

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Wyeliminowanie bezdomności w Unii Europejskiej: perspektywa lokalna i regionalna

(2022/C 97/06)

Sprawozdawca: Mikko AALTONEN (FI/PES), członek zgromadzenia lokalnego: rada miasta Tampere**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Kontekst i założenia

1. Zauważa, że bezdomność jest prawdopodobnie najpoważniejszym przejawem wykluczenia społecznego w Europie. Jest to pilny problem społeczny, który wymaga większej uwagi ze strony decydentek i decydentów na wszystkich właściwych szczeblach, w tym na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym.
2. Podkreśla, że zjawisko bezdomności występuje we wszystkich państwach członkowskich UE. Różny jest zakres i charakter bezdomności, ale żadne państwo członkowskie nie było dotychczas w stanie rozwiązać tego problemu.
3. Zaznacza, że bezdomność jest rzeczywistością o dynamicznym charakterze, która dotyczy nie tylko osób żyjących na ulicy. Pojęcie bezdomności powinno także obejmować osoby mieszkające w schroniskach lub w miejscach nieprzeznaczonych do zamieszkania, osoby, które mają opuścić instytucję bez żadnych możliwości mieszkaniowych, a także osoby nieposiadające wystarczających środków finansowych i/lub które są zależne od okazjonalnego zakwaterowania u przyjaciół lub rodziny. Jedynym skutkiem ograniczania złożonej rzeczywistości bezdomności do jej formy ulicznej jest zła jakość interwencji politycznych. Ważne jest rozróżnienie sytuacji całkowitej bezdomności od sytuacji, w których istnieje minimalna sieć wsparcia, ponieważ działania muszą być dostosowane do różnych okoliczności w celu zapewnienia optymalnej jakości interwencji politycznych.
4. Odnotowuje z zaniepokojeniem, że gentryfikacja, najem krótkoterminowy dla turystów w miastach oraz finansjalizacja doprowadziły – w połączeniu ze skutkami światowego kryzysu finansowego i gospodarczego w ostatnich dziesięcioleciach – do sytuacji, w której podaż przystępnych cenowo mieszkań znacznie spadła, zwłaszcza w rozwijających się miastach i na obszarach metropolitalnych (przy czym nie można bagatelizować wyzwań stojących przed mniejszymi miastami i obszarami wiejskimi), co pogłębiło zjawisko bezdomności. Potrzebne są zatem większe inwestycje i lepsze ramy dla inwestycji w przystępne cenowo mieszkania jako kluczowe narzędzie zapobiegania bezdomności.
5. Podkreśla, że bezdomność jest problemem wielowymiarowym dotyczącym wiele różnych kategorii osób, w tym wiele grup wymagających uwagi (kobiety, młodzi ludzie, dzieci, imigranci i osoby ubiegające się o azyl etc.) żyjących w trudnych i niestabilnych warunkach. Przyczyny bezdomności i wywołujące ją czynniki są wielorakie i obejmują kwestie strukturalne, takie jak brak przystępnych cenowo mieszkań, bezrobocie, luki w systemie zabezpieczenia społecznego, dyskryminację i wady polityki migracyjnej, a także czynniki osobiste, takie jak zły stan zdrowia psychicznego, uzależnienia i problemy w relacjach z innymi ludźmi. Każda skuteczna polityka musi uwzględniać wielowymiarowy charakter bezdomności.
6. Odnotowuje, że według szacunków europejskiej organizacji pozarządowej FEANTSA w 2019 r. co najmniej 700 000 osób spało każdej nocy pod gołym niebem lub w schroniskach, co stanowi 70-procentowy wzrost w ciągu dziesięciu lat. Komitet jest bardzo zaniepokojony szybko rosnącą liczbą osób bezdomnych w UE w ostatnim czasie.
7. Zaznacza, że bezdomność stanowi naruszenie praw człowieka, w tym prawa do mieszkania zapisanego w zmienionej Europejskiej karcie społecznej Rady Europy. Bezdomność może również stanowić naruszenie szeregu praw obywatelskich i politycznych, takich jak prawo do ochrony przed nieludzkim i poniżającym traktowaniem oraz prawo do życia prywatnego i rodzinnego, a w niektórych przypadkach nawet prawa do życia.
8. Odnotowuje z zadowoleniem, że bezdomność stopniowo urasta do rangi priorytetu polityki społecznej w Europie, a także na szczeblu międzynarodowym. Kilka organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ i OECD, a także instytucje UE, zajmowały się ostatnio bezdomnością. Komitet wyraża zadowolenie w związku z międzynarodową uwagą poświęcaną tej kwestii i wyraża nadzieję, że pomoże to państwom członkowskim UE lepiej rozwiązać problem bezdomności.

