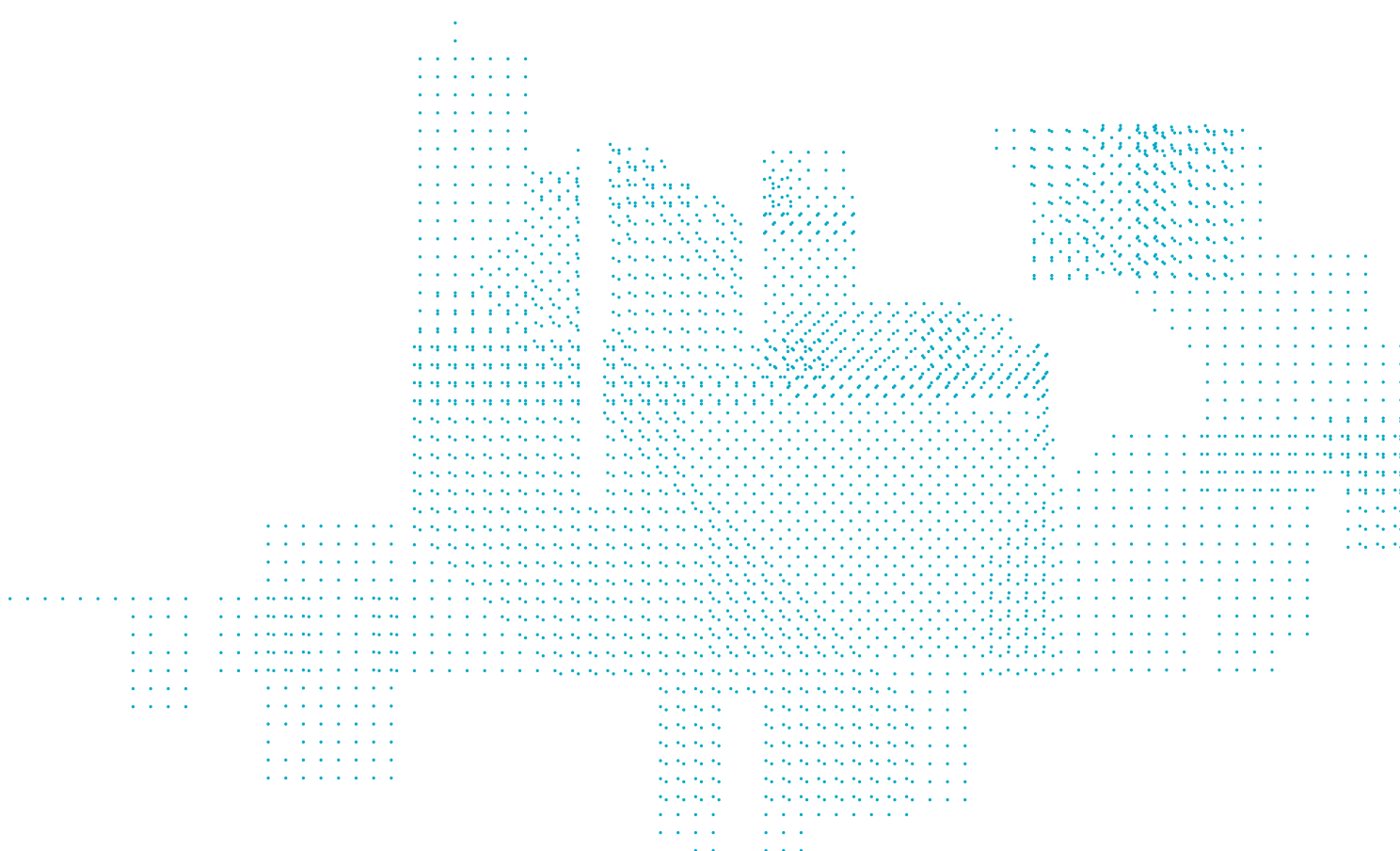


PATRYCJA MICKIEWICZ
KATARZYNA WENCEL

GODNE ŻYCIE DLA WSZYSTKICH – WYKLUCZENIE SPOŁECZNE MIGRANTÓW JAKO SKUTEK ZŁYCH WARUNKÓW MIESZKANIOWYCH



1. Wprowadzenie

Bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe dotyczą ludzi na wszystkich kontynentach, nie tylko w tzw. krajach Trzeciego Świata, ale również w Europie, w tym w dobrze rozwiniętych państwach członkowskich Unii Europejskiej, i są przykładem niedopuszczalnego naruszenia podstawowych praw człowieka. Ze sprawozdania Eurostat w sprawie warunków mieszkaniowych w Europie w 2009 roku wynika, że 30 milionów osób w Unii Europejskiej cierpi z powodu trudnych warunków mieszkaniowych¹. Składają się na nie m.in. przeludnienie, zbyt wysokie koszty zamieszkania czy nieodpowiednie warunki mieszkaniowe.

Tymczasem godziwe warunki mieszkaniowe należą do fundamentalnych potrzeb każdego człowieka, są podstawą godnego życia, a ich brak jest jedną z głównych przyczyn wykluczenia społecznego. Bezdomność ma charakter złożony i wielowymiarowy. Jest zjawiskiem zmiennym w czasie, przynosi wiele negatywnych skutków zarówno osobom nim dotkniętym, jak i całemu społeczeństwu. Osobami bezdomnymi coraz częściej stają się samotne matki z dziećmi, osoby młode i migranci, w tym migranci przymusowi. Najbardziej skrajną formę wykluczenia stanowi bezdomność uliczna. Zjawisko bezdomności dotyczy jednak wielu innych sytuacji, jak chociażby przebywanie w noclegowniach, lokalach tymczasowych czy w miejscach do tego nieprzystosowanych. Przyczyny bezdomności wynikają z różnych, często zależnych od siebie czynników. Należą do nich czynniki strukturalne, instytucjonalne, interpersonalne, osobiste oraz czynniki związane z dyskryminacją lub nieuregulowanym statusem prawnym

Zgodnie z definicją pierwszego Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. prawa do odpowiedniego mieszkania prawo do odpowiednich warunków zamieszkania to prawo każdej kobiety, każdego mężczyzny i dziecka do uzyskania i utrzymania bezpiecznego domu w społeczności, by żyć w pokoju i godności. Prawo to przysługuje bez względu na narodowość, obywatelstwo czy status prawny. Tymczasem nieudokumentowani migranci, w tym cudzoziemcy, których wnioski o status uchodźcy zostały odrzucone, stanowią grupę szczególnie narażoną na wykluczenie mieszkaniowe. Ich nieuregulowany status prawny, penalizacja nielegalnej migracji funkcjonująca wciąż w niektórych państwach sprawia, że wielu z nich będzie niezdolnych zmierzyć się

¹ Eurostat, *Housing conditions in Europe in 2009*, Statistics in focus nr 4/2011, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-004/EN/KS-SF-11-004-EN.PDF.

z dyskryminującymi praktykami lub innymi nadużyciami, np. w obszarze wynajmu lokali, i nie będą w stanie sięgać po środki prawne, by dochodzić swoich praw. Ponadto krajowe strategie rzadko uwzględniają migrantów, a niemal nigdy nie odnoszą się do problemów migrantów nieudokumentowanych².

Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym stanowi element polityki europejskiej w dziedzinie integracji społecznej. W ostatnich latach można zaobserwować wzrost zainteresowania Unii Europejskiej sprawami społecznymi, co wiąże się niewątpliwie z kryzysem gospodarczym, który wywarł duży wpływ na wzrost skali ubóstwa w Europie i zwrócił uwagę na konieczność podjęcia zintegrowanych i wielopłaszczyznowych działań w celu przeciwdziałania temu zjawisku. Wyrażonego znaczenia nabrał w tym kontekście problem bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego jako zjawisk stanowiących najdotkliwszy wyraz ubóstwa i przykład niedopuszczalnego naruszenia podstawowych praw człowieka.

W Polsce wciąż niewiele mówi się o bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowym migrantów, mimo że sytuacja mieszkaniowa cudzoziemców w Polsce od lat budzi zaniepokojenie organizacji międzynarodowych i pozarządowych. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy mogą być niepełne dane odnośnie do tego zjawiska, innym – brak zainteresowania ze strony władzy publicznej tą grupą społeczną i lekceważenie problemu. Rozwiązania prawne w obszarze pomocy społecznej, w tym mieszkaniowej, również nie są korzystne dla cudzoziemców osiedlających się w Polsce. Pomoc społeczna ograniczona jest do wąskiej grupy migrantów, bowiem prawo do zakwaterowania po przybyciu do Polski mają wyłącznie migranci przymusowi. Ta grupa cudzoziemców może skorzystać z zakwaterowania w ośrodku dla uchodźców (bądź też otrzymywać wsparcie finansowe na wynajem mieszkania) przez okres trwania postępowania o nadanie statusu uchodźcy. Osoby, którym przyznano ochronę międzynarodową (status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą) otrzymują następnie wsparcie w ramach Indywidualnych Programów Integracji (IPI), w czym zawiera się pomoc w poszukiwaniu mieszkania. Problemem okazuje się rozpoczęcie życia „na własną rękę” po zakończeniu programu, bowiem po roku czasu wielu cudzoziemców nie jest gotowych, by samodzielnie się utrzymać, znaleźć mieszkanie i pracę. Potwierdza to przeprowadzone w 2010 roku przez Instytut Spraw Publicznych pilotażowe badanie dotyczące bezdomności uchodźców³.

² UN-Habitat, *The right to adequate housing*, Fact Sheet nr 21 (rev 1), Geneva 2009, str. 25.

³ Wyniki badania można znaleźć w raporcie autorstwa K. Wysińskiej i N. Ryabińskiej, *Bezdomność uchodźców w Polsce – wyniki badania pilotażowego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.

Ujawniło ono wyjątkowo trudną sytuację uchodźców w obszarze mieszkalnictwa, doświadczających wykluczenia mieszkaniowego i bezdomności. Na początku 2013 roku ogłoszone zostały wyniki kolejnego badania Instytutu Spraw Publicznych, tym razem przeprowadzonego za pomocą eksperymentalnej metody testów dyskryminacyjnych⁴. Pokazały one, że Polacy nie chcą wynajmować mieszkań obcokrajowcom - właściciele odmawiają wynajęcia lokalu aż trzy razy częściej osobie z obcym akcentem niż Polakowi. Okazuje się zatem, mamy do czynienia z dyskryminacją i wykluczeniem migrantów w obszarze mieszkalnictwa, co przyczynia do ich marginalizacji i w konsekwencji prowadzi do bezdomności.

W niniejszej analizie zostanie omówiona problematyka prawa do godnych warunków mieszkaniowych na płaszczyźnie międzynarodowej. Następnie zostaną zaprezentowane inicjatywy unijne odnoszące się do kwestii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Nacisk zostanie położony na przedstawienie wniosków i zaleceń oraz wysuwanych postulatów. Pozwoli to na poznanie stopnia zaangażowania Unii Europejskiej oraz efektywności podejmowanych działań i ich realnego wpływu na możliwość wyeliminowania analizowanego problemu. W kolejnym fragmencie zostaną omówione wybrane orzeczenia Europejskiego Komitetu Praw Społecznych Rady Europy, precedensowe z punktu widzenia ochrony praw drugiej generacji, jak również interesująca sprawa brytyjska dotycząca odmowy dostępu do pomocy mieszkaniowej cudzoziemcom, którym nie przyznano ochrony międzynarodowej. Na zakończenie zostaną przedstawione rekomendacje dla Polski.

2. Prawo do godnych warunków mieszkaniowych – perspektywa międzynarodowa

2.1. Organizacja Narodów Zjednoczonych

Pierwszym instrumentem, który przyjęto w ramach międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka, uznającym prawo każdego do życia na poziomie zapewniającym mu i jego rodzinie zdrowie oraz dobrobyt, była Powszechna Deklaracja Praw Człowieka⁵. Art. 25 Deklaracji, w powiązaniu z art. 1 mówiącym o równości wszystkich ludzi pod względem godności oraz z art. 2 wprowadzającym zasadę niedyskryminacji w korzystaniu

⁴ K. Wysińska, Czyj jest ten kawałek podłogi? Wyniki badań dyskryminacji uchodźców w dostępie do mieszkań, w:...

⁵ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. Pierwotnie PDPC nie miała charakteru formalnie wiążącego, jednak obecnie uznaje się ją za międzynarodowe prawo zwyczajowe, co oznacza, że uważana jest za akt prawny powszechnie obowiązujący.

z uprawnień przyznanych Deklaracją (m.in. ze względu na jakiegokolwiek różnice rasy, wyznania czy narodowości), tworzy ogólne ramy do uznania równego prawa każdego człowieka do godnych warunków mieszkaniowych.

Idea ta została następnie odzwierciedlona w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych, mianowicie w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁶. Art. 11 ust. 1 Paktu nakłada na państwa obowiązek uznania prawa każdego do odpowiedniego poziomu życia oraz do stałego polepszania warunków bytowych, w czym zawiera się prawo do mieszkania. Powinno to się odbywać bez jakiegokolwiek dyskryminacji, m.in. ze względu na takie cechy prawnie chronione jak rasa, kolor skóry, pochodzenie narodowe, wyznanie (art. 2 ust. 2). Mimo takiego ujęcia zobowiązania państw-sygnatariuszy Paktu do zapewnienia wszystkim obywatelom godnych warunków życia, uznanie prawa do mieszkania jako wiążącego władze publiczne, a w razie jego nieprzestrzegania umożliwienie dochodzenia roszczeń z tego tytułu, nie jest przyznane wprost. Po części dlatego, że Pakt chroni prawa drugiej generacji, których dochodzenie bezpośrednio przed sądami krajowymi i organami międzynarodowymi pierwotnie nie było możliwe. Rozwój prawa międzynarodowego w obszarze ochrony praw człowieka oraz orzecznictwo regionalnych i krajowych instytucji prawo-człowieczych w ostatnim czasie jednak zmieniają się zasadniczo. Można zaobserwować, że prawa społeczne i ekonomiczne, w tym prawo do mieszkania, nabierają coraz większego znaczenia. Częściej dostrzega się również wyraźną zależność między tą sferą a prawami politycznymi czy obywatelskimi. Wreszcie, przyznaje się, że prawo do mieszkania jest nierozzerwalnie związane z prawem do godności⁷.

