

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie problemu bezdomności (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 24/07)

Sprawozdawca: **Eugen LUCAN**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*problemu bezdomności.*

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 września 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 98 głosami – 6 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zaleca, co następuje:

1.1.1 Unia Europejska powinna przeznaczyć o wiele więcej środków pochodzących z funduszy strukturalnych (zwłaszcza EFS i EFRR) na poszukiwanie rozwiązań dla zjawiska bezdomności, zwłaszcza pod kątem budowy trwałych lokali mieszkaniowych.

1.1.2 Działania na rzecz walki z bezdomnością prowadzone przez Unię Europejską i państwa członkowskie powinny opierać się na zasadzie całkowitego poszanowania praw człowieka, wśród których figuruje prawo do odpowiedniego zakwaterowania po przystępnej cenie. Zdaniem EKES-u to zjawisko nie istnieje samodzielnie, lecz jest wynikiem decyzji politycznych i gospodarczych. Ze względu na kryzys panujący obecnie w Unii Europejskiej, wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu w ramach strategii „Europa 2020” powinien uwzględniać analizę redystrybucji bogactwa; dyskusję na ten temat należy rozpocząć bezzwłocznie.

1.1.3 Istnieją już europejskie ramy prawne (traktaty, karty, teksty międzynarodowe) umożliwiające opracowanie ambitnej polityki mieszkalnictwa socjalnego. Ponadto Unia mogłaby tak koordynować swoje działania, by zachęcać państwa członkowskie do ratyfikacji zrewidowanej wersji Europejskiej karty społecznej Rady Europy<sup>(1)</sup>. Komisja, Parlament Europejski i Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej powinny przeprowadzać doroczne badania obejmujące ocenę wdrażania w państwach członkowskich art. 34 Karty praw podstawowych dotyczącego prawa do pomocy mieszkaniowej.

1.1.4 Eurostat powinien zachęcać do używania wspólnych definicji i wskaźników, by zrozumieć złożoność i szczególnie charakter tego zjawiska w skali europejskiej oraz zharmonizować dane statystyczne. EKES zaleca przyjęcie typologii ETHOS zainicjowanej przez FEANTSA jako definicji zjawiska bezdomności na szczeblu europejskim.

<sup>(1)</sup> Zrewidowana Europejska karta społeczna Rady Europy: Europejska karta społeczna Rady Europy z 1961 r. zrewidowana poprzez Protokół sporządzony w 1995 r. Włącza on prawo do mieszkania do podstawowych praw socjalnych. Tylko 14 państw (z 43 będących stronami karty) ratyfikowało ją i włączyło do prawodawstwa krajowego.

1.1.5 Komisja Europejska powinna opracować ambitną strategię na rzecz walki ze zjawiskiem bezdomności i wspierać państwa członkowskie we wdrażaniu skutecznych strategii krajowych, zgodnie z wytycznymi wspólnego sprawozdania za rok 2010 w sprawie ochrony socjalnej i włączenia społecznego i z uwzględnieniem zaleceń jury Europejskiej Konferencji Konsensusu w zakresie Bezdomności. Szeroko zakrojona polityka mieszkaniowa w Europie przyczyniłaby się do realizacji wielkich robót, a zatem do powstania nowych miejsc pracy i poprawy warunków życia – realizacji dwóch celów europejskich traktatów.

1.1.6 Mając na uwadze fakt, że celem strategii „Europa 2020” jest inteligentny i zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, EKES sugeruje, by UE zapewniła jej okresowy przegląd i opracowała strategię polityczne uwzględniające stosunek cen mieszkań na rynku nieruchomości do dochodów obywateli europejskich umożliwiających im zakup lub wynajem miejsca zamieszkania.

1.1.7 Unia Europejska powinna pomagać państwom członkowskim, by w swoich strategiach na rzecz włączenia społecznego uwzględniały: zmniejszenie do zera liczby zgonów spowodowanych „życiem na ulicy”, godność osób, wieloprzyczynowość, zapobieganie omawianemu zjawisku, pobudzanie odpowiedzialności i uczestnictwo beneficjentów za pośrednictwem umowy społecznej / wynajmu, normy europejskie określające stosunek ceny do skuteczności usług mieszkalnictwa i opieki społecznej, budowanie trwałych miejsc zamieszkania, mieszkań subwencjonowanych i ośrodków zapobiegania w każdej miejscowości<sup>(2)</sup>, a także podejścia umożliwiającego szybki dostęp do trwałego zakwaterowania.