9. Zaznacza, że pandemia COVID-19 udowodniła, że należy postrzegać bezdomność w wymiarze zdrowia publicznego. Osoby bezdomne przebywające w schroniskach są szczególnie narażone na zakażenie, hospitalizację oraz śmierć w następstwie infekcji ze względu na ich warunki życia i ogólne dolegliwości zdrowotne.

10. Uważa, że problem bezdomności można rozwiązać poprzez odpowiednią kombinację różnych dziedzin polityki obejmującą ukierunkowane środki prewencyjne i skoordynowane rozwiązania, wdrażaną w sposób trwały i systemowy. Taka kombinacja polityk powinna obejmować ścisłą współpracę między służbami socjalnymi i mieszkaniowymi, w połączeniu z systemem sądownictwa, a także rozwiązania oparte na mieszkalnictwie, takie jak podejście „najpierw mieszkanie”. Takie rozwiązania oparte na mieszkalnictwie, mające na celu rozwiązanie problemu deprivacji mieszkaniowej i promowanie włączenia społecznego osób i rodzin borykających się z trudnościami społeczno-gospodarczymi, można zoptymalizować za pomocą innowacyjnych form mieszkalnictwa, finansowanych z inwestycji publiczno-prywatnych i inwestycji trzeciego sektora. Istnieją wystarczające dowody pozwalające stwierdzić, że zarządzanie bezdomnością wyłącznie za pomocą systemu schronisk jest nieskuteczne, nieefektywne i kosztowne.

11. Zgadza się, że „rozwiązania ukierunkowane na mieszkalnictwo należy rozumieć raczej jako prawo, a nie działania uzależnione od reakcji behawioralnych lub osiągnięć”⁽¹⁾. Jednocześnie zapewnienie zakwaterowania powinno być częścią kompleksowego podejścia, które zagwarantuje świadczenie strukturalnych i zindywidualizowanych usług wsparcia, tak aby pomóc ludziom w wyjściu z bezdomności i skutecznie zająć się jej pierwotnymi przyczynami w indywidualnych przypadkach. Kluczowe znaczenie ma ścisła współpraca między służbami społecznymi i zdrowotnymi, zwłaszcza w kontekście pandemii. Komitet podkreśla, że należy zwrócić uwagę również na zapobieganie, wprowadzając konkretne środki, które pomogą osobom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji i narażonym na bezdomność.

12. Twierdzi, że aktualne statystyki dotyczące profilu i charakteru bezdomności mają zasadnicze znaczenie dla skutecznego kształtowania polityki i świadczenia usług. Ubolewa nad brakiem oficjalnych danych UE na temat bezdomności i wzywa do podjęcia pilnych działań w celu zaradzenia tej sytuacji.

13. Proponuje, by wobec braku europejskiej definicji bezdomności państwa członkowskie i instytucje UE stosowały jako definicję ramową klasyfikację ETHOS, która obejmuje brak dachu nad głową, brak miejsca zamieszkania, niezabezpieczone zakwaterowanie i nieodpowiednie zakwaterowanie. Ułatwiłyby to współpracę europejską w tym zakresie.

14. Przypomina swój apel o zwrócenie szczególnej uwagi również na problem bezdomności osób LGBTIQ, o podnoszenie świadomości i promowanie ośrodków opieki i schronisk dla młodzieży w społecznościach lokalnych⁽²⁾.

15. Podkreśla, że władze lokalne i regionalne są centralnymi podmiotami w walce z bezdomnością, ale często brakuje im kluczowych środków politycznych i wsparcia finansowego, by mogły działać skutecznie. W związku z tym strategie dotyczące bezdomności powinny obejmować wszystkie odpowiednie szczeble sprawowania rządów.

16. Zwraca uwagę na to, że trwałe i systemowe podejście „najpierw mieszkanie” może stanowić podstawę skutecznego rozwiązania problemu bezdomności, jak miało to miejsce w takich państwach członkowskich jak Finlandia.

17. Z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie europejskiej platformy zwalczania bezdomności, która została uruchomiona przez Komisję Europejską i portugalską prezydencję UE w czerwcu 2021 r. Komitet zdecydowanie popiera włączenie platformy do planu działania UE na rzecz wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych, chociaż „ubolewa, że plan działania nie określa ilościowego celu w zakresie przeciwdziałania bezdomności”⁽³⁾.

