

dr Radosław Mędrzycki[■]

Komitet Regionów wobec problemu bezdomności

Committee of the Regions towards problem of homelessness

W obecnych czasach bezdomność nie jest już jak kiedyś wyłączną sprawą państw narodowych, lecz dotyczy całej Unii Europejskiej. Transnarodowość zjawiska, a jednocześnie silny związek między powinnościami władz lokalnych a przeciwdziałaniem mu powinna skłaniać do refleksji nad wpływem władz lokalnych i regionalnych na to zjawisko w Unii Europejskiej. W artykule poprzez analizę opinii Komitetu Regionów, starano się wskazać czy a jeżeli tak, to w jaki sposób instytucja ta wpływa na problem bezdomności w Unii Europejskiej.

Nowadays homelessness is not as before, a sole issue of nation states, but concern the whole the UE. Transnationality of the issue, and paralel strong conection between duties local government and homelessness prevention should lead to reflection on the influences local and regional authorities in the UE. In this paper, thought analsis opinions of Committee of Regions, we should indicate whether, and if so, how the Committee of Regions indicate on the problem of homelessness in the UE.

Słowa kluczowe: Samorząd terytorialny, Komitet Regionów, bezdomność, europeizacja, UE

Keywords: Local government, Committee of the Regions, homelessness, europeanization, UE

■ dr Radosław Mędrzycki – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego

I.

Wpływ zjawiska europeizacji na administrację publiczną i prawo administracyjne stanowi od kilkunastu lat przedmiot zainteresowania nauki administracji i prawa administracyjnego¹. W tym czasie badaniu poddano m.in. pojęcie europeizacji, przejawy i skutki wpływu regulacji unijnej w poszczególnych obszarach nauki administracji i prawa administracyjnego dostrzegając między innymi, iż zjawisko to w znaczący sposób oddziałuje na organizację administracji, źródła prawa administracyjnego, związanie administracji prawem oraz sądową kontrolę administracji². Należy jednak wyraźnie podkreślić, iż wpływ europeizacji w aspekcie wertykalnym, tj. między prawem europejskim a prawem państw członkowskich jest dwukierunkowy co oznacza, iż oddziaływanie zachodzi zarówno między prawem europejskim a prawami państw członkowskich jak i między prawem państw członkowskich a prawem europejskim³. W obszernej literaturze przedmiotu dotyczącej europeizacji rozumianej jako wpływ prawa unijnego na prawo krajowe, na pewnym ubocznie pozostają kwestie związane z wpływem państw członkowskich na prawo unijne. Jest to zresztą w pewnym sensie uzasadnione charakterem aktów prawa unijnego przez które przejawia się potrzeba ujednoczenia i harmonizacji krajowych porządków prawnych.

Warto w tym miejscu jednak wskazać również, iż pojęcie europeizacji może być rozumiane jako „wpływ

prawa europejskiego praw człowieka na prawo państw europejskich (Konwencje Rady Europy i Karta Praw Podstawowych UE) i [...] jako oddziaływanie prawa europejskiego, z wyłączeniem praw człowieka i praw podstawowych, a także swobód unijnych, na prawo państw europejskich”⁴. Oznacza to, iż europeizacji prawa nie można łączyć wyłącznie z wpływem regulacji unijnych na krajowe porządki/systemy prawne. Tę cechę europeizacji dostrzec można również w odniesieniu do zjawiska bezdomności⁵.

Wydaje się, że zjawisko bezdomności powinno pozostawać w polu zainteresowania instytucji unijnych, również takich, które w zamyśle powinny stanowić głos przedstawicieli samorządowych władz lokalnych i regionalnych państw członkowskich⁶. Niniejszy artykuł ma na celu odpowiedzieć na pytania czy przedmiotem prac Komitetu Regionów jest zjawisko bezdomności, a jeżeli tak, to jakie poglądy prezentuje Komitetu Regionów wobec tego problemu w UE?

II.

W literaturze przedmiotu charakteryzując wpływ UE na polski samorząd terytorialny wskazuje się, że jest on – w sferze prawnej – stosunkowo niewielki, zwłaszcza stosując miarę oddziaływania prawnomiedzynarodowego z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego⁷ na czele. Wpływ UE w sferze samorządowej przejawia się w zakresie posiadania przez obywatela

¹ Patrz np. *Europeizacja prawa administracyjnego, System prawa administracyjnego*, t. 3, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2014; *Europeizacja administracji publicznej, Zbiór studiów*, I. Lipowicz (red.), Warszawa 2008; I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 1, s. 15 i n.; też, *Administracja polska wobec europeizacji* [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 25 i n.