1.1.8 Komisja powinna utworzyć europejską agencję przeciwdziałania bezdomności.

1.1.9 Państwa członkowskie powinny wprowadzić skuteczne strategie przeciwdziałania kryzysowi, które kładłyby szczególny nacisk na optymalny stosunek kosztów do skuteczności, konsultacje i propagowanie partnerstw publiczno-prywatnych oraz wzrost zasobów mieszkaniowych, ze względu na znaczny spadek cen mieszkań wywołany kryzysem.

<sup>(2)</sup> Przykład fińskiego projektu „Housing first” („Najpierw mieszkanie”) dowodzi, że można ograniczyć o 14 tys. euro koszty na beneficjenta pomocy.

## 2. Kontekst i uwagi ogólne dotyczące problemu osób bezdomnych w Unii Europejskiej

2.1 Problem osób bezdomnych był jednym z priorytetów działań w ramach Europejskiego Roku 2010 <sup>(3)</sup>.

2.2 Problem ten został po raz pierwszy określony jako priorytet we wspólnym sprawozdaniu w sprawie ochrony socjalnej i włączenia społecznego za 2005 r. Komisja Europejska opublikowała w 2007 r. opracowanie dotyczące oceny kwestii bezdomności na poziomie Unii Europejskiej <sup>(4)</sup>.

2.3 Przeciwdziałanie temu problemowi stało się sprawą pierwszoplanową, tym bardziej, że jest to istotna część strategii UE dotyczącej ochrony socjalnej i włączenia społecznego.

2.4 Za pomocą strategii UE dotyczącej ochrony socjalnej i włączenia społecznego (znanej także jako otwarta metoda koordynacji w dziedzinie społecznej) Unia Europejska koordynuje krajowe środki i prace nad strategiami przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu oraz zachęca do ich wdrożenia, w oparciu o mechanizm sprawozdawczości, wspólne wskaźniki i końcowe wnioski polityczne przyjmowane przez Komisję Europejską w porozumieniu z Radą Ministrów UE.

2.5 Parlament Europejski przyjął szereg istotnych inicjatyw na rzecz osób bezdomnych, w szczególności pisemną deklarację dotyczącą rozwiązania problemu bezdomnych żyjących na ulicy przyjętą w 2008 r. <sup>(5)</sup> W deklaracji tej zwrócono się do Rady o podjęcie zobowiązania na poziomie całej UE do rozwiązania do 2015 r. problemu osób bezdomnych żyjących na ulicy. 6 września 2010 r. pięciu posłów europejskich opublikowało nową pisemną wspólną dla różnych partii deklarację na temat konieczności opracowania strategii europejskiej dotyczącej bezdomności. Dokument ten przyjęto w grudniu 2010 r. EKES uważa, że do realizacji wyżej wymienionych ambitnych celów niezbędne są fundusze europejskie (EFS i EFRR).

2.6 Pod koniec 2009 r. sieć niezależnych ekspertów z UE w dziedzinie włączenia społecznego przedstawiła raport <sup>(6)</sup> w sprawie problemu bezdomności i wykluczenia wynikającego z problemów mieszkaniowych w państwach członkowskich UE. W raporcie tym postuluje się, by kwestia bezdomności stała się integralną częścią otwartej metody koordynacji w dziedzinie społecznej oraz by wzmocnić i kontynuować odpowiednie działania po 2010 r.

2.7 17 czerwca 2010 r. Rada Europejska przyjęła nową strategię „Europa 2020”. Do 2020 r. UE dążyć będzie do uwolnienia co najmniej 20 mln osób od zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Propozycja Komisji na 2020 r. obejmuje europejską platformę walki z ubóstwem, aby „opracować i przeprowadzić działania mające na celu rozwiązanie konkretnych problemów **grup szczególnie zagrożonych (...) i bezdomnych**” <sup>(7)</sup>.