Dostrzeżenie relacji między bezdomnością i związanymi z nią nieakceptowalnymi warunkami życia a ludzką godnością jest niezwykle ważne z punktu widzenia legalności prowadzonych działań. Jeśli bowiem uznamy, że prawo do godności zyskało status międzynarodowego prawa zwyczajowego, będzie ono wiązać wszystkie państwa niezależnie od faktu przystąpienia lub nieprzystąpienia do umów międzynarodowych przyznających prawo do mieszkania⁸. Kluczem do właściwej implementacji i egzekucji prawa do godnych warunków mieszkaniowych jest skuteczne wykorzystywanie

⁶ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1966 r., Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169.

⁷ Tezy te są rozwinięte dalej, w oparciu o raporty i analizy powstałe w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej.

⁸ A. Kucs, Z. Sedlova, L. Pierhurovica, *The right to Housing: International, European and National Perspectives*, „Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol 2008, no 64/65”; www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3685067.pdf, str. 1.

krajowych i międzynarodowych środków prawnych pozwalających na dochodzenie roszczeń z tytułu naruszeń tego prawa. Jednym z takich narzędzi jest możliwość wnoszenia skarg do Komitetu ONZ Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych na niewywiązywanie się przez państwa z postanowień Paktu⁹. Uprawnienie takie wynika z Protokołu fakultatywnego do Paktu¹⁰§¹¹). W nieodległej przyszłości możemy zatem spodziewać się ciekawych orzeczeń Komitetu w przedmiocie naruszeń praw chronionych Paktem. Polska do dnia dzisiejszego nie podpisała i nie ratyfikowała Protokołu fakultatywnego do Paktu, zatem w stosunku do Polski uprawnienia oferowane jednostce na mocy Protokołu oczywiście nie obowiązują.

Jeżeli chodzi o „działalność orzeczniczą” Komitetu, na uwagę zasługują tzw. Komentarze Ogólne (ang. *General Comments*) stanowiące źródło wiedzy o jego stosunku do postanowień Paktu. Interpretacje Komitetu nie są wiążące, ich celem jest ułatwienie państwom zrozumienia zobowiązań wynikających z konwencji. W kontekście omawianej problematyki warto przybliżyć dwa z nich, tj. Komentarz nr 20¹² oraz 4¹³. Dzięki nim możemy dowiedzieć się, co Komitet rozumie przez pojęcie „prawa do mieszkania”, czy też jak daleko sięga obowiązek państwa zapewnienia jednostkom godnych warunków bytowych, szczególnie w kontekście migrantów. Przede wszystkim Komitet w Komentarzu Ogólnym nr 4 wskazuje, że Konwencja nie obliguje państwa do zbudowania publicznych mieszkań i zapewnienia zakwaterowania wszystkim obywatelom. Jednakże w niektórych przypadkach państwo jest zobowiązane zapewnić lokal socjalny lub inne tanie mieszkanie dla gospodarstw o niskich dochodach.

Poza tym, Komitet zwraca uwagę, że prawa chronione na mocy Paktu, w tym prawo do odpowiedniego zakwaterowania, mają zastosowanie bez względu na status pobytowy czy posiadane przez daną osobę dokumenty¹⁴. Oznacza to, że mogą z nich korzystać zarówno cudzoziemcy legalnie przebywający na terytorium państwa-

⁹ Oprócz prawa do godnych warunków życia, w tym mieszkaniowych, skarżący może podnosić naruszenie także m.in. prawa do pracy w godziwych i korzystnych warunkach, prawa do ochrony socjalnej, do najwyższych dostępnych standardów opieki medycznej czy prawa do edukacji oraz korzystania z wolności kulturowej i postępu naukowego.

¹⁰ Protokół fakultatywny do Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne rezolucją nr A/RES/63/117, w dniu 10 grudnia 2008 r.

¹¹ Od dnia 5 maja 2013 r. Pakt zaczął obowiązywać w stosunku w następujących państwach: Argentyna, Boliwia, Bośnia i Hercegowina, Ekwador, Salvador, Mongolia, Portugalia, Słowacja, Hiszpania i Urugwaj, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en#EndDec.

¹² General Comment No 20, *Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, E/C.12/GC/20, 2 July 2009.

¹³ General Comment No 4, *The right to adequate housing, (Art. 11 (1) of the Covenant)*, Sixth session, 1991.

¹⁴ General Comment No 20, pkt 30.

sygnatariusza Paktu, jak i nieudokumentowani migranci, do których również ma zastosowanie zasada równego traktowania. Komitet stoi na stanowisku, że wymaga to od państw przyjęcia odpowiednich środków, w tym także legislacyjnych, dzięki którym będzie możliwe zapobieganie i wyeliminowanie formalnej i nieformalnej dyskryminacji oraz zapewnienie, że żadne podmioty (sektora publicznego i prywatnego) nie będą dopuszczać się dyskryminacji ze względu na cechy prawnie chronione. W Komentarzu Ogólnym nr 20 Komitet wyraźnie wskazuje, że narodowość (obywatelstwo) nie powinno stanowić przeszkody w korzystaniu z praw przyznanych Paktem, np. wszystkie dzieci przebywające na terytorium danego państwa, włączając w to migrantów o nieuregulowanym statusie, mają prawo korzystać z edukacji, powinny mieć zapewnione odpowiednie wyżywienie czy dostęp do opieki medycznej. Postanowienia Paktu mają mieć zastosowanie do wszystkich, w tym nie-obywateli państw-sygnatariuszy, jak np. uchodźców, osoby ubiegające się o status uchodźcy, bezpaństwowców, pracowników migrujących oraz ofiary handlu ludźmi, niezależnie od ich statusu prawnego i dokumentów pobytowych¹⁵.

Następnie Komitet wymienia warunki, które musi spełnić zamieszkanie, by mogło zostać uznane za „odpowiednie”. Miejsce takie powinno mieć zapewnioną prawną ochronę posiadania, niezależnie od tego, czy wynajmujące mieszkanie osoby są lokatorami, właścicielami, czy też nie mają żadnych praw do zajmowanego lokalu (lub ziemi). Zatem bez względu na rodzaj posiadania państwo ma obowiązek zapewnić podstawowy stopień jej ochrony prawnej m.in. przed przymusowym wysiedleniem, nękaniami czy innymi zagrożeniami. Kolejnym warunkiem jest dostęp do usług, materiałów, urządzeń i infrastruktury. Oznacza to, że każdy powinien mieć dostęp do wody pitnej, urządzeń sanitarnych (w tym urządzeń do mycia i odprowadzania ścieków, przechowywania żywności, wywozu nieczystości), drogi, energii do gotowania, ogrzewania i oświetlenia, usług służb ratowniczych. Zakwaterowanie powinno także spełniać warunek przystępności – mieszkania mają być dostępne dla wszystkich bez względu na poziom dochodów. Następnie mieszkanie musi się nadawać do zamieszkania, czyli zapewniać ochronę przed złymi warunkami atmosferycznymi, odpowiednią przestrzeń życiową, prywatność i bezpieczeństwo. Mieszkanie powinno być również dostępne, czyli odpowiednie dla wszystkich, w tym kobiet, dzieci, osób starszych, chorych, osób o szczególnych potrzebach mieszkaniowych. Wreszcie, ważna

¹⁵

Ibidem.

jest lokalizacja – najlepiej, gdyby znajdowało się w miejscu, w którym jest dostęp do rynku pracy, opieki zdrowotnej, szkół, służb ratowniczych i innych obiektów socjalnych. Ostatnim warunkiem, który wymienia Komitet, jest dostosowanie do warunków kulturowych, co oznacza, że sposób budowy domów powinien uwzględniać uwarunkowania kulturowe. Jest to szczególnie istotne dla grup, które doświadczają dyskryminacji, takich jak np. ludność rdzenna, mniejszości, osoby o odmiennym pochodzeniu, rasie, religii, uchodźcy, migranci bez uregulowanego statusu pobytowego.

W Komentarzu Ogólnym nr 4 Komitet podkreśla, że prawo do mieszkania nie może być interpretowane wąsko, np. przez uznanie, że wymóg odpowiedniego mieszkania zostaje spełniony ze względu na sam fakt posiadania dachu nad głową lub że prawo to równa się zakwaterowanie. Powinno być natomiast pojmowane jako prawo do życia w bezpieczeństwie, pokoju i godności. Takie rozumienie jest właściwe z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, prawo do mieszkania jest integralnie związane z innymi prawami człowieka i fundamentalnymi zasadami, na których opiera się Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Ta przyrodzona godność istoty ludzkiej, z której wywodzą się prawa zapisane w Pakcie, wymaga, by pojęcie „mieszkalnictwo” (ang. *housing*) rozumieć w następujący sposób: prawo do mieszkania powinno być zapewnione wszystkim, niezależnie od dochodów i dostępu do zasobów naturalnych czy ekonomicznych. Poza tym art. 11 ust. 1 Paktu powinien być czytany, tak by odnosił się nie tylko do ‘mieszkania’, ale do „odpowiedniego mieszkania” (ang. *adequate housing*).

Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. odpowiednich warunków mieszkaniowych, Raquel Rolnik, wielokrotnie wskazywała na konieczność zapewnienia zasady równego traktowania w obszarze mieszkalnictwa w stosunku do migrantów jako ich prawa do godnego życia, bez którego w ogóle nie można mówić o prawach człowieka¹⁶. Podkreśla również, że stopień zintegrowania migrantów zależy od tego, w jaki sposób zagwarantowane są ich prawa. Prawne i administracyjne bariery ustanowione w obszarze mieszkalnictwa wpływają na warunki, w jakich mieszkają migranci, i uniemożliwiają im godne życie oraz pełną integrację w państwie przyjmującym. Rolnik stoi na stanowisku, że niezależnie od statusu prawnego i pobytowego każdy migrant powinien móc korzystać z podstawowego standardu ochrony, jeśli chodzi o odpowiednie mieszkanie i warunki życia¹⁷. W swoich zaleceniach wskazuje na

¹⁶ UN General Assembly, *Right to adequate housing*, dnia 9 sierpnia 2010 r., <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/478/91/PDF/N1047891.pdf?OpenElement>.

¹⁷ *Ibidem*.

konieczność przyjęcia przez państwa narodowych strategii w obszarze mieszkalnictwa, z jasno określonymi celami, dostępnymi środkami finansowymi na ich realizację, zakreślonym harmonogramem oraz zakresem odpowiedzialności za stworzenie różnym grupom odpowiednich warunków mieszkaniowych, włączając w to migrantów.

W swoim ostatnim raporcie z sierpnia 2012 roku¹⁸ Rachel Rolnik dotyka bardzo ważnej kwestii, a mianowicie finansowych aspektów polityki mieszkaniowej. Zauważa przy tym, że państwo nie może ograniczać się do przyjęcia jedynie finansowych mechanizmów wsparcia, by w pełni i bez dyskryminacji realizować prawo do mieszkania. Odpowiednia polityka mieszkaniowa powinna być szeroka, całościowa i dopuszczać państwowy interwencjonizm. Tym samym Rachel Rolnik zaleca odejście od wprowadzania polityki mieszkaniowej bazującej wyłącznie na finansowych narzędziach na rzecz prawo-człowieczego podejścia (ang. *human rights-based approach*). Powodem takiej zmiany są dowody na to, że polityki mieszkaniowe opierające się wyłącznie na ułatwieniach w przyznawaniu kredytów mieszkaniowych, bez wspierania budownictwa socjalnego i wprowadzaniu innych rozwiązań w tym zakresie, są skazane na porażkę. Ponadto są one dyskryminujące w stosunku do osób o niskich dochodach, które nie mają możliwości otrzymania pożyczki. Wydaje się, że ma to szczególne znaczenie w przypadku migrantów, którzy z różnych względów, nie tylko finansowych, mogą mieć utrudniony dostęp do kredytów mieszkaniowych. Właśnie dla nich powinny zostać przyjęte inne rozwiązania: łatwo dostępne mieszkania komunalne lub socjalne, mieszkania chronione czy inne formy wsparcia mieszkaniowego.

Jeżeli chodzi o instrumenty przyjęte w ramach ONZ, a odnoszące się do prawa do godnych warunków mieszkaniowych, należy wspomnieć również o Międzynarodowej Konwencji w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej (CERD). Konwencja w art. 5 lit. e) punkt iii) zobowiązuje państwa-strony do wprowadzenia zakazu dyskryminacji rasowej we wszelkich jej formach, wyeliminowania jej oraz zagwarantowania wszystkim, bez względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie narodowe bądź etniczne, równości wobec prawa, a zwłaszcza w dostępie do korzystania z enumeratywnie wymienionych praw, w tym prawa do mieszkania. Na mocy samej Konwencji ofiary naruszeń jej postanowień mogą składać indywidualne skargi do Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej¹⁹.

¹⁸ UN General Assembly, *The right to adequate housing*, A/67/286, dnia 10 sierpnia 2012 r.

¹⁹ Warto w tym miejscu przytoczyć dwa orzeczenia Komitetu w Genewie. W pierwszym w sprawie Dawas i Shava p. Danii (CERD/C/80/D/46/2009 Communication No. 46/2009) Komitet stwierdził, że Dania naruszyła

Na zakończenie warto jeszcze wspomnieć o Międzynarodowej Konwencji Ochrony Praw Migrantów Pracujących i Członków ich Rodzin przyjętej 18 grudnia 1990 roku rezolucją 45/158 Zgromadzenia Ogólnego. Konwencja weszła w życie 1 lipca 2003 roku. Jej celem jest ochrona wszystkich pracowników-migrantów (w tym także nieudokumentowanych) przed wyzyskiem przez ustanowienie międzynarodowych standardów w zakresie opieki społecznej, ochrony socjalnej i praw człowieka oraz wynikających z nich obowiązków dla państw wysyłających i przyjmujących migrantów. Konwencja ma przede wszystkim zapobiegać nielegalnemu i niezgodnemu z przepisami zatrudnianiu migrantów. Jednakże reguluje i inne kwestie – w art. 43 stanowi, że migrujący pracownicy korzystają na równi z obywatelami państwa zatrudnienia z ochrony przed wyzyskiem w zakresie najmu. Nadzorowaniem realizacji postanowień Konwencji zajmuje się Komitet do Ochrony Praw Wszystkich Pracowników-Migrantów i Członków Ich Rodzin. Komitet na podstawie art. 77 Konwencji ma, podobnie jak inne Komitety ONZ, uprawnienia do rozpatrywania skarg indywidualnych. Do chwili obecnej jedynie dwa państwa (Meksyk i Urugwaj) zgodziły się na jurysdykcję Komitetu, tymczasem do uruchomienia procedury skargowej potrzeba zgody 10 państw. Polska jak dotąd nie podpisała i nie ratyfikowała tej ważnej z punktu widzenia migrujących pracowników Konwencji.