² I. Lipowicz, [w:] *Prawo administracyjne*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2009, s. 45.

³ D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego, System prawa administracyjnego*, t. 3, Warszawa 2014, s. 12.

⁴ Ibidem, s. 17.

⁵ A. Płoszka, *Bezdomność a prawa człowieka*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 8, s. 37 i n.

⁶ Taka też zresztą była geneza tej instytucji: A. Doliwa-Klepacka, Z. Doliwa-Klepacki, *Struktura organizacyjna (instytucjonalna UE)*, Białystok 2009, s. 269.

UE biernego i czynnego prawa wyborczego w wyborach do organów uchwałodawczych i wykonawczych w gminie, klasyfikacji NUTS, funduszy europejskich oraz EUWT (Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej) a także obecnością przedstawicieli samorządów w Komitecie Regionów⁸.

Komitet Regionów został utworzony na podstawie Traktatu z Maastricht z 1992 r. (działa od marca 1994) jako organ, obok Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, pełniący funkcje doradcze dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji⁹. Jego utworzenie taktuje się jako realizację zasady konsultowania społeczności lokalnych w sprawach ich dotyczących wyrażonej w art. 4 ust. 6 EKSL¹⁰. Skoro 70 % unijnego prawodawstwa wpływa na regiony i gminy a samorząd terytorialny stanowi istotny filar demokracji w państwach członkowskich, to istniała potrzeba utworzenia ciała reprezentującego interesy wspólnot samorządowych na poziomie unijnym¹¹. Obecnie podstawę prawną jego funkcjonowania pełni art. 13 ust. 4 traktatu o UE¹² i art. 300 ust. 3 traktatu o funkcjonowaniu UE¹³ (TFUE). Zgodnie z treścią TFUE: „W skład Komitetu Regionów wchodzi przedstawiciele społeczności regionalnych i lokalnych, posiadający mandat wyborczy społeczności regionalnej lub lokalnej albo odpowiedzialni politycznie przed wybranym zgromadzeniem. Członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regio-

nów nie wiążą żadne instrukcje. Są w pełni niezależni w wykonywaniu swoich funkcji, w ogólnym interesie Unii (art. 300 ust. 3-4 TFUE). Pomimo różnej historycznie liczby członków Komitetu Regionów, obecnie ich liczba wynosi 350, a więc tylu na ile maksymalnie pozwala traktat o funkcjonowaniu UE¹⁴. Należy jednak pamiętać, iż liczba osób uprawniona do reprezentowania Komitetu jest dwa razy większa, bowiem obok członków Komitetu mianuje się również ich zastępców (w równej liczbie), na okres pięciu lat. W obecnej chwili reprezentacja Polski wynosi 21 członków¹⁵ (i 21 zastępców) ustalonych przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego¹⁶. „Każdy członek, który nie może wziąć udziału w sesji plenarnej, może być reprezentowany przez zastępcę ze swojej delegacji krajowej, także na okres ograniczony do określonych dni sesji plenarnej. [...] Każdy członek, który nie może wziąć udziału w posiedzeniu komisji lub w jakimkolwiek innym posiedzeniu zatwierdzonym przez Prezydium, może być reprezentowany przez innego członka lub zastępcę ze swojej delegacji krajowej, grupy politycznej lub grupy międzyregionalnej”¹⁷.

W swoich działaniach Komitet kieruje się trzema zasadami: wielopoziomowego sprawowania rządów, bliskości oraz pomocniczości¹⁸. Prawną formą działania, którą posługuje się Komitet jest opinia. Opinie nie mają jednak charakteru wiążącego¹⁹. „Parlament

⁷ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

⁸ Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 99-100.

⁹ Artykuł 13 ust. 4 Traktatu z Maastricht.

¹⁰ A. Zawidzka-Łojek, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III. Art. 223-358, Komentarz do art. 300 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Lex/el.

¹¹ Por. <http://cor.europa.eu/pl/about/Pages/key-facts.aspx> (dostęp: 14.06.2017)

¹² Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

¹⁴ Art. 301 TFUE.

¹⁵ Decyzja z dnia 16 grudnia 2014 r. ustanawiająca skład Komitetu Regionów, Dz. Urz. UE. L. z 2014 r. Nr 365, poz. 143.

¹⁶ Por. ustawa z dnia 6 marca 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz. U. Nr 90, poz. 759.

¹⁷ Artykuł 5 Regulaminu wewnętrznego, Dz. Urz. UE. L. z 2014 r. Nr 65, poz. 41.

¹⁸ <http://cor.europa.eu/pl/about/Pages/key-facts.aspx> (dostęp: 17.06.2017)

¹⁹ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 179.