2.8 W październiku 2010 r. Komitet Regionów opublikował opinię w sprawie zwalczania bezdomności, w której stwierdził, że UE powinna czynić więcej wysiłków, by zwalczyć tę plagę. Komitet Regionów proponuje, by promować typologię ETHOS na szczeblu europejskim, założyć europejską agencję koordynującą i wspierającą walkę z bezdomnością, działać na rzecz zapobiegania temu zjawisku i włączyć do tych wysiłków regiony.

2.9 We wspólnym sprawozdaniu Komisji i Rady w sprawie ochrony socjalnej i włączenia społecznego za 2010 r. <sup>(8)</sup> wezwano państwa członkowskie do opracowania strategii skierowanych na: zapobieganie, poszukiwanie trwałych form mieszkalnictwa (mieszkania subwencjonowane i trwałe), podejście przyznające bezwzględne pierwszeństwo kwestii mieszkaniowej z uwzględnieniem uzupełniających usług społecznych, poprawę zarządzania.

2.10 Najistotniejsze zalecenia dotyczące problemu bezdomności w 2010 r. znajdują się we wnioskach końcowych z Europejskiej Konferencji Konsensusu w zakresie Bezdomności <sup>(9)</sup>, która odbyła się pod koniec 2010 r. – Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym. Została ona zorganizowana z inicjatywy Komisji Europejskiej i ze wsparciem belgijskiej prezydencji Unii Europejskiej.

2.11 W 2011 r. Eurostat <sup>(10)</sup> opublikował sprawozdanie w sprawie warunków mieszkaniowych w Europie w 2009 r. („Housing Condition in Europe in 2009”), z którego wynika, że 30 mln obywateli UE cierpi z powodu braku przestrzeni i trudnych warunków mieszkaniowych.

## 3. Prawo do mieszkania

3.1 Zjawisko osób bezdomnych może bezpośrednio naruszać prawa człowieka zawarte w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej <sup>(11)</sup>.

3.2 Art. 34 tej Karty głosi: „3) W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia (...) godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”.

3.3 Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ gwarantuje prawo do odpowiednich warunków życia obejmujących dostęp do mieszkań oraz usług zdrowotnych i społecznych. Zgodnie z jej art. 25 ust. 1 „Každy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne (...)”.

<sup>(3)</sup> [www.2010againstopoverty.eu](http://www.2010againstopoverty.eu).

<sup>(4)</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2007/study\\_homelessness\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf).

<sup>(5)</sup> Zob. załącznik.

<sup>(6)</sup> <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/homelessness-and-housing-exclusion>.

<sup>(7)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en,fr&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=509103:cs&page=>.

<sup>(8)</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/10/st06/st06500.pl110.pdf>.

<sup>(9)</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=637&langId=en&eventsId=315&furtherEvents=yes>.

<sup>(10)</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-SF-11-004](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-004).

<sup>(11)</sup> Art. 6 TUE: „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (...), która ma taką samą moc prawną jak Traktaty”.

3.4 W art. 31 zrewidowanej Karty społecznej Rady Europy <sup>(12)</sup> określa się, że każdy obywatel ma prawo do mieszkania i zachęca się strony do „podjęcia działań zmierzających do: popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie; zapobiegania i ograniczania bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania; uczynienie kosztów mieszkania dostępnymi dla tych, którzy nie mają odpowiednich zasobów”.

3.5 Prawo do mieszkania zawarte jest w konstytucjach krajowych wielu państw członkowskich UE. Odpowiednie miejsce zamieszkania to jednocześnie prawo i potrzeba. EKES zaleca państwom członkowskim, by pomagały w uzyskaniu mieszkania wszystkim osobom posiadającym to prawo zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi. EKES zachęca państwa członkowskie i społeczeństwo obywatelskie do zapewnienia monitorowania tego procesu. Istnienie przepisów prawa jest podstawą, by określić i opracować skuteczne działania w zakresie walki z problemem osób bezdomnych.