2.2. Rada Europy

Konwencję przez niewłaściwe dochodzenie w sprawie przemocy na tle nienawiści rasowej i tym samym nie zapewniła skutecznej ochrony przed dyskryminacją rasową. W sprawie tej doszło do brutalnej napaści przez kilkunastu młodocianych sprawców na dom rodziny irackich uchodźców mieszkających w Danii. Mimo wniesienia skargi na policję i w konsekwencji ukarania kilku z nich, kary orzeczone przez sąd były znikomej dolegliwości, a wątek rasowy nie został w ogóle wzięty pod uwagę mimo znieważających rasistowskich okrzyków ze strony napastników czy faktu, że tuż przed atakiem w pobliżu domu uchodźców umieszczono znak „zakaz wstępu czarnym” (więcej o orzeczeniu na <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12058&LangID=E>). Orzeczenie to jest ważne w kontekście coraz częstszych w ostatnim czasie incydentów o charakterze rasistowskim, do których dochodzi w Polsce, szczególnie na Podlasiu. Wydaje się, że podobnie jak w sprawie duńskiej polskie organy ścigania nie uwzględniają podczas dochodzenia, a sądy podczas orzekania, rasistowskiego motywu działania sprawców, tym samym narażając się na zarzut naruszenia Konwencji.

Drugi kazus to sprawa ze skargi F.A. p. Norwegii (CERD/C/58/D/18/2000 Communication No. 18/2000), która została co prawda uznana za niedopuszczalną z uwagi na przekroczenie terminu 6 miesięcy na wniesienie skargi, ale Komitet wypowiedział się w kwestii, która była jej przedmiotem, tj. wykluczania i dyskryminacji migrantów na rynku wynajmu mieszkań. W tej sprawie agencja nieruchomości opatrywała ogłoszenia o wynajmie mieszkań adnotacjami typu `tylko dla białych`, `cudzoziemcy niemile widziani`, `tylko dla Norwegów ze stałą pracą`. Komitet zwrócił uwagę, że to niewłaściwa praktyka i zalecił państwu wdrożenie takich rozwiązań, które dawałyby gwarancję, że agencje pośrednictwa nie przyjmują od prywatnych właścicieli dyskryminujących ogłoszeń.

Poruszając problematykę praw społecznych, w systemie ochrony praw człowieka Rady Europy na uwagę zasługuje Zrewidowana Europejska Karta Społeczna²⁰. Zgodnie z jej przepisami Państwa-sygnatariusze zobowiązują się, w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną, do podejmowania działań mających na celu popieranie dostępu osób zagrożonych biedą czy wykluczeniem m.in. do zatrudnienia, mieszkań, kształcenia, kultury, pomocy społecznej i medycznej (art. 30 lit. a). Karta w art. 31 precyzuje, że państwa zobowiązują się podejmować działania mające na celu zapewnienie dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie, zapobieganie i ograniczanie bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania oraz uczynienie kosztów mieszkań przystępnymi dla tych, którzy nie mają wystarczających zasobów. W odniesieniu do migrantów Karta w art. 19 pkt 4 lit. c) stanowi, że w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy na terytorium każdego państwa-sygnatariusza Karty, zobowiązują się one zapewnić pracownikom przebywającym legalnie na ich terytoriach, tak dalece jak reguluje to ustawodawstwo lub podlega kontroli władz administracyjnych, traktowanie nie mniej korzystne niż własnych obywateli w odniesieniu do zakwaterowania.

Europejska Karta Społeczna została przyjęta w 1961 roku, trzydzieści lat później – Protokół Zmieniający Europejską Kartę Społeczna, a w 1996 roku – Zrewidowana Europejska Karta Społeczna. Polska jest stroną Europejskiej Karty Społecznej od 1997 roku. Nie ratyfikowała natomiast (choć podpisała) Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej ani Protokołu, który umożliwiłby składanie tzw. skarg zbiorowych przeciwko państwu²¹. Organem odpowiedzialnym za monitorowanie przestrzegania postanowień

²⁰ Zrewidowana Europejska Karta Społeczna, uchwalona w Strasbourgu w dniu 3 maja 1996 r.

²¹ Dnia 9 lutego 2012 r. poseł Jarosław Duda wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z zapytaniem (interpelacja nr 1803) o powody nieratyfikowania przez Rząd RP ZEKS. W odpowiedzi uzyskał następujące informacje: *Od 2005 r., czyli od podpisania przez Polskę Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, analizowane jest, czy możliwe jest jej ratyfikowanie. Warunkiem ratyfikowania karty zrewidowanej jest ponowne związanie się artykułami Europejskiej Karty Społecznej (z 1961 r.) przeniesionymi do karty zrewidowanej oraz wybór dodatkowych, nowych artykułów. Jeżeli chodzi o ponowne związanie się postanowieniami karty z 1961 r., to zgodnie z międzynarodowym i polskim prawem dotyczącym zawierania umów międzynarodowych jest to możliwe pod warunkiem zapewnienia ich pełnego wykonywania. W ocenie międzynarodowych organów kontrolujących wdrażanie karty Polska ma problemy z wykonywaniem niektórych jej postanowień (indywidualne prawo pracy: czas pracy i wynagrodzenia, zbiorowe prawo pracy, świadczenia społeczne, dostęp cudzoziemców do niektórych praw społecznych). Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziło w roku 2006 i w latach 2008–2009 przegląd możliwości usunięcia niezgodności ustawodawstwa polskiego z postanowieniami Europejskiej Karty Społecznej. W efekcie okazało się, że takiej możliwości nie ma (...).*

Europejskiej Karty Społecznej oraz rozpatrywanie skarg przeciwko państwu naruszającemu postanowienia Karty jest Europejski Komitet Praw Społecznych (ECSR). Skargi do Komitetu mogą być wnoszone przez trzy rodzaje podmiotów:

- międzynarodową organizację pracodawców lub pracowników,
- inną międzynarodową organizację pozarządową mającą status doradczy przy Radzie Europy i wpisaną przez Komitet Rządowy na specjalną listę,
- reprezentatywną krajową organizację pracodawców lub pracowników, podlegającą jurysdykcji państwa, przeciw któremu wnosi skargę.

W przypadku naruszenia praw gwarantowanych Kartą, Komitet wydaje zalecenia, które nie są co prawda prawnie wiążące, ale państwo powinno się do nich odnieść w swoim kolejnym sprawozdaniu i wykazać, że podjęło kroki w celu ich realizacji²². „Orzecznictwo” Komitetu dostarcza ważnej wiedzy o tym, jak powinny być interpretowane przepisy Karty, m.in. pojęcie „prawa do mieszkania”²³. Przede wszystkim nie może być ono rozumiane jako nakładające na państwo obowiązek „rezultatu”, ale jako nakaz starannego działania. Jednakże państwo musi wykazać praktyczne i skuteczne stosowanie praw przyznanych Kartą przez przyjęcie odpowiednich środków natury prawnej, finansowej czy operacyjnej zapewniających stały postęp w osiągnięciu celów Karty. Takie działanie obejmuje m.in. prowadzenie baz danych statystycznych, regularnych ewaluacji przyjętych strategii, ustanawianie realnych harmonogramów zmierzających do osiągnięcia kolejnych jej etapów, jak również zwracanie szczególnej uwagi na wpływ tych polityk na różne kategorie osób, w tym najbardziej wrażliwych grup²⁴.

W związku z zakończeniem najintensywniejszego etapu prac nad przygotowaniem ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podjęło w styczniu 2012 r. ponowną analizę zgodności ustawodawstwa polskiego z postanowieniami Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (...). O ile okaże się niemożliwe ratyfikowanie karty zrewidowanej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wystąpi z wnioskiem o rozszerzenie zakresu ratyfikacji Europejskiej Karty Społecznej oraz o ratyfikowanie protokołu dodatkowego do karty z 1988 r. Ponieważ stanowisko w sprawie możliwości ratyfikowania nowych artykułów karty z 1961 r. zostanie już opracowane w ramach prac nad kartą zrewidowaną, przygotowanie wniosku o ratyfikację będzie mogło odbyć się w stosunkowo krótkim terminie. Pełny tekst interpelacji oraz udzielonej odpowiedzi na: http://sejmometr.pl/sejm_interpelacje/3920?t=7703.

²² Więcej o systemie wnoszenia skarg zbiorowych do Komitetu, [w:] R.R. Churchill, U. Khaliq, *The collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?*, „European Journal of International Law” 2004, vol. 15(3), str. 417–456, <http://ejil.oxfordjournals.org/content/15/3/417.short>.

²³ Orzecznictwo Komitetu (np. w sprawach romskich) nie raz okazało się bardziej progresywne niż decyzje innych sądowych lub quasi-sądowych organów międzynarodowych.

²⁴ A. Kucs, Z. Sedlova, L. Pierhurovica, *The right to Housing...*, str. 113.

W zaleceniach z 2003 roku w stosunku do Włoch oraz Francji Komitet zwraca uwagę, że państwa powinny promować dostęp do mieszkalnictwa, szczególnie dla osób najbardziej słabych, podatnych na wykluczenie, biedę i bezdomność²⁵. Następnie Komitet zaleca, by państwa wdrożyły stosowne rozwiązania w zakresie budownictwa socjalnego, które powinno być adresowane szczególnie do grup znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji życiowej²⁶. Co ważne, Komitet zwraca uwagę, by czas oczekiwania na przydział mieszkania nie był zbyt długi, w przeciwnym razie powinny zostać zapewnione prawne i pozaprawne środki mające na celu rozwiązanie tego problemu. Zaleca się również przyznawanie dodatków mieszkaniowych dla gospodarstw o najniższych dochodach i dla osób w najcięższej sytuacji. Wszystkie te uprawnienia powinny być gwarantowane z poszanowaniem zasady równego traktowania. Orzecznictwo na podstawie Europejskiej Karty Społecznej zostanie przedstawione bardziej szczegółowo w 4 części opracowania na przykładzie wybranych spraw, które stały się przedmiotem zainteresowania Komitetu.

Drugim instrumentem Rady Europy, niezmiernie ważnym z punktu widzenia ochrony praw podstawowych, jest Europejska Konwencja Praw Człowieka (dalej: EKPC)²⁷. Przyjmuje się, że Konwencja chroni prawa osobiste i polityczne, tworząc wraz z Europejską Kartą Społeczną (która reguluje wyłącznie sferę praw społecznych i ekonomicznych) komplementarny system ochrony praw jednostki. Jednak EKPC uwzględnia również obszar praw społecznych, przyznając obywatelom określone prawa i nakładając na państwa pewne obowiązki. Konwencja w art. 8 ust. 1 stanowi, że każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, mieszkania i korespondencji. W powiązaniu z art. 14 wprowadzającym zasadę niedyskryminacji, wyraża ona ogólny nakaz równego traktowania w obszarze szeroko pojętego mieszkalnictwa. Konwencja posługuje się terminem „mieszkanie”, które jednak powinno być rozumiane szeroko jako dom, miejsce zamieszkania czy przebywania. Ochrona „domu” obejmuje m.in. prawo własności, ale nie tylko – w jej zakres wchodzi również stosunek najmu czy spółdzielcze prawo do lokalu. Jednak nie tytuł prawny ma znaczenie, a „sytuacja realnie istniejąca”, bowiem nawet nielegalne zamieszkiwanie zostało uznane

²⁵ *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, Rada Europy 2008, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/digest/DigestSept2008_en.pdf.

²⁶ *Ibidem*, str. 173.

²⁷ Europejska Konwencja Praw Człowieka sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) za mieszczące się w zakresie stosowania art. 8 Konwencji²⁸.

Należy zaznaczyć, że Konwencja nie formułuje żadnego prawa do otrzymania mieszkania, co oznacza, że na władzy publicznej nie ciąży obowiązek jego zapewnienia każdemu potrzebującemu. Jednakże pojawia się pytanie o „pozytywny obowiązek” państwa w stosunku do obywateli, właśnie w kontekście prawa do mieszkania oraz ryzyka bezdomności czy wykluczenia społecznego pewnych kategorii osób. Wątpliwości wyjaśnia Europejski Trybunał Praw Człowieka, stwierdzając, że co prawda EKPC wyrasta z tego, co uznaje się za prawa polityczne i obywatelskie, jednak wiele z nich rodzi konsekwencje natury społecznej lub ekonomicznej. Dlatego Trybunał uważa, że fakt, że Konwencja może oddziaływać również na tę sferę życia, nie może stanowić przeszkody w przyjęciu szerszej interpretacji; oba te obszary zachodzą na siebie i nie są od siebie zupełnie niezależne²⁹. Trybunał wydaje się ostrożny w stosowaniu doktryny „pozytywnych obowiązków”, jednakże podkreśla zasadę „skutecznej interpretacji”, która wymaga, by prawa przyznane Konwencją miały praktyczne, szerokie i możliwie pełne zastosowanie. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że pozytywne obowiązki państwa dotyczą min. art. 2 (prawo do życia), 3 (zakaz tortur), 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) czy art. 14 (zakaz dyskryminacji)³⁰.