18. Popiera ponadto apel szefów państw i rządów o zajęcie się problemem bezdomności jako priorytetem polityki społecznej UE w ramach wszystkich działań na rzecz zwalczania wykluczenia społecznego i rozwiązania problemu ubóstwa, zgodnie z deklaracją z Porto z maja 2021 r.

⁽¹⁾ Europejska Sieć ds. Polityki Społecznej, *Fighting homelessness and housing exclusion in Europe – A study of national policies* [Zwalczanie bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Europie – badanie na temat polityk krajowych], 2019 (<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21629&langId=en>).

⁽²⁾ SEDEC-VII/015, opinia KR-u „Unia równości: strategia na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025”.

⁽³⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów „Wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych z perspektywy lokalnej i regionalnej” (COR-2021-01127).

Zalecenia Europejskiego Komitetu Regionów

19. Wzywa Komisję Europejską do odgrywania aktywnej roli w koordynacji platformy i do przydzielenia wystarczających zasobów UE w celu zapewnienia skutecznego zarządzania i faktycznego wpływu polityki. Komitet z niecierpliwością oczekuje na aktywny udział państw członkowskich – poprzez wszystkie szczeble sprawowania rządów, w tym na poziomie władz lokalnych i regionalnych – w platformie i na ich wysiłki na rzecz położenia kresu bezdomności do 2030 r., zgodnie z deklaracją lizbońską w sprawie europejskiej platformy zwalczania bezdomności oraz z celami Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Warto zauważyć, że problem bezdomności utrudnia osiągnięcie kilku celów zrównoważonego rozwoju, a mianowicie celów 1, 2, 3, 6, 8, 10 i 11, w których wzywa się do skutecznego rozwiązywania tego problemu poprzez przekrojowe strategie polityczne.

20. Zobowiązuje się odgrywać aktywną rolę w platformie, również jako członek Rady Sterującej, oraz informować o wyzwaniach stojących przed władzami lokalnymi i regionalnymi w walce z bezdomnością. W tym celu wzywa platformę do pełnego uznania roli władz lokalnych i regionalnych oraz ułatwienia ich pełnego zaangażowania w te działania.

21. Proponuje uwzględnienie interesów i obaw bezdomnej ludności w swych przyszłych pracach politycznych oraz włączenie działań związanych z platformą do programów prac odpowiednich komisji, takich jak Komisja SEDEC. Komitet mógłby regularnie organizować konferencję europejską na temat tych lokalnych i regionalnych strategii przeciwdziałania bezdomności, które leżą w jego kompetencjach.

22. Proponuje, by przyznać FEANTSA ważną rolę w koordynacji i/lub zarządzaniu platformą, ponieważ jest ona jedynym istniejącym europejskim ponadnarodowym ośrodkiem wiedzy i praktyki w Europie w tym zakresie, a jej specjalistyczna wiedza jest powszechnie uznawana i już wykorzystywana w opracowywaniu polityki dotyczącej bezdomności – zarówno na szczeblu UE, jak i państw członkowskich. Ta fachowa wiedza będzie miała zasadnicze znaczenie w urzeczywistnianiu idei platformy.

23. Dostrzega cztery ważne kierunki działania platformy: ułatwianie międzynarodowej wymiany i wzajemnego uczenia się; promowanie dostępu do unijnych funduszy i możliwości finansowania; gromadzenie danych i monitorowanie postępów w realizacji polityki; wychwytywanie obiecujących innowacji, do których można zaliczyć podejście „najpierw mieszkanie”, oraz pomoc w ich rozwijaniu na dużą skalę.

24. Proponuje, by podejście „najpierw mieszkanie” stało się priorytetowym tematem platformy ze względu na coraz większą uwagę poświęcaną mu przez różne zainteresowane strony takie jak rządy krajowe i lokalne, organizacje pozarządowe i podmioty działające w sektorze mieszkalnictwa. Uważa, że należy nie tylko propagować podejście „najpierw mieszkanie” na poziomie projektu – które powinno być obowiązkowo uzupełniane wysokiej jakości usługami wsparcia społecznego, tak aby pomóc ludziom w rozwiązywaniu ich trudnych problemów osobistych – ale że powinno ono także prowadzić do systemowej zmiany sposobu, w jaki rozwiązuje się problem bezdomności.