#### 4. Wykluczenie społeczne i ubóstwo jako skutki złych warunków mieszkaniowych

4.1 Z badań Eurostatu wynika <sup>(13)</sup>, że 30 mln obywateli Unii Europejskiej cierpi z powodu braku przestrzeni i trudnych warunków mieszkaniowych. W 2009 r. 6 % ludności UE żyło w bardzo złych warunkach mieszkaniowych. Ponadto opłaty, jakie za miejsce zamieszkania uiszcza 12,2 % ludności UE, są zbyt wygórowane w stosunku do dochodów.

4.2 Osoby bezdomne żyjące na ulicy są najbardziej widoczną i skrajną formą ubóstwa i wykluczenia. Jednak problem bezdomności obejmuje szereg innych sytuacji, jak np. osoby przyjmowane awaryjnie, w czasowo lub przejściowo dostosowanych do tego lokalach, osoby mieszkające prowizorycznie u rodziny lub znajomych, osoby, które nie mają mieszkania a są zmuszone do opuszczenia różnego rodzaju placówek, osoby zagrożone wydaleniem czy osoby żyjące w miejscach do tego nieprzystosowanych lub niebezpiecznych.

4.3 Dostęp do mieszkania o odpowiednim standardzie może być uważany za podstawową potrzebę ludzką.

4.4 Złe warunki mieszkaniowe obejmują braki w wyposażeniu i można je ocenić po stanie lokalu: zniszczony dach, brak wanny lub prysznicza i toalety bądź też niewystarczająca ilość światła.

4.5 Niektóre z państw członkowskich, które przystąpiły do UE po 2004 r., poinformowały, że znaczna część ich ludności boryka się z problemem bardzo złych warunków mieszkaniowych; chodzi tu zwłaszcza o Rumunię, Polskę, Bułgarię i kraje bałtyckie <sup>(14)</sup>.

4.6 W wielu krajach ubóstwo związane jest z wysokimi kosztami mieszkaniowymi: 67 % Europejczyków ocenia, że koszt godziwego mieszkania jest o wiele za wysoki. Opinia ta jest szczególnie rozpowszechniona w Czechach i na Cyprze (89 %) oraz w Luksemburgu, na Malcie (86 %) i w Słowacji (84 %).

4.7 Co szósty Europejczyk twierdzi, że ma trudności z opłaceniem bieżących kosztów związanych z mieszkaniem <sup>(15)</sup>. 26 % obywateli UE uważa, że godziwe mieszkanie kosztuje w naszych społeczeństwach zbyt drogo. Obywatele pytani o przyczyny ubóstwa na czwartym miejscu podają koszt mieszkania.

#### 5. Definicje zjawiska osób bez miejsca zamieszkania i bezdomności

5.1 Nie istnieje na poziomie UE wspólna definicja funkcjonalna osób bezdomnych; to pojęcie rozumiane w różny sposób w zależności od państwa członkowskiego. Zjawisko bezdomności jest złożone i zmienne w czasie, poszczególne jednostki lub grupy mają za sobą różne doświadczenia i różne powody włączenia do kategorii bezdomnych oraz jej opuszczenia.

5.2 Można wyróżnić wiele rodzajów i grup osób bezdomnych; są to np. samotni mężczyźni mieszkający na ulicy, również mieszkające na ulicy dzieci i młodzież, młodzież opuszczająca instytucje dla dzieci, samotne matki żyjące na ulicy, osoby z problemami zdrowotnymi w rodzaju alkoholizmu, osoby zależne, osoby z problemami psychologicznymi lub psychiatrycznymi, bezdomne osoby starsze, rodziny żyjące na ulicy, osoby bez miejsca zamieszkania pochodzące z mniejszości etnicznych, jak Romowie i ludność o wędrownym stylu życia, bezdomni imigranci, bezdomne osoby ubiegające się o azyl (uchodźcy), drugie pokolenie dzieci ulicy, których rodzice są bezdomni.