Jeśli chodzi o art. 8 Konwencji, obejmujący prawo do poszanowania swojego mieszkania, Trybunał stoi na stanowisku, że nie przyznaje on każdemu znajdującemu się w trudnej sytuacji lub bezdomnemu prawa do otrzymania mieszkania (np. *Chapman przeciwko Wielkiej Brytanii*³¹). Z drugiej jednak strony stosuje zasadę „pozytywnego obowiązku” w sytuacji, gdy wyjątkowe okoliczności sprawy tego wymagają, uznając, że odmowa ze strony władz przyznania pomocy mieszkaniowej osobie cierpiącej z powodu poważnej niepełnosprawności, prowadzi do naruszenia art. 8 Konwencji (*Marzari przeciwko Włochom*³²). W tym duchu interpretuje się także art. 3 zakazujący tortur i nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Wynika z niego pozytywny

²⁸ Np. w sprawie Buckley p. Wielkiej Brytanii (wyrok z dnia 25 września 1996 r., skarga nr 20348/92) Trybunał uznał za dom wóz cygański postawiony na terenie zakupionym przez skarżącego z naruszeniem przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. Więcej o tym aspekcie orzecznictwa ETPC oraz o zasadzie równego traktowania można przeczytać [w:] K. Wencel, *Dyskryminacja cudzoziemców w dostępie do usług mieszkaniowych w Polsce. Między teorią a praktyką*, „Analizy Raporty Ekspertyzy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej” 2011, nr 5.

²⁹ P. Kenna, *Housing Rights: Positive Duties and Enforceable Rights at the European Court of Human Rights*, „European Human Rights Law Review” 2008, nr 2, 193–208.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Chapman p. Wielkiej Brytanii, wyrok ETPC z dnia 18 stycznia 2001 r., skarga nr 27238/95.

³² Marzari p. Włochom, wyrok ETPC z dnia 4 maja 1999 r., skarga nr 36448/97.

obowiązek państwa zapobiegania bezdomności, która w niektórych przypadkach może stanowić dla jednostki okrutne, poniżające traktowanie. Ważna z tej perspektywy jest sprawa *Limbuela przeciwko Secretary State of Home Department*, w której przywołano właśnie art. 3 Konwencji w kontekście pozostawiania w nędzy i bez środków do życia przez cudzoziemców, którym odmówiono przyznania statusu uchodźcy (ang. *failed asylum seekers*). Zostanie ona omówiona w czwartym rozdziale analizy.

Podsumowując, Europejska Konwencja Praw Człowieka nie gwarantuje każdemu prawa do życia w godnych warunkach. Nie nakłada również na państwa obowiązku przyznania każdemu potrzebującemu mieszkania o odpowiednim standardzie, z założenia bowiem sfera praw socjalnych została uregulowana w innym akcie prawnym opracowanym w ramach Rady Europy – w Europejskiej Karcie Społecznej. Jednakże prawa przyznane Konwencją w pewnych, konkretnych okolicznościach sprawy bardzo silnie rezonują ze sferą ekonomiczną i społeczną obywateli, dzięki czemu może ona służyć jako podstawa dochodzenia roszczeń względem państwa. Tymczasem EKS i EKPC mogą być traktowane jako instrumenty prawne wzajemnie się uzupełniające, zapewniające pełną ochronę każdemu, kogo prawa zostały naruszone zarówno w obszarze praw pierwszej, jak i drugiej generacji.

3. Unia Europejska wobec zjawiska bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego

Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego stanowi jeden z celów Unii Europejskiej i państw członkowskich w dziedzinie polityki społecznej³³, która jest zaliczana do tzw. kompetencji dzielonych między Unię Europejską a państwa członkowskie³⁴. Z uwagi na fakt, że na poziomie krajowym zapewnia się jej skuteczniejszą realizację, Unia ogranicza się – zgodnie z zasadą pomocniczości – do uzupełniania i wspierania działań państw członkowskich w tej dziedzinie³⁵. Działania unijne skupiają się na wzmocnieniu integracji i spójności społeczeństwa europejskiego oraz na zapewnieniu sprawiedliwej dystrybucji dóbr i zasobów³⁶.

³³ Art. 151 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:pl:PDF>.

³⁴ Kwestię podziału kompetencji między Unię Europejską i państwa członkowskie reguluje art. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

³⁵ [Http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0023_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0023_pl.htm).

³⁶ M. Schmidt-Drüner, *Walka z ubóstwem, wykluczeniem społecznym i dyskryminacją*, Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej 2012, nr 1,

Spółeczny wymiar Unii Europejskiej podkreślił Traktat Lizboński, który wprowadził zmiany do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską³⁷. Traktat ten wyznaczył nowe cele społeczne Unii Europejskiej, wśród których znalazły się walka z wykluczeniem społecznym i dyskryminacją, wspieranie sprawiedliwości społecznej i ochrony socjalnej³⁸, oraz wprowadził zapis nakazujący, by Unia przy określaniu swojej polityki i działań uwzględniała wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia³⁹. Za znaczący postęp w dziedzinie praw socjalnych należy uznać nadanie Traktatem Lizbońskim wiążącego charakteru Karcie Praw Podstawowych⁴⁰. Istotny z punktu widzenia omawianego zagadnienia jest art. 34 ust. 3 Karty, stanowiący, że w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej w celu zapewnienia – zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii Europejskiej oraz w ustawodawstwach i praktykach krajowych – godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków do życia⁴¹.

Jak widać na tle przedstawionych powyżej regulacji, Unia Europejska posiada podstawy traktatowe umożliwiające podejmowanie działań na rzecz walki z wykluczeniem społecznym. Należy jednak podkreślić, że działania te mają jedynie charakter wspierający i uzupełniający. Walka z wykluczeniem społecznym została wyłączona z możliwości regulowania za pomocą dyrektyw⁴².

3.1. Wspólne Sprawozdanie w Sprawie Ochrony Socjalnej i Integracji Społecznej za 2010 rok

³⁷ http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuld=FTU_4.9.9.html.

³⁸ Traktat z Lizbony, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pl.htm.

³⁹ Art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:PL:PDF>.

⁴⁰ Art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁴¹ Zgodnie z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym dnia 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Na temat wpływu Karty Praw Podstawowych na prawo polskie patrz: <http://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-17-marca-2008-r-w-sprawie-skutkow-prawnych-karty-praw-podstawowych>.

⁴² <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pl:PDF>.

⁴³ Art. 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej określa dziedziny, w których Unia wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich w dziedzinie polityki społecznej (ust. 1), i wskazuje te z nich, których minimalne wymagania mogą być regulowane za pomocą dyrektyw (ust. 2 b).

W 2000 roku na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie przyjęto, że współpraca w dziedzinie integracji społecznej powinna opierać się na otwartej metodzie koordynacji, mającej służyć wymianie najlepszych praktyk oraz wspieraniu i koordynowaniu działań podejmowanych przez państwa członkowskie, tak by osiągnąć wspólnie ustalone cele europejskie⁴³. W zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym cele te zostały przyjęte przez Radę Europejską na posiedzeniu w Nicei w 2000 roku. Objęły one ułatwianie dostępu do zatrudnienia oraz praw, zasobów i usług, zapobieganie ryzyku wykluczenia społecznego, pomoc grupom najbardziej narażonym oraz angażowanie w podejmowane działania wszystkich zainteresowanych stron⁴⁴. W 2005 r. przyjęto nowe ramy otwartej metody koordynacji polityk ochrony socjalnej i integracji społecznej oraz ponownie ustalono nadrzędne cele, wśród których znalazły się działania mające prowadzić do ostatecznej likwidacji ubóstwa i wykluczenia społecznego⁴⁵.

W ramach współpracy na bazie otwartej metody koordynacji państwa członkowskie przygotowywały plany krajowe, na podstawie których Komisja Europejska opracowywała Wspólne Sprawozdania o Integracji Społecznej⁴⁶ stanowiące analizę i ocenę działań podejmowanych przez państwa na szczeblu krajowym oraz określające priorytety unijne w poszczególnych dziedzinach⁴⁷.

We Wspólnym Sprawozdaniu za 2005 roku zdefiniowano kluczowe priorytety unijne w dziedzinie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, wśród których znalazła się – po raz pierwszy – konieczność zapewnienia godziwych warunków mieszkaniowych⁴⁸.

⁴³ Głównymi elementami otwartej metody koordynacji są: ustalenie wytycznych dla Unii Europejskiej wraz ze szczegółowymi harmonogramami osiągnięcia wyznaczonych celów, zastosowanie wspólnych wskaźników oraz ocena sytuacji i porównywanie najlepszych rozwiązań praktycznych, transpozycja europejskich wytycznych do polityk krajowych i regionalnych przez ustalenie szczegółowych celów uwzględniających różnice krajowe i regionalne oraz okresowe monitorowanie, ocena i analiza badawcza.

Spotkanie Rady Europejskiej w Lizbonie, 23–24 marca 2000r., Wnioski Prezydencji, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14474&Itemid=452

⁴⁴ [Http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/socialemploy/article_7291_pl.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/socialemploy/article_7291_pl.htm).

⁴⁵ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Pracując razem, pracując lepiej: Nowe ramy otwartej koordynacji polityk ochrony socjalnej i integracji społecznej w Unii Europejskiej*; Kom(2005) 706, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0706:FIN:PL:PDF>.

⁴⁶ Od 2005 r. Wspólne Sprawozdania objęły dodatkowo kwestie ochrony socjalnej i przyjęły nazwę Wspólnych Sprawozdań w Sprawie Ochrony Socjalnej i Integracji Społecznej.

⁴⁷ Na temat otwartej metody koordynacji w dziedzinie integracji społecznej: *Ochrona socjalna i proces integracji społecznej w Unii Europejskiej w latach 2008-2010: Co z tego wynika dla osób realizujących politykę społeczną na poziomie lokalnym?*, Bruksela 2009, str. 2–6; <http://www.eukn.org/dsresource?objectid=165241>.

⁴⁸ *Draft Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, COM(2005) 14, www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5503&langId=en.

Kwestię bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego umieszczono wśród najważniejszych przesłań Wspólnego Sprawozdania w Sprawie Ochrony Socjalnej i Integracji Społecznej za 2010 rok⁴⁹. W sprawozdaniu podkreślono konieczność prowadzenia zintegrowanej polityki do walki z problemem wykluczenia mieszkaniowego i bezdomności, łączącej wsparcie finansowe, efektywne prawo oraz usługi socjalne na wysokim poziomie przy jednoczesnym uwzględnieniu przeszkód, które osoby bezdomne napotykają w dostępie do tych usług. Wyrażono potrzebę opracowania strategii krajowych z wyraźnie sprecyzowanymi celami⁵⁰. Strategie te powinny skupiać się na prewencji jako najbardziej ekonomicznym sposobie walki z bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym, eliminowaniu najskrajniejszych form bezdomności, takich jak bezdomność uliczna, a także na redukcji czasu trwania stanu bezdomności, w szczególności czasu przebywania osób bezdomnych w schroniskach i ośrodkach kryzysowych. W tym kontekście wyrażono potrzebę odchodzenia od polityk zakwaterowania interwencyjnego na rzecz zapewnienia stałych mieszkań oraz stosowania podejścia „najpierw mieszkanie”, czyli zabezpieczenia w pierwszej kolejności stałego zakwaterowania, a następnie uzupełniających form wsparcia dla osób potrzebujących dalszej pomocy. Uznano, że zarządzanie na płaszczyźnie bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego powinno być prowadzone w drodze silnego przywództwa organów władzy państwowej, udziału i zaangażowania w tworzenie i realizowanie polityki zainteresowanych stron oraz porozumienia w sprawie ustalonej strategii⁵¹.

Wspólne Sprawozdanie za 2010 rok ma niezwykle istotne znaczenie z perspektywy omawianego zagadnienia. Sformułowane w nim cele i elementy strategii do walki ze zjawiskiem bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego stały się punktem odniesienia kolejnych inicjatyw dotyczących tych kwestii⁵².

⁴⁹ Projekt wspólnego raportu w sprawie ochrony socjalnej i włączenia społecznego, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/10/st06/st06500.pl10.pdf>.

⁵⁰ Profile państw członkowskich prezentujące problemy związane z bezdomnością i przyjęte w celu jej przeciwdziałania rozwiązania zostały przedstawione w Commission Staff Working Document, country fiches, accompanying document to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Proposal for the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010, SEC(2010) 99; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:0099:FIN:EN:PDF>.

⁵¹ Przykłady stosowanych w Europie narodowych strategii bezdomności przedstawione zostały w publikacji „Rozwiązanie problemu bezdomności: podręcznik dla twórców polityki społecznej”, str. 4-6; <http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2010/07/Rozwi%C4%85zanie-problemu-bezdomno%C5%9Bci-podr%C4%99cznik-dla-tw%C3%B3rc%C3%B3w-polityki-spo%C5%82ecznej.pdf>

⁵² W raporcie przedstawiono także przyczyny wykluczenia społecznego, do których zaliczono czynniki strukturalne, takie jak bezrobocie, ubóstwo lub brak dostępnych cenowo mieszkań o odpowiednim standardzie;

3.2. Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym

Problem bezdomności był jednym z priorytetów Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym⁵³. Wydarzenie zostało ukierunkowane na podniesienie poziomu świadomości społeczeństwa w kwestii ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz na wzmocnienie zaangażowania politycznego na tej płaszczyźnie, zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym. W ramach Europejskiego Roku 2010 podjęto wiele inicjatyw, których celem była aktywizacja instytucji unijnych, rządowych i samorządowych, partnerów społecznych oraz organizacji pozarządowych i społeczeństwa, w szczególności osób doświadczających ubóstwa, a także pokazanie, że problem ten dotyczy całej społeczności⁵⁴.

W końcowej deklaracji⁵⁵ Rada określiła walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym najważniejszym priorytetem unijnym. Wskazała, że szczególną uwagę w tej dziedzinie należy poświęcić grupom znajdującym się w najbardziej niekorzystnym położeniu, takim jak migranci, Romowie i inne mniejszości etniczne, oraz skrajnym formom ubóstwa, jak bezdomność. Rada uznała, że Unia Europejska musi przedstawić konkretne i pilne odpowiedzi na trudności, przed którymi stoją ludzie żyjący w ubóstwie lub wykluczeni społecznie, że walka z tymi zjawiskami wymaga mobilizacji wszelkich polityk, narzędzi i szczebli zarządzania. Za kluczową strategię do walki z ubóstwem Rada uznała mechanizm czynnego włączania do społeczeństwa osób wykluczonych, który powinien być rozwijany i który powinien funkcjonować w drodze wspierania dochodów,

czynniki o charakterze osobistym – jak choroba bądź rozpad rodziny; czynniki instytucjonalne związane z opuszczeniem instytucji opiekuńczej czy zakładu karnego. Zauważono, że czynniki te mogą być powiązane ze zjawiskiem dyskryminacji oraz że rozwiązania polityczne powinny uwzględniać zmieniające się profile osób bezdomnych i obejmować nowe grupy ryzyka, wśród których wymieniono osoby znajdujące się na marginesie rynku pracy, podejmujące dorywcze lub niskopłatne prace, w tym osoby młode i migrantów.