25. Wzywa Komisję Europejską do położenia szczególnego nacisku na zjawisko bezdomności we wszystkich odnośnych inicjatywach politycznych UE, takich jak: gwarancja UE dla dzieci, strategia UE w sprawie niepełnosprawności, strategia UE na rzecz osób LGBT, strategia UE na rzecz równouprawnienia płci, unijne ramy dotyczące Romów, unijna gwarancja dla młodzieży, plan działania UE na rzecz gospodarki społecznej, program UE w dziedzinie zdrowia, pakt UE w dziedzinie migracji oraz unijna inicjatywa w zakresie mieszkalnictwa po przystępnych cenach.

26. Zwraca się do państw członkowskich o wykorzystanie bezprecedensowych możliwości w zakresie unijnych funduszy i finansowania w celu rozwiązania problemu bezdomności – zwłaszcza możliwości związanych z EFS+, EFRR oraz Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Komisja powinna aktywnie promować wykorzystanie funduszy strukturalnych we współpracy z instytucjami zarządzającymi, władzami lokalnymi i regionalnymi i trzecim sektorem. Komitet wzywa Europejski Bank Inwestycyjny do wspierania władz lokalnych i regionalnych w opracowywaniu propozycji inwestycyjnych, które można by finansować jako część Programu InvestEU w ramach Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego.

27. Wnosi do Komisji o dalsze rozwijanie współpracy transnarodowej między miastami a władzami lokalnymi i regionalnymi oraz o wykorzystanie dotychczasowych prac w dziedzinie bezdomności w ramach programu URBACT i innowacyjnych działań miejskich (inicjatywa UIA).

28. Apeluje do państw członkowskich i Komisji o położenie większego nacisku na bezdomność w procesie europejskiego semestru oraz rozważenie wydania zaleceń dla poszczególnych krajów w sprawie bezdomności w przypadku państw członkowskich, dla których bezdomność stała się palącym problemem społecznym.

29. Apeluje do Rady Europy, zgodnie z art. 31 ust. 2 zaktualizowanej Europejskiej karty społecznej⁽⁴⁾, o zwrócenie szczególnej uwagi na zagrożenie bezdomnością oraz do odpowiednich agencji UE, by rozważyły wszczęcie działań dotyczących bezdomności, mając na uwadze jej niszczący wpływ na jednostki i na szerzej pojmowaną tkankę społeczną. W szczególności domaga się zaangażowania Agencji Praw Podstawowych, ponieważ jednym z naruszeń praw człowieka w Europie wymagającym podjęcia najpilniejszych działań jest właśnie bezdomność; apeluje do Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, ponieważ bezdomność jest najbardziej skrajną formą niskiego standardu życia; do Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób, ponieważ osoby bezdomne są nieproporcjonalnie dotknięte chorobami zakaźnymi; do Europejskiego Urzędu ds. Pracy, ponieważ bezdomność wśród mobilnych obywateli UE, którzy przemieszczają się ze względu na pracę, urasta do coraz większego problemu w szeregu państw członkowskich; do Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, ponieważ bezdomność jest często czynnikiem wywołującym uzależnienie lub skutkiem uzależnienia.

30. Wzywa państwa członkowskie i Komisję do włączenia do swoich strategii politycznych rozwoju innowacji społecznych oraz ich finansowania i stosowania ich do problemu mieszkalności, zgodnie z przewodnikiem Komisji Europejskiej dotyczącym innowacji społecznych, jako jednego ze sposobów zapobiegania bezdomności.

31. Wzywa wszystkie państwa członkowskie do opracowania krajowych strategii w zakresie bezdomności – w ramach konsultacji z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz z zastosowaniem podejścia ukierunkowanego na konkretne obszary, w którym kładzie się silny nacisk na zapewnienie dostępu do mieszkania – w celu skutecznego uwzględnienia konkretnych wyzwań, przed którymi stoją różne większe i mniejsze miasta i regiony. Zachęca Komisję do opracowania europejskiego zestawu narzędzi w celu wspierania państw członkowskich w planowaniu strategicznym.

32. Zwraca się do władz lokalnych i regionalnych w UE o natychmiastowe zaprzestanie kryminalizacji i karania ludzi śpiących pod gołym niebem, zgodnie z orzecnictwem dotyczącym praw człowieka i postulatem Parlamentu Europejskiego.

Bruksela, dnia 2 grudnia 2021 r.

Apostolos TZITZIKOSTAS

*Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów*

⁽⁴⁾ Art. 31 ust. 2 w sprawie zapobiegania i ograniczania bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania (<https://rm.coe.int/europejska-karta-spoleczna/16808b6383>).