5.3 FEANTSA (europejska federacja krajowych stowarzyszeń pracujących z bezdomnymi) opracowała typologię zjawiska bezdomności i wykluczenia związanego z problemami mieszkaniowymi nazwaną ETHOS. Zgodnie z typologią ETHOS posiadanie własnego domu może oznaczać:

— z *fizycznego punktu widzenia*: dysponowanie odpowiednim mieszkaniem (lub przestrzenią) należącym wyłącznie do danej osoby i jej rodziny;

— z *prawnego punktu widzenia*: posiadanie aktu własności;

— z *społecznego punktu widzenia*: możliwość zachowania prywatności i utrzymania stosunków międzyludzkich.

5.4 Definicja ta umożliwia określenie czterech głównych pojęć – *być bezdomnym, nie mieć mieszkania, żyć w trudnych warunkach mieszkaniowych, żyć w nieodpowiednich warunkach mieszkaniowych* – które można uznać za brak miejsca zamieszkania. Na tej podstawie ETHOS klasyfikuje osoby bezdomne w zależności od ich życiowej sytuacji lub rodzaju ich mieszkania. Powyższe kategorie pojęciowe dzielą się na 13 kategorii operacyjnych, które mogą być wykorzystane w ramach różnych działań, np. jeśli chodzi o uzyskanie dokładnego obrazu problemu bezdomności oraz o opracowanie, monitorowanie i ocenę tych działań <sup>(16)</sup>.

<sup>(12)</sup> Rada Europy – STE nr 163 – Europejska Karta Społeczna (zrewidowana).

<sup>(13)</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-SF-11-004](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-004).

<sup>(14)</sup> Eurobarometr.

<sup>(15)</sup> Nowa ankieta na temat biedy i wykluczenia społecznego przeprowadzona przez Eurobarometr, MEMO/09/480/27.10.2009.

<sup>(16)</sup> Typologia ETHOS znajduje się w załączniku do sprawozdania. Zob. także: <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/FR.pdf>.

## 6. Dane statystyczne i wskaźniki

6.1 W skali Unii Europejskiej krajowe urzędy statystyczne i inne oficjalne źródła danych statystycznych państw członkowskich Unii Europejskiej nie stosują jednej, ani jednolitej metody gromadzenia danych dotyczących osób bezdomnych.

6.2 Można tu wykorzystać model opracowany przez ETHOS wraz z jego kategoriami pojęciowymi w celu opracowania statystyk i przeglądu sytuacji osób bezdomnych, oceny potrzeb beneficjentów oraz zasobów lokalnych i możliwości organizacyjnych, a także zapewnienia opracowania, monitorowania i oceny podejmowanych działań.

6.3 Należy przeprowadzać badania i analizy zjawiska bezdomności na szczeblu UE, zarówno po to, by zrozumieć jego przyczyny i poznać strukturę, jak i w celu opracowania strategii politycznych oraz ich koordynacji i wdrażania. EKES zwraca się do Eurostatu (przez system gromadzenia danych EU-SILC<sup>(17)</sup>) i do osób odpowiedzialnych za programy europejskie, które umożliwiły sfinansowanie wysiłków podejmowanych na rzecz włączenia społecznego osób bezdomnych, by przedstawiły analizę okresu obejmującego od pięciu do dziesięciu ostatnich lat i zaprezentowały ogólny rozwój zjawiska bezdomności na poziomie europejskim.

## 7. Czynniki ryzyka i zagrożenia wykluczeniem wynikającym z braku mieszkania – przyczyny.

7.1 Przyczyny pojawienia się zjawiska bezdomności są często złożone i współzależne. To sytuacja wywołana najczęściej szeregiem zbieżnych czynników.

7.2 Należy prowadzić działania w dziedzinie różnych istniejących czynników ryzyka, by zapobiegać problemowi osób bezdomnych i starać się go rozwiązać.

- *strukturalne czynniki ryzyka*: procesy gospodarcze, imigracja, obywatelstwo, procesy związane z rynkiem nieruchomości;
- *instytucjonalne czynniki ryzyka*: najważniejsze usługi społeczne, mechanizmy przyznawania zasiłków, procedury instytucjonalne;
- *interpersonalne czynniki ryzyka*: sytuacja rodzinna, stosunki z innymi osobami (np. rozwód);
- *osobiste czynniki ryzyka*: niepełnosprawność, edukacja, zależność, wiek, sytuacja imigrantów;
- *czynniki ryzyka związane z dyskryminacją lub brakiem statusu prawnego*: może to dotyczyć zwłaszcza imigrantów i niektórych mniejszości etnicznych, np. Romów.