⁵³ Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym ustanowiono decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 października 2008 r., nr 1098/2008/WE, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:298:0020:0020:PL:PDF>.

⁵⁴ Idei Europejskiego Roku 2010 przyświecały cztery główne cele: uznanie prawa do godnego życia osób dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, zwiększenie odpowiedzialności publicznej za politykę i działania w dziedzinie włączenia społecznego, propagowanie bardziej spójnego społeczeństwa przez uświadamianie korzyści płynących ze zwalczania ubóstwa oraz podkreślenie silnego zaangażowania Unii Europejskiej na rzecz walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie realizacji, wyników i ogólnej oceny Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010), COM(2012) 107, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0107:FIN:PL:PDF>.

⁵⁵ Deklaracja Rady w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym: współpraca w walce z ubóstwem w 2010 roku i później, (2010/C 333/06), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:333:0008:0009:PL:PDF>.

tworzenia rynków pracy sprzyjających integracji społecznej oraz zapewniania dostępu do dobrej jakości usług. Podkreślono jednocześnie, że realizacja strategii włączania do społeczeństwa powinna odbywać się nie tylko przez zapewnienie godziwej pracy i dostatecznych zasobów materialnych, ale również w drodze dostępu do pewnego zestawu umiejętności, do zasobów społecznych i kulturalnych oraz wszelkich usług niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb, w tym mieszkania.

Rezultaty Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym zostały ocenione bardzo pozytywnie przez instytucje unijne. Inicjatywa ta unaoczniała społeczeństwu Unii Europejskiej problem ubóstwa i wykluczenia społecznego, potwierdziła i umocniła zaangażowanie na rzecz działań zmierzających do jego redukcji i eliminacji oraz nadała nowy impuls do dalszej walki w tej dziedzinie⁵⁶.

Nie kwestionując rezultatów Europejskiego Roku 2010 na płaszczyźnie podniesienia świadomości społeczeństwa w kwestii ubóstwa i wykluczenia społecznego, zastanowić się należy nad realnym wpływem podjętych inicjatyw na walkę z omawianym problemem. Wydaje się, iż mimo zajęcia wspólnego stanowiska i wyrażenia woli zwiększenia zaangażowania na rzecz przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, w dalszym ciągu brak jest wymiernych efektów podejmowanych działań. Zauważyć należy, że chociaż kluczową rolę w tej dziedzinie odgrywają państwa członkowskie to bez odpowiedniego, bardziej zdecydowanego wsparcia i koordynacji ze strony Unii Europejskiej wszelkie podejmowane działania mogą okazać się mało efektywne.

3.3. Europejska Konferencja Konsensusu w sprawie Bezdomności

Niezwykle ważnym wydarzeniem poświęconym kwestii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego była Europejska Konferencja Konsensusu⁵⁷, na której

⁵⁶ Działania w ramach Europejskiego roku 2010 odbywały się jednocześnie w 29 krajach oraz na szczeblu europejskim, przeznaczono na nie 17 mln euro. W Polsce działania skupiły się na dwóch grupach społecznych: dzieciach i młodzieży oraz osobach starszych. Zadania krajowego organu wykonawczego Europejskiego Roku 2010 były realizowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Krajowy Program Wdrażania Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym jest dostępny na stronie: <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/rok-2010-8211-europejskim-rokiem-walki-z-ubostwem-i-wykluczeniem-spoecznym/krajowy-program-wdrazania-europejskiego-roku-walki-z-ubostwem-i-wykluczeniem-spoecznym/>.

⁵⁷ Konferencje Konsensusu są formą konsultacji społecznych, w których niezależne jury po zapoznaniu się z opiniami ekspertów ocenia kontrowersyjne kwestie społeczne i ogłasza raport końcowy. Europejska Konferencja Konsensusu w sprawie Bezdomności była pierwszym wydarzeniem tego typu na szczeblu europejskim w dziedzinie polityki społecznej. Została zorganizowana w Brukseli w dniach 9–10 grudnia 2010 r., w czasie trwania Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym, z inicjatywy belgijskiej prezydencji Unii

szczegółowo przeanalizowano wiele aspektów bezdomności i wypracowano rekomendacje mające stworzyć realne podstawy do walki z nią. We wnioskach końcowych Konferencji⁵⁸ znalazły się istotne zalecenia dotyczące przeciwdziałania zjawisku bezdomności, będące wynikiem pracy nad sześcioma kluczowymi zagadnieniami⁵⁹.

Uznano, że bezdomność jest zjawiskiem złożonym i zróżnicowanym, stanowiącym pogwałcenie podstawowych praw człowieka, a jego pełne zrozumienie wymaga wzięcia pod uwagę zmieniającego się profilu osób bezdomnych⁶⁰ oraz monitorowania zachodzących zmian i dostosowywania ich do podejmowanych działań. Zarekomendowano przyjęcie europejskiej typologii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS⁶¹ jako wspólnej definicji bezdomności.

Jury⁶² stanęło na stanowisku, że bezdomności można i trzeba położyć kres. Wymaga to jednak zintegrowanego podejścia, obejmującego wszystkie istotne obszary polityki, takie jak polityka społeczna, mieszkalnictwo, zdrowie, zatrudnienie, edukacja i

Europejskiej przy wsparciu Komisji Europejskiej i Europejskiej Federacji Krajowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych (FEANTSA), Press release: European Consensus Conference on Homelessness,

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=637&langId=en&eventsId=315&moreDocuments=yes&tableName=events>

⁵⁸ Policy Recommendations of the Jury: European Consensus Conference on Homelessness (2010), Executive Summary: Policy recommendations of the Jury (2010),

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=637&langId=en&eventsId=315&moreDocuments=yes&tableName=events>.

⁵⁹ Jury udzieliło odpowiedzi na 6 pytań: Co oznacza bezdomność?, Czy zlikwidowanie bezdomności to realny cel?, Czy polityka oparta na mieszkalnictwie jest najskuteczniejszym podejściem w zwalczaniu bezdomności?, Jak zapewnić osobom bezdomnym współudział w tworzeniu tej polityki?, W jakim stopniu ludzie powinni mieć dostęp do usług dla bezdomnych niezależnie od ich statusu prawnego i obywatelstwa?, Jakie powinny być elementy ogólnej strategii Unii Europejskiej? Summary: Policy recommendations of the Jury: European Consensus Conference on Homelessness.

⁶⁰ Zauważono, że wśród osób bezdomnych coraz częściej pojawiają się młodzi ludzie, kobiety, migranci i rodziny z dziećmi.

⁶¹ Typologię bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego (ETHOS) opracowała Europejska Federacja Narodowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych. Typologia zakłada, że istnieją trzy domeny, które tworzą dom. Posiadanie domu oznacza posiadanie odpowiedniego schronienia przez niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi (domena fizyczna), w którym można zachować prywatność (domena społeczna) i do którego zajmowania posiada się tytuł prawny (domena prawna). Brak którejkolwiek z domen oznacza bezdomność. 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. ETHOS stanowi zatem klasyfikację ludzi bezdomnych według ich warunków mieszkaniowych:

<http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en>.

⁶² Jury Europejskiej Konferencji Konsensusu w Sprawie Bezdomności stanowił zespół ekspertów w dziedzinie polityki społecznej nie specjalizujących się w zagadnieniach związanych z bezdomnością. Skład członków jury przedstawiony został w informacji dotyczącej Konferencji Konsensusu,

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=637&langId=en&eventsId=315&moreDocuments=yes&tableName=events>.

migracja. Uznano, że podejmowanie na bieżąco kroków zapobiegawczych i interwencyjnych w ramach strategii na szczeblu krajowym bądź regionalnym może zapobiegać wzrostowi liczby osób bezdomnych, a także umożliwić znalezienie rozwiązań dla osób stojących u progu bezdomności. Wezwano do stworzenia strategii krajowych, ukierunkowanych na zapobieganie bezdomności, skracanie czasu trwania i redukcję jej najpoważniejszych form oraz poprawę jakości usług dla osób bezdomnych i dostępu do przystępnych cenowo mieszkań. Jury stwierdziło, że strategia europejska, wspierająca strategię krajową, powinna uwzględniać specyfikę i stany wyjściowe działań na rzecz bezdomności w poszczególnych państwach członkowskich. Wezwano do rezygnacji ze schronisk i środków tymczasowego zakwaterowania, jako odpowiedzi na problem bezdomności, na rzecz stałych rozwiązań oraz do odejścia od stawiania osób bezdomnych w roli pasywnych odbiorców usług.

Jury wypowiedziało się również w kwestii migrantów napotykających bariery w dostępie do usług dla osób bezdomnych z uwagi na status prawny. Zauważono, że rośnie liczba migrantów dotkniętych ubóstwem i bezdomnością, do czego z uwagi na konieczność respektowania podstawowych praw człowieka nie powinno dochodzić na terenie Unii Europejskiej. W tym kontekście jury podkreśliło, że żadna osoba – bez względu na status prawny – nie może być pozbawiona środków do życia i powinna mieć zabezpieczone podstawowe potrzeby, takie jak zakwaterowanie, pomoc społeczną i opiekę zdrowotną. Wynika to z poszanowania ludzkiej godności. Wskazano na pilną potrzebę przeprowadzenia badań dotyczących związku między bezdomnością i migracją⁶³ oraz swobodnym przepływem osób w Unii Europejskiej, a także na temat wpływu migracji na usługi dla osób bezdomnych. Jury wezwało do zintegrowania podejścia do sytuacji migrantów i obywateli Unii Europejskiej doświadczających bezdomności z uwagi na status prawny lub administracyjny oraz podkreśliło szczególną odpowiedzialność polityki migracyjnej za zapobieganie temu zjawisku⁶⁴. Stwierdzono, że

⁶³ W Polsce badania takie przeprowadził w 2010 r. Instytut Spraw Publicznych (ISP). Jego wyniki można znaleźć w raporcie K. Wysieńskiej i N. Rybińskiej, *Bezdomność uchodźców w Polsce – wyniki badania pilotażowego*, ISP, Warszawa 2010.

⁶⁴ W dniu 31 lipca 2012 r. Rada Ministrów przyjęła dokument o nazwie „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, w którym przedstawiono m.in. zagadnienia związane z integracją cudzoziemców. W dokumencie wyrażono potrzebę podjęcia działań zmierzających do rozwiązania problemu dostępności mieszkań dla cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową oraz zarekomendowano rozważenie możliwości objęcia programami integracyjnymi cudzoziemców, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany – jeżeli zgoda została przyznana z uwagi na sytuację panującą w kraju pochodzenia. Zauważono, że kluczowym zagadnieniem w zakresie realizacji programów integracyjnych jest brak mieszkań, a środki przyznawane w ramach pomocy integracyjnej są niewystarczające, by cudzoziemcy mogli wynajmować mieszkania na wolnym rynku. W dokumencie pojawiła się

służby pomocy osobom bezdomnym nie mogą być wykorzystywane do rekompensowania niespójności polityki migracyjnej, a dostęp do usług dla bezdomnych nie może stanowić środka regulującego proces migracji. Wezwano decydentów politycznych wszystkich szczebli do uwzględnienia w podejmowanych działaniach wymogu równego traktowania oraz niedyskryminacji.

Nadrzędny wniosek Konferencji Konsensusu dotyczył konieczności opracowania ambitnej i zintegrowanej unijnej strategii do walki z bezdomnością, wspieranej przez strategie krajowe bądź regionalne, której długoterminowym celem będzie wyeliminowanie zjawiska bezdomności. Jury stwierdziło, że istnieją mocne podstawy do stworzenia takiej strategii, a aktualny kontekst polityczny – realizacja strategii Europa 2020 – stwarza ku temu szerokie spektrum możliwości.

Mimo tak przejrzyste sformułowanych wniosków i zaleceń dotyczących unijnej strategii do walki z bezdomnością oraz wielokrotnego podkreślenia przez instytucje Unii Europejskiej potrzeby stworzenia takiej strategii, brak jest wyraźnych efektów podejmowanych na tej płaszczyźnie działań.

3.4. Europejska platforma w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym

W przyjętej dnia 17 czerwca 2010 roku strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu „Europa 2020”⁶⁵, walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym ponownie znalazła się wśród priorytetowych celów Unii Europejskiej. Do 2020 roku Unia Europejska będzie dążyła do zmniejszenia o 20 milionów liczby osób zagrożonych ubóstwem. Cel ten będzie realizowany w drodze jednego z kluczowych projektów strategii – Europejskiego programu walki z ubóstwem,

również idea rozszerzenia oferty integracyjnej na inne kategorie cudzoziemców niż uchodźcy i osoby z przyznaną ochroną uzupełniającą, co zostało uznane za „znaczące wyzwanie”, które ma być realizowane w najbliższych latach. W dniu 23 kwietnia br. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej rozpoczęło konsultacje dokumentu „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”, który zawiera propozycje działań zmierzających do realizacji rekomendacji przedstawionych w dokumencie „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Kwestii dostępu do mieszkań przez cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową poświęcony został pkt 1.2.2. dokumentu, wskazujący działania, które należy podjąć w celu przeciwdziałania utrudnieniom w dostępie do mieszkań tej grupy imigrantów. Dokumenty są dostępne na stronach:

http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/227/19529/Polityka_migracyjna_Polski.html;

http://emn.gov.pl/portal/esm/704/10423/Konsultacje_dotyczace_polskiej_polityki_integracyjnej_wobec_cudzoziemcow.html

⁶⁵ Komunikat Komisji Europa 2020 strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM(2010) 2020,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>.

stanowiącego kontynuację idei Europejskiego Roku 2010. Celem projektu jest dążenie do zapewnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz zwiększenie świadomości i uznanie podstawowych praw ludzi ubogich i wykluczonych społecznie⁶⁶.