Europejski, Rada lub Komisja wyznaczają Komitetowi, jeśli uznają to za niezbędne, termin na dostarczenie opinii, który nie może być krótszy niż miesiąc od daty otrzymania przez przewodniczącego powiadomienia w tej sprawie. Po upływie wyznaczonego terminu brak opinii nie stanowi przeszkody w podjęciu dalszych działań. [...] Może on wydawać opinie z własnej inicjatywy, w przypadkach, gdy uzna to za stosowne” (art. 307 TFUE). Projekt opinii przygotowuje jeden z członków Komitetu – sprawozdawca, zasięgając przy tym opinii zainteresowanych stron. Tak przygotowany projekt opinii poddawany jest pod dyskusję a następnie przyjmowany przez właściwą komisję Komitetu Regionów, aby następnie zostać poddanym pod dyskusję i głosowanie na Zgromadzeniu Plenarnym Komitetu Regionów²⁰.

Działalność opiniodawcza Komitetu Regionów wywiera znaczący wpływ na działalność instytucji unijnych. Wyróżnia się cztery rodzaje takiego wpływu: konkretne propozycje Komitetu Regionów zostają włączone do ostatecznej wersji aktu prawnego; zalecenia polityczne Komitetu Regionów zostają uwzględnione w proponowanych przepisach prawnych lub w toku procedur ustawodawczych; czyni się wzmiankę o wkładzie Komitetu Regionów podczas bieżących debat politycznych; czyni się wzmiankę na temat stanowiska Komitetu Regionów w innych dokumentach UE, np. w rezolucjach Parlamentu Europejskiego²¹.

Komitet od początku swojej działalności podejmował również tematy społeczne²². „Doświadczenie i wiedza praktyczna zbiorowości regionalnych i lokalnych musi być wykorzystana przez inne instytucje Unii Europejskiej w sposób pozwalający na wspólne rozwiązanie najważniejszych problemów”²³.

III.

Bezdomność stanowi poważny problem społeczny i indywidualny we wszystkich krajach Unii Europejskiej, o czym świadczą różnorodne modele przeciwdziałania i pomocy osobom bezdomnym²⁴. Bezdomność oczywiście sama w sobie stanowi źródło wielu problemów (jest również ich skutkiem)²⁵. Bezdomność traktować można jako nawarstwienie różnorodnych problemów, z czego najwidoczniejszym przejawem jest „brak domu” – por. niżej. Traktując bezdomność w kategorii problemu społecznego i indywidualnego należy pamiętać o dynamice zjawiska i jego wielopostaciowości. Cechy te wpływają na konstruowane współcześnie definicje tego niekorzystnego zjawiska społecznego. Wskazać należy tu przede wszystkim Europejską Typologię Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego (ETHOS) stworzoną przez FEANTSA – Federację Narodowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych. „Punktem wyjścia dla Typologii ETHOS jest założenie, że istnieją trzy domeny, które konstytuują «dom». Brak którejs z domen oznacza bezdomność. Posiadanie domu oznacza posiadanie odpowiedniego schronienia (przestrzeni) przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi (domena fizyczna), w którym można zachować prywatność i czerpać satysfakcję z relacji społecznych (domena społeczna) i do którego zajmowania posiada się tytuł prawny (domena prawna). Wykluczenie z jednej lub kilku domen wyznacza cztery podstawowe kategorie koncepcyjne, które należy rozumieć jako brak domu: brak dachu nad głową, brak mieszkania, niezabezpieczone mieszkanie oraz nieodpowiednie mieszkanie. ETHOS zatem jest klasyfikacją ludzi bezdomnych według ich warunków/sytuacji mieszkaniowej. Cztery główne kategorie koncepcyjne są podzielone na 13 typów operacyjnych, które

²⁰ *Regulamin wewnętrzny*, Dz. Urz. UE. L. z 2014 r. Nr 65, poz. 41.

²¹ <http://cor.europa.eu/pl> (dostęp: 14.06.2017 r.).

²² Patrz np. M. Bielecka, *Komitet Regionów Unii Europejskiej a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 123 i n.

²³ *Ibidem*, s. 221-222.

²⁴ B. Schulz, *Zjawisko bezdomności w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Rzeszów 2014.

²⁵ A. Przymeński, *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*, Poznań 2001.

mogą być wykorzystywane do wielu celów np. opisywania populacji ludzi bezdomnych a także projektowania, monitorowania i ewaluacji polityki i oddziaływań wobec tego zjawiska²⁶.