## 8. Usługi społeczne lub pomoc w nagłych przypadkach a strategię na rzecz dostępu do mieszkania

8.1 Istnieją różne formy pomocy dla osób bezdomnych; jest to zarówno pomoc mieszkaniowa, jak i inna. Propagowanie partnerstwa publiczno-prywatnego jest kluczowym elementem wdrażania strategii umożliwiających dostęp do mieszkania. Ogromne znaczenie ma udostępnienie trwałych mieszkań i pogotowia medyczno-socjalnego, a także upowszechnianie partnerstw, zwłaszcza w zimie i w lecie – w niektórych krajach

pewien odsetek osób bezdomnych umiera na ulicy za każdym razem, kiedy następuje okres upałów lub bardzo niskich temperatur.

8.2 EKES zaleca rozpowszechnianie innowacyjnych modeli oraz opracowań zawierających zbiór dobrych rozwiązań na skalę krajową i europejską. Zachęcałyby one na tych szczeblach do stosowania innowacyjnych i interaktywnych metod, w ramach których na pierwszym miejscu stałyby trwałe mieszkania i niezbędne usługi uzupełniające. Otwarta metoda koordynacji może okazać się korzystna, by promować skuteczne działania integracyjne przeznaczone dla osób bezdomnych.

8.3 EKES zaleca rozwijanie zróżnicowanych usług i upowszechnianie minimalnych standardów w zakresie wszystkich usług społecznych skierowanych do osób bezdomnych, aby odpowiedzieć na ich różnorodne potrzeby:

- bezpośrednie interwencje socjalne: pomoc socjalna i prawna w celu uzyskania mieszkania, zakwaterowanie tymczasowe, domy i mieszkania socjalne, sieci pomocy i objęcia opieką, ośrodki wszechstronnej pomocy;
- usługi specjalistyczne (dla bezdomnych nosicieli wirusa HIV lub dla osób o specjalnych potrzebach itp.);
- doradztwo, porady prawne i szkolenia zawodowe;
- kształtowanie zmysłu przedsiębiorczości wśród bezdomnych, gospodarka społeczna;
- monitorowanie i wsparcie (pomoc wspólnotowa);
- działania na rzecz promowania rodziny, prospołeczne i kulturalne, programy prewencyjne.

8.4 EKES sugeruje wdrożenie zintegrowanych strategii umożliwiających stworzenie wystarczających i uzupełniających się usług we wszystkich dziedzinach, by odpowiedzieć na wszystkie potrzeby beneficjentów, zwłaszcza w zakresie mieszkań socjalnych. Zdaniem EKES-u, by uniknąć przypadków śmierci osób bezdomnych na ulicy, konieczne jest promowanie prawodawstwa wymagającego utworzenia w każdym regionie przynajmniej jednego ośrodka doradczego i miejsca doraźnego zakwaterowania dla osób bezdomnych o potencjale odpowiadającym liczbie osób żyjących na ulicy. EKES podkreśla, że istotne jest znalezienie trwałych rozwiązań integracyjnych dla osób w trudnej sytuacji poprzez tworzenie trwałych miejsc zakwaterowania i budowę mieszkań oraz tworzenie dodatkowych usług społecznych, zwłaszcza po to, by umożliwić utrzymanie więzów solidarności wewnątrzrodzinnej (dzieci – rodzice itd.) oraz, w miarę możliwości, ponownie włączyć do rodziny dzieci w wypadkach, w których zostały one odebrane rodzicom ze względów związanych z ubóstwem lub trudnymi warunkami życia.

8.5 EKES zaleca państwom członkowskim opracowanie w pierwszej kolejności średnio- i długoterminowych strategii zapobiegawczych.

8.6 Usługi społeczne dla osób bezdomnych nie powinny być wciąż wykorzystywane, by kompensować niekonsekwentne działania klasy politycznej w dziedzinie imigracji lub brak wyspecjalizowanych usług w zakresie przyjmowania imigrantów.