Europejska platforma w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym⁶⁷ stanowi jedną z inicjatyw służących realizacji celów społecznych strategii Europa 2020⁶⁸. Celem platformy jest doprowadzenie do przyjęcia przez państwa członkowskie, instytucje Unii Europejskiej i zainteresowane strony zobowiązania do przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. W ramach realizacji tego celu Komisja podjęła się wypracowania metod i znalezienia środków pozwalających na kontynuację prac w zakresie walki z bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym, mając na uwadze wyniki Konferencji Konsensusu z 2010 roku.

⁶⁶ Podstawowym instrumentem realizacji celów strategii „Europa 2020” na poziomie krajowym są aktualizowane corocznie Krajowe Programy Refom (KPR). Podlegają one analizie Komisji Europejskiej, która w razie potrzeby opracowuje stosowne zalecenia dla każdego państw członkowskich. Krajowy cel w zakresie przeciwdziałania ubóstwu zakłada obniżenie o 1,5 mln w stosunku do 2008 r. liczby osób zagrożonych ubóstwem i/lub deprawacją materialną i/lub żyjących w gospodarstwach domowych bez osób pracujących lub o niskiej intensywności pracy. W KPR z 2011 r. wśród działań istotnych z punktu widzenia przedmiotu niniejszej analizy znalazło się zwiększenie liczby dostępnych cenowo mieszkań na rynku wynajmu. W aktualizacji KPR, zadania do realizacji na lata 2012–2013 objęły kontynuowanie programu budownictwa socjalnego i komunalnego oraz tworzenia mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla osób bezdomnych, modyfikowanie programu społecznego budownictwa czynszowego, a także racjonalizacja wykorzystywania zasobu komunalnych mieszkań czynszowych. Na lata 2013–2014 zaplanowano natomiast przyjęcie Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020: Nowy Wymiar Aktywnej Integracji. Wskazano jednocześnie, że w 2012 r. rozpoczęto prace pilotażowe w zakresie wdrażania standardów usług i funkcjonowania instytucji pomocy i integracji społecznej oraz gminnego standardu wychodzenia z bezdomności. Testy tych standardów będą prowadzone w 2013 r. Oprócz KPR państwa przedkładają Komitetowi Ochrony Socjalnej Krajowe Raporty Społeczne (KRS), dotyczące ich strategii i postępów poczynionych w dziedzinie ochrony socjalnej i włączenia społecznego. Stanowią one uzupełnienie KPR o dziedziny będące przedmiotem współpracy na bazie otwartej metody koordynacji. W 2012 r. przedłożono pierwszy KRS, który w kwestii ubóstwa i wykluczenia społecznego odwołał się do KPR.

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_poland_pl.pdf;

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_poland_pl.pdf;http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_poland_pl.pdf

ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8730&langId=pl.

⁶⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej, KOM(2010) 758, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:PL:PDF>.

⁶⁸ Pozostałe cele społeczne strategii to osiągnięcie 75% wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat; ograniczenie o 10% liczby osób przedwcześnie kończących naukę oraz zdobycie wyższego wykształcenia przez co najmniej 40% osób z młodego pokolenia – realizowane w ramach inicjatyw przewodnich „Mobilna młodzież” oraz „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”.

W przyjętym dnia 20 lutego 2013 roku Komunikacie Komisji⁶⁹ państwa członkowskie zostały wezwane do wyznaczenia priorytetów w zakresie inwestycji społecznych i położenia większego nacisku na inwestowanie w kapitał ludzki i spójność społeczną, co powinno przyczynić się do osiągnięcia celów wyznaczonych w strategii „Europa 2020”. Komunikat ten stanowi zasadniczy element pakietu dotyczącego inwestycji społecznych, opierającego się na europejskiej platformie współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Określa ramy polityki i konieczne do podejmowania działania oraz zawiera wytyczne dotyczące wykorzystania funduszy unijnych⁷⁰. Komunikatowi towarzyszy dokument roboczy służb Komisji dotyczący przeciwdziałania bezdomności w Unii Europejskiej⁷¹, w którym przedstawiono aspekty zjawiska bezdomności, jego przyczyny i skutki oraz zaprezentowano sposoby walki i możliwe do zastosowania strategie.

W dokumencie tym odniesiono się kilkakrotnie do kwestii migracji. Zauważono alarmujący wzrost liczby bezdomnych migrantów, w tym w szczególności migrantów nieudokumentowanych, którzy są zwykle pozbawieni dostępu do najbardziej podstawowych usług. Stwierdzono, że polityka migracyjna i integracyjna mają możliwość wzmacniania polityki poszczególnych krajów w walce z bezdomnością tej grupy osób. Wskazano, że zagwarantowanie podstawowych praw, zwiększenie dostępu do zatrudnienia i zapewnienie podstawowych usług może przeciwdziałać bezdomności wśród nieudokumentowanych migrantów. Za niedopuszczalne uznano utrzymywanie migrantów w tzw. szarej strefie, gdzie są oni często pozbawieni podstawowych praw obywatelskich i społeczno-ekonomicznych.

Kontekst polityczny strategii „Europa 2020” umożliwia niewątpliwie kontynuację działań i postęp w dziedzinie walki z bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym. Unia Europejska postawiła przed sobą ambitny cel ochrony przynajmniej 20 milionów osób przed ryzykiem ubóstwa i wykluczenia społecznego, co można uznać za nowy impuls i nową siłę napędową do walki z wszelkimi formami ubóstwa, w tym z bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym.

⁶⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020, COM(2013) 83,

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53b70d21c013d169be94f43f0.do>.

⁷⁰ Http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-125_pl.htm.

⁷¹ Jest to jeden z dokumentów towarzyszących Komunikatowi, Social Investment Package, Commission Staff Working Dokument, Confronting Homelessness in the European Union; SWD(2013) 42, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9770&langId=en>.

3.5. Stanowisko Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Również Parlament Europejski podejmował działania na rzecz wsparcia walki z bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym. W 2008 roku wydał pisemne oświadczenie, w którym stwierdził, że dostęp do odpowiedniego zakwaterowania jest podstawowym prawem człowieka, i zaapelował do Rady o zaangażowanie całej Unii Europejskiej na rzecz rozwiązania problemu bezdomności ulicznej do 2015 roku⁷². Apel ten został powtórzony w oświadczeniu Parlamentu z 2010 roku zawierającym zarówno wezwanie Komisji do stworzenia ambitnej strategii unijnej na rzecz przeciwdziałania bezdomności, jak i do wspierania państw członkowskich w opracowywaniu strategii krajowych, uwzględniających wytyczne przedstawione we Wspólnym Sprawozdaniu w Sprawie Ochrony Socjalnej i Integracji Społecznej za 2010 rok⁷³.

Szczegółowe zalecenia Parlamentu dotyczące strategii Unii Europejskiej na rzecz przeciwdziałania bezdomności zostały przedstawione w rezolucji z 2011 roku⁷⁴, w której po raz kolejny odwołano się – w zakresie wytycznych dotyczących zasadniczych elementów strategii – do Wspólnego Sprawozdania za 2010 rok. Parlament stanął na stanowisku, że strategia europejska, opierająca się na strategiach krajowych, powinna uwzględniać europejską typologię bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego (ETHOS) oraz wychodzić poza monitorowanie i sprawozdawczość na rzecz opracowywania działań pozwalających na wspieranie rozwoju strategii krajowych. Zaapelowano, by w ramach działań na rzecz innowacji społecznych europejskiej platformy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym skoncentrować się na podejściach opartych na problemie mieszkalnictwa oraz wezwano do ścisłego powiązania strategii na rzecz walki z bezdomnością z funduszami europejskimi, w szczególności z funduszami strukturalnymi.

⁷² Oświadczenie Parlamentu Europejskiego w sprawie rozwiązania kwestii bezdomności ulicznej, 0111/2007, DC\697434PL, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+WDECL+P6-DCL-2007-0111+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL>.

⁷³ Oświadczenie Parlamentu Europejskiego z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie strategii UE na rzecz przeciwdziałania bezdomności, P7_TA(2010)0499, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0499+0+DOC+XML+V0//PL>.

⁷⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2011 r. w sprawie strategii UE na rzecz przeciwdziałania bezdomności, P7_TA(2011)0383, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0383+0+DOC+XML+V0//PL>.

W 2010 roku Komitet Regionów przyjął opinię⁷⁵, w której stanął na stanowisku, że walka z bezdomnością musi być priorytetem w działaniach Unii Europejskiej na rzecz integracji społecznej. Komitet uznał, że spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna nie jest możliwa, dopóki na terenie Unii Europejskiej znajdują się grupy ludzi bezdomnych, a przez to pozbawionych perspektyw rozwoju osobistego i zawodowego. W opinii wyrażono pogląd, że mieszkanie to podstawowe dobro osobiste i podstawowy warunek, by człowiek mógł funkcjonować w społeczeństwie. W tym kontekście wezwano Komisję do przeanalizowania zasady prawa do odpowiedniego mieszkania oraz przeanalizowania, jaki kształt można by nadać tej zasadzie. Władze lokalne i regionalne zostały natomiast wezwane do uznania prawa do mieszkania za jedno z podstawowych dóbr osobistych.

Zdaniem Komitetu do zwalczania bezdomności potrzeba energicznego działania oraz zajęcia wspólnego stanowiska. Pozwoli to na stworzenie podstaw dalszej pracy. Uznano, że realizacja przekrojowej strategii do walki z bezdomnością jest uzależniona od bardziej zdecydowanego wsparcia instytucji Unii Europejskiej. Wsparcie to nie powinno jednak stać w sprzeczności z poszanowaniem zasady pomocniczości ani z uznaniem zasadniczej roli władz lokalnych i regionalnych. Komitet zaapelował również o przyjęcie typologii ETHOS jako wspólnej definicji bezdomności oraz zaproponował utworzenie europejskiego centrum do spraw bezdomności, które pełniłoby rolę organu koordynującego działania na tej płaszczyźnie.

Także Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zajął się kwestią bezdomności i wykluczenia społecznego. W 2011 roku sporządził opinię⁷⁶ zawierającą liczne wnioski i zalecenia dotyczące omawianego problemu. Wśród zasadniczych przesłań Komitetu znalazła się konieczność oparcia działań prowadzonych na rzecz walki z bezdomnością na zasadzie poszanowania praw człowieka, w tym prawa do odpowiedniego zakwaterowania, oraz potrzeba koordynowania inicjatyw unijnych w sposób zachęcający państwa członkowskie do ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Stwierdzono, że Komisja powinna opracować strategię przeciwdziałającą bezdomności i wspierać państwa we wdrażaniu strategii krajowych, zgodnie z wytycznymi Wspólnego Sprawozdania za 2010 roku i z uwzględnieniem rekomendacji

⁷⁵ Opinia Komitetu Regionów „Zwalczanie bezdomności”, CdR 18/2010,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:015:0041:0045:PL:PDF>.

⁷⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie problemu bezdomności, (2012/C 24/07),
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:024:0035:0039:PL:PDF>.

wypracowanych na Konferencji Konsensusu. Zalecono przyjęcie typologii ETHOS jako definicji zjawiska bezdomności oraz przeprowadzenie badań i analiz na szczeblu unijnym w celu zrozumienia przyczyn i struktury bezdomności.

W opinii poruszono również kwestię zwiększającej się liczby bezdomnych imigrantów i osób należących do mniejszości etnicznych. Komitet stwierdził, że usługi świadczone na rzecz osób bezdomnych nie powinny być wykorzystywane w celu kompensowania niekonsekwentnych działań klasy politycznej w dziedzinie migracji lub braku wyspecjalizowanych usług w zakresie przyjmowania imigrantów.

Stanowisko Komitetu w sposób jednoznaczny wiąże problem bezdomności imigrantów ze słabością polityki migracyjnej Unii Europejskiej. Nie wnikając w szczegóły tej polityki, warto poruszyć jedną zasadniczą kwestię.

Wspólna polityka imigracyjną ma na celu zapewnienie skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnienie ich zwalczanie⁷⁷. Patrząc na kwestię polityki migracyjnej przez pryzmat prawa każdego człowieka do godnego życia oraz zderzając ją z polityką społeczną, w tym w szczególności z celami Unii Europejskiej w dziedzinie zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, nie sposób nie zgodzić się ze stanowiskiem Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego. Każda osoba, bez względu na status pobytowy, powinna mieć zapewnione podstawowe potrzeby, co wynika wprost z obowiązku poszanowania ludzkiej godności. Zapobieganie i ograniczanie nielegalnej imigracji powinno być realizowane w drodze skutecznej polityki powrotów, nie natomiast w drodze ograniczania migrantom nieudokumentowanym dostępu do podstawowych usług.

4. Godne życie a prawo do mieszkania w praktyce

4.1. Prawa nieudokumentowanych dzieci migrantów do odpowiedniego zakwaterowania

Wiele istotnych aspektów prawa do odpowiedniego zakwaterowania poruszono w orzeczeniu Europejskiego Komitetu Praw Społecznych z dnia 20 października 2009

⁷⁷ Art. 79 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

roku⁷⁸. Organizacja Defence for Children International (dalej: DCI) złożyła skargę, w której wniosła o stwierdzenie, że ustawodawstwo i praktyka odmawiające dzieciom przebywającym nielegalnie na terytorium Holandii dostępu do odpowiedniego zakwaterowania stanowią naruszenie postanowień Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej⁷⁹. Organizacja stanęła na stanowisku, że mieszkanie stanowi warunek konieczny do zachowania godności człowieka, dlatego też odmowa dostępu do zakwaterowania cudzoziemcom – nawet tym o nieuregulowanym statusie – powinna zostać uznana za sprzeczną z postanowieniami Karty⁸⁰.

