing first*” („najpierw mieszkanie”).

31. Zwraca uwagę na fakt, że dla bezdomnych i osób o niskich dochodach, dostęp do stabilnych mieszkań przystępnych cenowo i dostępnych lokalnie jest bardzo ważny. Jednak takie działania są możliwe tylko pod warunkiem wdrożenia odpowiednich partnerstw z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, stosownie do uwarunkowań lokalnych.

<sup>(6)</sup> CdR 1999/2013 fin.

<sup>(7)</sup> CdR 26/2013 fin.

32. Popiera wysiłki na rzecz zwalczania bezdomności na poziomie UE, podejmowane w ramach polityki europejskiej w poszczególnych sektorach, a w szczególności w dziedzinie gospodarki, finansów, zabezpieczenia społecznego, rozwoju regionalnego, zdrowia, praw człowieka, młodzieży, równości mężczyzn i kobiet, migracji i integracji.
33. Popiera włączenie kwestii bezdomności w proces wdrażania strategii „Europa 2020”, co może przybrać formę zaleceń dla poszczególnych krajów jako uzupełnienie ich wysiłków, w szczególności dla tych krajów, w których pilnie potrzebny jest postęp w tym obszarze polityki.
34. Wzywa Komisję Europejską, by wysłała poza zalecenia dla poszczególnych państw i zachęcała je do dalszych starań oraz do włączenia kwestii bezdomności do ich krajowych programów reform.
35. Podkreśla potrzebę gromadzenia kompleksowych i porównywalnych danych dotyczących bezdomności, jednak bez stygmatyzacji osób bezdomnych. Dane te należy zróżnicować w zależności od przyczyn i natężenia bezdomności. Powinny one też zostać rozbite na regiony, przynajmniej na poziomie NUTS 2. Ta baza danych zwiększy efektywność polityki rozwoju, a ostatecznie przyczyni się do całkowitego wyeliminowania problemu bezdomności.
36. Wskazuje, że skoro działania na szczeblu lokalnym i regionalnym odgrywają decydującą rolę w ograniczaniu bezdomności, UE powinna mieć na względzie całkowitą efektywność i rozważać, w jakich przypadkach warto by wykorzystać do walki z ubóstwem inne instrumenty finansowe (takie jak Progress, PSCI, Jessica, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Leader oraz Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym), poza ESF i EFRR.
37. Zachęca państwa członkowskie do wykorzystania odpowiednich funduszy europejskich i stworzenia pomostu między włączeniem społecznym a integracją zawodową, aby poprawić sytuację osób bezdomnych.
38. Ważne jest wspieranie wolontariatu na rzecz świadczenia usług osobom bezdomnym. Włączając wolontariuszy w rozwiązywanie problemów społecznych, poszerza się świadomość społeczeństwa odnośnie do problemów, z jakimi boryka się ta część ludności, a same osoby bezdomne włącza się do procesów integracji społecznej.
39. Należy wzmocnić mechanizmy uczestnictwa dostosowane do sytuacji osób bezdomnych, aby umożliwić bezdomnym autentyczne zaangażowanie i aby wszystkim zaangażowanym podmiotom ułatwić wspólne podejmowanie decyzji, a także by podnieść jakość wsparcia poprzez pozwienie osobom bezdomnym na przejście odpowiedzialności za proces ich własnej integracji społecznej.

Bruksela, 25 czerwca 2014 r.

*Przewodniczący  
Komitetu Regionów*

Ramon Luis VALCÁRCEL SISO

---