<sup>(17)</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu\\_silc](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc).

## 9. Uwagi szczegółowe

9.1 Brak schronienia lub mieszkania może prowadzić do degradacji osoby, do dyskryminacji ze względu na przynależność do danej grupy społecznej (grupy w trudnym położeniu), a niekiedy nawet do śmierci (zwłaszcza w okresach skrajnych mrozów lub upałów). EKES uważa, że zjawisko bezdomności może bezpośrednio naruszać prawa człowieka, o których mowa w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 1, 2, 3, 6, 7, 21 i 34)<sup>(18)</sup> oraz w zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej i w międzynarodowym pakcie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych.

9.2 Integracja społeczna osób bezdomnych to trudny i złożony proces. EKES wzywa Komisję Europejską do opracowania ambitnej strategii, by pomóc państwom członkowskim wykorzystać społeczne zjawisko bezdomności poprzez wdrażanie skutecznych strategii krajowych. Powinny skupiać się one na wspólnych definicjach, przyczynach, działaniach i skutkach. EKES zachęca Komisję Europejską do przygotowania kampanii informacyjnej dotyczącej bezdomności i podkreśla, że chodzi tu o absolutną konieczność. Postuluje o to, by w opracowywaniu europejskiej polityki i strategii politycznych uczestniczyły organizacje świadczące usługi socjalne, osoby pozbawione domostwa, władze publiczne oraz środowiska naukowo-badawcze.

9.3 EKES zaleca Komisji, by w przyszłości zachęcała państwa członkowskie do przeznaczania części budżetu i specjalnych funduszy na finansowanie lub współfinansowanie programów na rzecz osób bezdomnych (zwłaszcza z tytułu EFS i EFRR). EKES ocenia, że w okresie 2014–2020 należy zwiększyć fundusze strukturalne (EFS i EFRR) i że działania w tej

dziedzinie powinny mieć charakter uzupełniający. Zaleca także państwom członkowskim uwzględnienie w krajowych programach operacyjnych strategii związanych z problemem bezdomności (w odniesieniu do rozporządzenia (WE) 1083/2006) i środków mających na celu zmniejszenie negatywnych skutków, jakie kryzys gospodarczy wywiera na dostęp do zakwaterowania.

9.4 EKES zaleca podejmowanie działań na poziomie europejskim, by ograniczyć wszelkie tendencje spekulacyjne na rynku nieruchomości. W ramach analizy europejskiej i krajowej polityki społecznej Komitet zaleca nadzorowanie stosunku miesięcznego wynagrodzenia netto do cen mieszkań. EKES uznaje, że dostęp do godnego miejsca zamieszkania musi być proporcjonalny do stosunku pomiędzy comiesięczną ratą za mieszkanie (lub opłatą za wynajem) wraz z codziennymi wydatkami a wysokością wynagrodzenia netto przeciętnego obywatela europejskiego.

9.5 EKES zwraca uwagę na fakt, że w niektórych krajach skala zjawiska bezdomności wciąż wzrasta. Przed kilkudziesięciu laty problem ten dotyczył konkretnie dorosłych żyjących na ulicy, a obecnie w wielu państwach członkowskich jest on bardziej różnorodny i poważniejszy: wzrasta liczba bezdomnych kobiet, na ulicy żyją rodziny, młodzież i dzieci, a także pracownicy, którzy stracili mieszkanie wskutek niemożności spłacenia kredytu lub z powodu kryzysu gospodarczego i w sektorze nieruchomości, coraz więcej jest też bezdomnych imigrantów i osób należących do mniejszości etnicznych. Fakt, iż na ulicy żyje drugie pokolenie dzieci, których rodzice są bezdomni, stanowi oczywisty i ubolewania godny dowód na to, że na niektórych obszarach omawiane zjawisko wymknęło się spod kontroli.

Bruksela, 27 października 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(18)</sup> Unia Europejska, 2010 / ISBN 979-92-284-2588-6, ss. 391–403.  
Zob. także punkt 3.2 opinii.