Rząd holenderski stwierdził natomiast, że nieudokumentowane dzieci migrantów przebywające na jego terytorium nie należą do kręgu osób objętych prawami zagwarantowanymi Zrewidowaną Kartą, gdyż nie spełniają warunku określonego w jej załączniku⁸¹, tj. nie przebywają w kraju zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Rząd podniósł, że załącznik, o którym mowa, ogranicza zakres stosowania Karty do cudzoziemców, którzy są obywatelami innych stron Zrewidowanej Karty, legalnie przebywającymi lub pracującymi na terytorium zainteresowanej strony. Wskazano także, że gdyby państwo było zobowiązane do uznania prawa do mieszkania lub innych ekonomicznych, społecznych i kulturalnych praw osób przebywających na jego

⁷⁸ Skarga Defence for Children International p. Holandii (Nr 27/2008), decyzja Europejskiego Komitetu Praw Społecznych z dnia 20 października 2009 r.

⁷⁹ Organizacja zarzuciła naruszenie postanowień art. 31 Zrewidowanej Karty, zgodnie z którym w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do mieszkania Strony zobowiązują się podejmować działania zmierzające do: 1. Popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie; 2. Zapobiegania i ograniczania bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania; 3. Uczynienia kosztów mieszkań przystępnymi dla tych, którzy nie mają wystarczających zasobów; a także art. E stanowiącego, że korzystanie z praw ustanowionych w Karcie musi być zapewnione bez jakiegokolwiek dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak rasa, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, przekonania polityczne lub przekonania innego rodzaju, pochodzenie narodowe lub pochodzenie społeczne, stan zdrowia, przynależność do mniejszości narodowej, urodzenie lub jakikolwiek inny czynnik.

⁸⁰ Organizacja powołała się na orzeczenie Europejskiego Komitetu Spraw Społecznych w sprawie ze skargi The International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) p. Francji (Nr 14/2003), w którym to Komitet stanął na stanowisku, że godność ludzka jest podstawową wartością i podstawą europejskiego systemu ochrony praw człowieka, a ochrona zdrowia stanowi warunek konieczny poszanowania ludzkiej godności. Komitet uznał, że ustawodawstwo lub praktyka odmawiające dostępu do opieki zdrowotnej cudzoziemcom, nawet jeżeli przebywają oni na terytorium państwa nielegalnie, jest sprzeczna z postanowieniami Karty.

⁸¹ Załącznik 1 określa zakres Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej w odniesieniu do osób nią chronionych. Zgodnie z §1 Załącznika do osób, o których mowa w artykułach enumeratywnie wymienionych w tym przepisie (w tym w art. 31 będącym podstawą przedmiotowej skargi), zalicza się obcokrajowców, tylko jeśli są obywatelami innych Stron legalnie mieszkającymi lub pracującymi na terytorium zainteresowanej Strony, z zastrzeżeniem, że artykuły te będą interpretowane w świetle postanowień art. 18 (ustanawiającego prawo do prowadzenia działalności zarobkowej na terytorium innych Stron) i art. 19 (regulującego prawo pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy). Przepis stanowi ponadto, że interpretacja ta nie stoi na drodze do rozszerzenia przez którąkolwiek ze Stron podobnych praw na inne osoby.

terytorium nielegalnie, prowadziłyby to do przedłużania czasu trwania stanu niezgodnego z prawem⁸².

Komitet odniósł się w pierwszej kolejności do zakresu podmiotowego Zrewidowanej Karty oraz do sposobu jej interpretacji. Stwierdził mianowicie, że postanowienia Karty odnoszą się do określonych wartości, które zainspirowały jej powstanie i wśród których wymieniono godność, niezależność, równość i solidarność. Komitet uznał, że Karta musi być interpretowana w sposób pozwalający na wprowadzenie w życie podstawowych praw socjalnych i nadanie im sensu⁸³. Tak dalece jak to możliwe powinna być interpretowana w zgodzie z innymi regułami prawa międzynarodowego, którego część stanowi, włącznie z odnoszącymi się do przedmiotowej sprawy zasadami dotyczącymi odpowiedniego schronienia dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji, niezależnie od tego, czy przebywają na terytorium państwa legalnie, czy nielegalnie.

W odniesieniu do zakresu podmiotowego Zrewidowanej Karty Komitet stwierdził, że ograniczenia zawarte w jej załączniku obejmują szeroki zakres praw socjalnych i różnie na nie wpływają. Tego typu ograniczenia nie powinny jednak wywoływać nadmiernie negatywnych konsekwencji, w szczególności, gdy chodzi o ochronę osób należących do grup wrażliwych. W przypadku każdego z naruszeń podniesionych w skardze należy zatem w pierwszej kolejności ustalić, czy powołany przepis ma zastosowanie w przedmiotowej sprawie, a więc, czy obejmuje swoim zakresem podmiotowym konkretną grupę osób, w tym przypadku dzieci przebywające na terytorium Holandii bez podstawy prawnej.

Komitet stanął na stanowisku, że w przedmiotowej sprawie nie może mieć zastosowania art. 31 §1 Zrewidowanej Karty. Uznano bowiem, że nieudokumentowane dzieci migrantów nie są objęte zakresem podmiotowym powołanego przepisu. Komitet stwierdził, że odmowa zapewnienia tym dzieciom odpowiedniego mieszkania⁸⁴,

⁸²

Odnosząc do powyższego twierdzenia, skarżąca organizacja wyjaśniła, że w skardze nie chodzi o doprowadzenie do ukonstytuowania prawa do otrzymania zgody na pobyt dziecka lub jego rodzica w kraju, rząd ma bowiem prawo wyboru – może deportować dziecko wraz z rodzicem, w przeciwnym razie powinien zapewnić mu niezbędną opiekę przez tak długi okres, jak znajduje się ono pod jurysdykcją państwa.

⁸³ W kwestii interpretacji postanowień Karty Komitet odwołał się do art. 31 §3 lit. c Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, zgodnie z którym przy interpretacji traktatu łącznie z jego kontekstem należy brać pod uwagę wszelkie odpowiednie normy prawa międzynarodowego mające zastosowanie w stosunkach między stronami.

⁸⁴ Komitet, odwołując się do poprzednich orzeczeń, stwierdził, że odpowiednie mieszkanie w rozumieniu art. 31 §1 ZEKS to mieszkanie o odpowiednich warunkach sanitarnych i zdrowotnych, wyposażone w podstawowe udogodnienia, tzn. dostęp do bieżącej wody, ogrzewanie, elektryczność, to mieszkanie nieprzeludnione i z zabezpieczonym prawnie tytułem użytkownika.

definiowanego jako m.in. mieszkanie z zabezpieczonym prawnie tytułem użytkowania, nie oznacza automatycznie braku podstawowej opieki ze strony państwa.

Komitet dopatrył się natomiast naruszenia przez Holandię art. 31 §2 Zrewidowanej Karty, nakładającego na państwo obowiązek zapobiegania bezdomności i ograniczania tego zjawiska. Uznano, że prawo do schronienia wiąże się ściśle z prawem do życia i jest zasadnicze dla poszanowania godności każdego człowieka. Komitet stwierdził, że dzieci należą do grupy osób szczególnie wrażliwych, a wychowywanie na ulicy postawiłoby je w sytuacji skrajnie niekorzystnej. Uznano, że odmowa przyznania dzieciom prawa do schronienia dotknęłaby je w sposób wyjątkowo ciężki. Komitet stanął zatem na stanowisku, że dzieci, bez względu na ich status pobytowy, należą do grupy osób objętych regulacją art. 31 §2 Zrewidowanej Karty, co oznacza, że państwo ma obowiązek zapewnienia schronienia dzieciom nielegalnie przebywającym na jego terytorium tak długo, jak długo znajdują się pod jego jurysdykcją⁸⁵.

Orzeczenie to, mimo że dotyczy nieudokumentowanych dzieci migrantów, wydaje się ważne co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, Komitet podkreślił konieczność interpretowania postanowień Karty w duchu wartości, które przyświecały jej powstaniu, oraz wyraźnie powiązał prawo do życia i godność człowieka z odpowiednim zakwaterowaniem. Po drugie, odniósł się do zakresu podmiotów chronionych postanowieniami Karty i stwierdził, że istniejące na tej płaszczyźnie ograniczenia nie mogą wywoływać nadmiernie negatywnych skutków, zwłaszcza gdy chodzi o osoby należące do grup szczególnie wrażliwych. Oznaczałoby to, że sytuacja, w której dana grupa osób się znajduje, i sposób, w jaki oddziałuje ona na ich życie, powinny odgrywać kluczowe znaczenie przy ocenie możliwości ubiegania się o ochronę praw zagwarantowanych postanowieniami Zrewidowanej Karty. Pozwala to z kolei przyjąć, że państwo nie jest zwolnione z odpowiedzialności za zapewnienie nieudokumentowanym migrantom przebywającym na jego terytorium podstawowej opieki, koniecznej dla poszanowania ludzkiej godności. Wydaje się, że zasadnicze znaczenie należy w każdej sytuacji przywiązywać do ochrony fundamentalnych praw człowieka i wartości uznanych we współczesnym świecie za nadrzędne, a wszelkie podejmowane przez

⁸⁵

Organizacja podniosła w skardze, że dzieciom przebywającym nielegalnie w Holandii zapewnia się schronienie przez okres 12 tygodni, jeżeli współpracują z właściwymi organami władzy państwowej w celu powrotu do kraju pochodzenia, w przeciwnym razie nie kwalifikują się do tego typu pomocy. DCI rozważa jednak, jak dziecko może współpracować z organami władzy, w sytuacji, gdy jego rodzice tego nie chcą współpracować. Organizacja twierdzi ponadto, że 12 tygodni z reguły nie wystarcza, by wrócić do kraju pochodzenia, a po upływie tego okresu dzieci nie mają prawa pobytu w schroniskach.

państwo działania powinny mieć na celu urzeczywistnianie celów, do realizacji których powstała Karta.

4.2. Prawo każdego do mieszkania

W dniu 5 czerwca 2008 roku Europejski Komitet Praw Społecznych ogłosił decyzję w sprawie ze skargi *Europejskiego Związku Organizacji Pracujących na Rzecz Bezdomnych* (dalej: FEANTSA) *przeciwko Francji*⁸⁶. Komitet uznał, że Francja naruszyła Zrewidowaną Kartę Społeczną przez niezapewnienie obywatelom skutecznego prawa do mieszkania, w szczególności przez stosowanie niedostatecznych środków mających na celu eliminację bezdomności, niewspółmierne z zapotrzebowaniem budownictwo socjalne, bardzo złe warunki mieszkaniowe znacznej liczby obywateli, brak dostępu do urządzeń sanitarnych, w miejscach przeludnionych, a także niedziałające prawo w kwestii zapobiegania wysiedleniom. Francji zarzucono również, że system przyznawania lokali socjalnych nie funkcjonuje właściwie oraz że migranci są dyskryminowani w dostępie do mieszkań.

Rząd Francji bronił się argumentem, że art. 31 Zrewidowanej Karty nie nakłada na państwo obowiązku osiągnięcia „rezultatu”, a jedynie obowiązek podejmowania działań. A takie działania w opinii strony rządowej zostały podjęte w postaci różnych aktów prawnych, polityk, programów i planów dotyczących mieszkalnictwa. Komitet zgodził się, że art. 31 Karty nie może być interpretowany jako zobowiązujący państwo do osiągnięcia określonego rezultatu. Jednakże zauważa, powołując się na wcześniejsze orzeczenie (z dnia 9 września 1999 roku w sprawie ze skargi nr 1/1998 *International Commission of Jurists przeciwko Portugalii*), że prawa przyznane Kartą muszą mieć wymiar praktyczny i skuteczny, a nie tylko teoretyczny. Ponadto wskazał, że wdrażanie Karty wymaga od państw-stron podejmowania nie tylko prawnych działań, ale też zapewnienia środków finansowych i wprowadzenia określonych procedur niezbędnych do pełnej realizacji praw gwarantowanych Kartą (decyzja z dnia 4 listopada 2003 roku w sprawie *Autisme Europe przeciwko Francji*, skarga nr 12/2002).

Komitet, dokonując wykładni Karty, wyraźnie wskazał źródła swoich inspiracji, tj. Europejską Konwencję Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, jak również Komentarze Ogólne nr 4 i 7 Komitetu ONZ Praw

⁸⁶

Skarga European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) p. Francji (Nr 39/2006), decyzja Europejskiego Komitetu Praw Społecznych z dnia 5 czerwca 2008 r.

Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz prace specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. odpowiednich warunków mieszkaniowych.

Komitet zaznaczył również, że budowanie mieszkań socjalnych przez Francję jest niewystarczające w stosunku do potrzeb społecznych: *Brakuje wyraźnego mechanizmu politycznego, który dopilnowałby podjęcia natychmiastowych działań w celu zapewnienia mieszkań dla najbardziej poszkodowanych członków społeczeństwa oraz by ocena potrzeb najbardziej poszkodowanych stała się elementem programu zapewniania mieszkań socjalnych.*

Komitet poruszył także ważną kwestię dyskryminacji migrantów, wskazując, że zwłoki w przyznawaniu mieszkań migrantom nie mogą usprawiedliwiać np. dane socjodemograficzne. Komitet uznał, że we Francji istnieje pośrednia, systemowa dyskryminacja w tej kwestii. Co prawda niemożliwe byłoby wskazanie konkretnego sprawcy, bowiem na sytuację, w którą uwikłani są migranci, są wieloaspektowe, dotyczą ich różne procedury, a także składają się na nie różnorodne czynniki, które w konsekwencji prowadzą jednak do dyskryminacji. Z dowodów przedstawionych przez FEANTSA wynika, że czas oczekiwania przez migrantów na mieszkanie z zasobów gminy jest dłuższy w porównaniu z obywatelami francuskimi. Powodem jest m.in. uzależnianie przez władze otrzymania mieszkania przez migrantów od okresu zamieszkiwania w danej dzielnicy. Komitet przyznał rację FEANTSA i powołał się na dane statystyczne, z których faktycznie wynika taka dysproporcja, uznając, że istnieje we Francji problem dyskryminacji pośredniej migrantów w dostępie do mieszkalnictwa socjalnego. W konsekwencji Komitet stanął na stanowisku, że Francja dopuściła się naruszenia art. 31 w połączeniu z art. E (zakaz dyskryminacji) Zrewidowanej Karty.

W decyzji podkreślono również, że *Odpowiedzialność państwa nie sprowadza się jedynie do odpowiedzialności moralnej w odniesieniu do wadliwego funkcjonowania pewnych mechanizmów; państwo jest bezpośrednio odpowiedzialne za nieskorygowanie tych wadliwych rozwiązań. Jest to ważny punkt prawa zwyczajowego dla wszystkich, którzy mają do czynienia ze strukturalnymi przyczynami wykluczenia, gdy nie ma żadnej strony wyraźnie za to odpowiedzialnej; państwo jest odpowiedzialne za brak istnienia wyraźnie odpowiedzialnej strony, ze względu na sam fakt istnienia tego braku.*

Decyzja Komitetu w sprawie *FEANTSA przeciwko Francji* zbiega się z decyzją w sprawie ze skargi innej organizacji – Międzynarodowego Ruchu ATD Czwarty Świat⁸⁷. I w tym przypadku Komitet stwierdził naruszenie przez władze francuskie art. 31 Karty. Obie decyzje mają precedensowy charakter w prawie międzynarodowym w zakresie ochrony praw ekonomicznych i społecznych oraz wyznaczają standardy ochrony praw socjalnych nie tylko dla Francji, ale w całej Europie. Komitet w precyzyjny sposób, punkt po punkcie pokazuje, na co państwo powinno zwrócić uwagę, jeśli chodzi o zapewnienie godnych warunków mieszkaniowych swoim obywatelom, tak by nie narazić się na zarzut naruszenia Karty Społecznej. Co ważne, odnosi się również do kwestii migrantów jako grupy szczególnie wrażliwej, bardziej niż inne narażonej na dyskryminację i wykluczenie w dostępie do mieszkań.

4.3. Prawo migrantów pozbawionych ochrony międzynarodowej do pomocy mieszkaniowej

Warto omówić jeszcze jedną sprawę (która znalazła swój finał przed sądem brytyjskim), interesującą z punktu widzenia omawianej problematyki. W sprawie *Limbuela przeciwko Secretary State of Home Department*⁸⁸ chodziło o odmowę przyznania pomocy mieszkaniowej cudzoziemcom, którzy ubiegali się w Wielkiej Brytanii o status uchodźcy, ale w konsekwencji otrzymali negatywną decyzję. Osoby te zostały bez dachu nad głową, były zmuszone spać na ulicy.

Pozwany, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, nie przyznało pomocy grupie tzw. *failed asylum seekers*, na podstawie ustawy o Obywatelstwie, Imigracji i Azylu z 2002 roku (ang. *the Nationality, Immigration, and Asylum Act 2002*), która dopuszcza taką możliwość, jeśli następuje odmowa przyznania statusu uchodźcy. Jednakże ten sam akt prawny (ustęp 55(5)) wprowadza wyjątek, zgodnie z którym pomoc taka powinna być zapewniona w sytuacji, gdy jej brak mógłby doprowadzić do naruszenia podstawowych praw niedoszłych uchodźców. Sprawa trafiła do Izby Lordów, która starała się ustalić, czy doszło do naruszenia art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zakazującego tortur lub niehumanitarnego traktowania albo karania.

⁸⁷ Skarga International Movement ATD Fourth World p. Francji (Nr 33/2006), decyzja Europejskiego Komitetu Praw Społecznych z dnia 5 czerwca 2008 r.

⁸⁸ R. (Adam i Limbuela) p. Secretary of State for the Home Department, wyrok z dnia 3 listopada 2005 r., (2005) UKHL 66, <http://www.escr-net.org/sites/default/files/Decision%20Limbuela%20%28en%20ingles%29.pdf>.

Sąd wskazał, że poszukujący ochrony międzynarodowej nie mogli pracować w trakcie trwania procedury, a odmowa przyznania pomocy po jej zakończeniu spowodowała narażenie ich na ryzyko bezdomności, nędzy i głodu, tym samym doprowadzając do pogwałcenia EKPC. Sąd badał, czy *przekroczony został próg nieludzkiego traktowania* i po przeanalizowaniu sprawy doszedł do wniosku, że pozostawanie na ulicy bez zakwaterowania i konieczność żebrania o jedzenie stanowiły przekroczenie tego progu w rozumieniu art. 3 Konwencji. Mimo że nie nastąpiła jeszcze „realna” szkoda, tj. migranci nie doznali większego materialnego czy psychicznego uszczerbku na skutek krótkotrwałego pozostawania w bezdomności (na czas postępowania przed sądem przyznano im pewną formę zabezpieczenia – zapewniono im zakwaterowanie), to jednak istnienie rzeczywistego ryzyka w takiej sytuacji wystarczyło, by uznać, że ich prawa zostały złamane. Izba Lordów podkreśliła, że co prawda art. 3 Konwencji nie może być traktowany jako określający minimalny standard pomocy społecznej przyznawanej potrzebującym, ale odmowa udzielenia pomocy przez państwo w powiązaniu z zakazem pracy w trakcie postępowania uchodźczego doprowadziły do niegodnego traktowania. W decyzji wskazano, że w takich sytuacjach państwo nie powinno odmawiać pomocy, chyba że było jasne, że alternatywna pomoc w postaci schronienia, wyżywienia i podstawowych udogodnień była możliwa (np. świadczona ze strony instytucji charytatywnych). Zalecono również, by odmowa na podstawie ww. ustawy nie była automatyczna w przypadku każdego migranta, któremu nie przyznano ochrony międzynarodowej, ale tylko wobec tych, którzy składają wnioski o nadanie statusu uchodźcy tylko po to, by nie zostać deportowanymi (tzw. *long-time resident immigration offenders*).

Sprawa jest ciekawa o tyle, że decyzja Izby Lordów niejako nakłada na władze brytyjskie obowiązek zapewnienia godnych warunków życia także tym, którzy *de facto* powinni opuścić Wielką Brytanię z powodu odmowy udzielania azylu. Z jednej strony wydaje się to nielogiczne i idące zbyt daleko rozwiązanie, z drugiej trudno sobie wyobrazić, że państwo mogłoby pozwalać na pozostawanie w nędzy pewnej grupy osób, która z powodu swojej nieuregulowanej sytuacji jest skazana na wykluczenie mieszkaniowe⁸⁹. Należy pamiętać, że decyzja ta zapadła w 2005 roku, tj. w czasie, kiedy w

⁸⁹ Warto podkreślić, że w Polsce zgodnie z pierwotnym projektem nowej ustawy o cudzoziemcach zmiany, jakie miały być wprowadzone do ustawy o pomocy społecznej, pozbawiały osoby, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany, jakiegokolwiek pomocy społecznej – w obecnym brzmieniu art. 5 pkt 2 b) osoby te mają prawo do schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego. Zgodnie z projektem ustawy taka forma pomocy miała być dostępna dla osób, które uzyskały w Polsce ochronę humanitarną (<http://www.bip.msw.gov.pl/portal/bip/242/21637>). Po uwzględnieniu

Wielkiej Brytanii panowała zupełnie inna atmosfera w kwestiach migracji niż obecnie. Aktualnie podobne rozstrzygnięcie raczej nie ujrzałoby światła dziennego, w sytuacji gdy rozważa się ograniczenie praw socjalnych nie tylko obywateli państw trzecich, ale także obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej, za co zresztą Wielka Brytania została pozwana przez Komisję Europejską przed Trybunał Sprawiedliwości UE⁹⁰.

5. Rekomendacje dla Polski

Niniejsza analiza nie miała na celu przedstawienia sytuacji mieszkaniowej migrantów w Polsce, zbadania problemu bezdomności czy rozwiązań prawnych w tym zakresie w polskim kontekście, jednak po jej lekturze nie sposób nie odnieść się do Polski. Na zakończenie warto zatem przedstawić kilka rekomendacji, które z punktu widzenia praw jednostki i możliwości egzekwowania prawa do życia w godnych warunkach czy prawa do ochrony przed bezdomnością, wydają się kluczowe. Są one następujące:

- ratyfikacja Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej i uznanie kompetencji Komitetu do rozpatrywania skarg zbiorowych, co zagwarantuje jednostkom możliwość dochodzenia ukonstytuowanych Kartą praw, a przez to efektywniejszą ich realizację oraz wpłynie na politykę państwa w sferze społecznej;
- ratyfikacja Protokołu Fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych jako narzędzia pozwalającego na dochodzenie roszczeń z tytułu naruszenia praw zagwarantowanych Paktem oraz uznanie kompetencji Komitetu do rozpatrywania skarg indywidualnych;
- przystąpienie do Międzynarodowej Konwencji Ochrony Praw Migrantów Pracujących i Członków ich Rodzin, co zagwarantuje ochronę wszystkim grupom pracowników-migrantów przed wyzyskiem, w tym przed nadużyciami w zakresie najmu, oraz umożliwi wprowadzenie w życie określonych konwencją standardów dotyczących opieki społecznej, ochrony socjalnej i praw człowieka oraz egzekwowanie wynikających z nich obowiązków;
- przyjęcie typologii ETHOS jako definicji zjawiska bezdomności, co pozwoli na uznanie za osoby bezdomne nie tylko osób pozbawionych miejsca zamieszkania i stałego zameldowania lub osób niezamieszkujących w lokalu mieszkalnym i zameldowanych na

uwag zgłoszonych w toku konsultacji społecznych (m.in. przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej), do pkt 2 b) dodano tę kategorię cudzoziemców. Zatem osoby, którym udzielono w Polsce zgody na pobyt tolerowany, będą również miały prawo do ww. świadczeń (<http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/70222/katalog/70259>).

⁹⁰ http://www.wnp.pl/informacje/wielka-brytania-pozwana-przed-trybunal-ue-za-zasilki-dla-imigrantow,198845_1_0_0.html.

pobyt stały w lokalu, w którym nie mają możliwości zamieszkiwania , oraz umożliwi klasyfikację osób bezdomnych według ich warunków mieszkaniowych i doprowadzi do uzyskania dokładnego obrazu zjawiska;

- przeprowadzenie wnikliwych badań i analiz oraz zebranie wiarygodnych danych dotyczących kwestii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego wśród wszystkich grup migrantów, co pozwoli na ocenę skali zjawiska i opracowanie skutecznych strategii politycznych;

- eliminacja bezdomności ulicznej jako najskrajniejszej formy ubóstwa stanowiącej niedopuszczalne odarcie człowieka z jego godności i wyraz nieludzkiego traktowania, co powinno bezwarunkowo obejmować wszystkie grupy migrantów, w tym migrantów nieudokumentowanych;

- opracowanie i wdrożenie kompleksowej polityki zmierzającej do eliminacji bezdomności, szczególnie wśród grup osób wrażliwych i znajdujących się w wyjątkowo trudnej sytuacji życiowej, zorientowanej przede wszystkim na zapobieganie zjawisku i odchodzenie od wsparcia interwencyjnego na rzecz trwałych rozwiązań oraz zawierającej wyraźnie określone priorytety i wymierne liczbowo cele;

- przyjęcie zintegrowanego podejścia do kwestii migrantów, obejmującego wszystkie istotne obszary polityki, takie jak polityka społeczna, migracyjna, mieszkalnictwo, zatrudnienie, zdrowie i edukacja, uwzględniającego zasadę równego traktowania i niedyskryminacji;

- uwzględnianie w przyjmowanych strategiach, programach oraz aktach prawnych dotyczących kwestii mieszkaniowej grup szczególnie wrażliwych, m.in. migrantów, uchodźców, cudzoziemców, którym odmówiono udzielenia ochrony międzynarodowej, co powinno wynikać z założenia, że odpowiednie warunki mieszkaniowe stanowią warunek wstępny integracji.

6. Podsumowanie

Przedstawione w pierwszej części niniejszej analizy regulacje tworzą szerokie ramy do uznania prawa każdego, nie tylko obywateli danego państwa, ale także wszystkich migrantów tam zamieszkujących, do życia w godnych warunkach oraz do dostępu do zakwaterowania na zasadzie niedyskryminacji. Zarówno w systemie ONZ, jak i Rady Europy, w działalności orzeczniczej ETPC oraz EKPS widać, że dostrzeżono realny problem wykluczenia społecznego migrantów w kontekście nieodpowiednich warunków mieszkaniowych. W zaprezentowanych orzeczeniach widać, że prawo do mieszkania

nierozerwalnie wiąże się z prawem do godnego życia, niejako wywodząc się z przyrodzonej godności każdego człowieka, także nieudokumentowanego migranta. Dzięki przyjęciu przez państwa zobowiązań wynikających w traktatów międzynarodowych w obszarze praw społecznych i ekonomicznych, jednostki, których prawa zostały naruszone, mają możliwość ich egzekwowania. Również na tle inicjowanych działań unijnych pojawiła się kwestia migrantów, którzy zostali uznani za grupę osób szczególnie narażonych na bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe. Wyraźnie podkreślono konieczność respektowania podstawowych praw człowieka bez względu na status pobytowy jednostki oraz potrzebę kompleksowego podejścia do kwestii migracji. Należy mieć zatem nadzieję, że wysuwane w kwestii migrantów postulaty znajdą odzwierciedlenie w podejmowanych na tej płaszczyźnie działaniach, a państwa przyjmą na siebie wiążące zobowiązania pozwalające na objęcie tej grupy osób wsparciem, przynajmniej w zakresie pozwalającym na zabezpieczenie ich podstawowych potrzeb. Wydaje się jednak, że mimo uznania odpowiednich warunków mieszkaniowych za podstawę godnego życia i fundamentalną potrzebę współczesnego społeczeństwa, to na wymierny efekt podejmowanych działań musimy jeszcze poczekać.

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
PROGRAM MIGRACJI

Publikacja powstała w ramach projektu: Mój dom – Twój dom? Badanie zagrożeń w integracji cudzoziemców w Polsce

Grantodawca: Europejski Fundusz na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz budżet państwa.

Opinie wyrażone w publikacji nie są opiniami Komisji Europejskiej oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Wyłączna odpowiedzialność spoczywa na autorze. Komisja Europejska i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie ponoszą odpowiedzialności za sposób wykorzystania udostępnionych informacji.



© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub w części jest możliwy wyłącznie za zgodą instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych jest dozwolone z podaniem źródła.

Wydawca:
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel. (22) 55 64 260, faks (22) 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl www.isp.org.pl