Bezdomność jest w większości zjawiskiem miejskim. Od wielu lat w literaturze socjologicznej zauważa się, iż większość osób bezdomnych – jakkolwiek jest to jedna z najbardziej mobilnych grup ludności w Polsce – koncentruje swój pobyt w dużych ośrodkach miejskich²⁷. Pokazują to również ogólnopolskie badania liczby osób bezdomnych z 2015 r.²⁸. Przykładowo w całym województwie mazowieckim wskazano, iż przebywa 4626 osób bezdomnych z czego 2516 w Warszawie, z kolei w województwie małopolskim było to w sumie 1929 osób bezdomnych z czego 1056 w Krakowie, zaś w województwie kujawsko-pomorskim naliczono 3937 osób bezdomnych z czego 1436 w Bydgoszczy i 1008 w Toruniu. Koncentracja rzeszy osób bezdomnych w miastach jest zjawiskiem poniekąd naturalnym i historycznie niezmiennym²⁹. Oznacza też konieczność radzenia sobie z tym problemem głównie przez władze samorządowe stopnia lokalnego.

IV.

Analiza prac Komitetu Regionów wskazuje, że kilkakrotnie opiniował on unijne dokumenty i wydawał opinie własne dotyczące problemu bezdomności. Poniżej przedstawiono najważniejsze z nich przyjmując celowo perspektywę chronologiczną, która wskazuje na ewolucję poglądów Komitetu nt. bezdomności³⁰.

W opinii z inicjatywy własnej z 13 października 1999 r. zatytułowanej „Opinion of the Committee of the Regions on «Housing and the homeless»” Komitet dostrzegł kilkakrotnie, iż bezdomność jest problemem wielkich miast dotyczącym tak władz lokalnych jak i regionalnych, i jest jedną z najpoważniejszych oznak wykluczenia społecznego, traktowanego jako rodzaj „destylacji” znanych problemów społecznych. Trudności w określeniu bezdomności potęguje heterogeniczność grupy osób bezdomnych i migracje – cechy te wpływają na brak możliwości właściwego ich policzenia. Komitet Regionów opowiedział się (słusznie) za mieszanymi przyczynami bezdomności, tak strukturalnymi (zewnętrznymi) jak i indywidualnymi. Niezależnie od przyczyn należy zgodzić się z Komitetem, iż „położenie i warunki życia ludzi bezdomnych są wszędzie traktowane jako pogwałcenie praw człowieka”.

W swojej opinii Komitet stwierdził, że istnieją różnorodne postawy względem bezdomności („ranging from the hostile to the sympathetic”) jednak nigdy bezdomność nie powinna być problemem wyłącznie władz lokalnych. To ważne stwierdzenie, ponieważ – wraz z innymi ustępami analizowanej opinii – wskazuje, iż bezdomność traktowana jest jako poważny problem bezpieczeństwa publicznego i podziału kompetencji władz publicznych. Bezdomność może wywoływać napięcie między władzami lokalnymi i regionalnymi, co bierze się między innymi z kwestii podziału środków między „swoich-miejscowych” i „obcych” bezdomnych³¹. W sytuacji migracji wewnętrznych UE wydaje się, iż problem ten będzie się nasilał i zyskiwał nowe miano zjawiska ponadnarodowego.

²⁶ http://www.feantsa.org/download/pl___7386404743356865659.pdf (dostęp: 17.06.2017 r.).

²⁷ A. Przyemeński, op. cit., s.

²⁸ MPiPS, *Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2014 oraz wyniki Ogólnopolskiego badania Liczby osób bezdomnych (21/22 styczeń 2015 r.)*, Warszawa 2015, s. 7 i 12, <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/bezdomnosc/materialy-informacyjne-na-temat-bezdomnosci/> (dostęp: 17.06.2017 r.).

²⁹ A. Chłapowska-Zielińska, *Pomoc bezdomnym w Polsce. Aspekt historyczny*, [w:] A. Duracz-Walczak (red.), *W kręgu problematyki bezdomności polskiej*, Warszawa-Gdańsk 2001, s. 26; Fr. Skarbek, *O ubóstwie i ubogich*, Warszawa 1827, s. 94-95.

³⁰ Jakkolwiek wywód problemowy ożywia wywód bardziej niż przyjęta konwencja.

³¹ Patrz rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.

Ostatecznie Komitet sformułował 5 rekomendacji: wsparcia programu badawczego dotyczącego osób bezdomnych; konsolidację wymiany specjalistycznej wiedzy i inicjatyw; włączenia problematyki bezdomności do funduszy unijnych; dalsze rozważenie nad zasadą prawa do mieszkania na poziomie UE; obserwację bliskości biedniejszych krajów i pytania o dalsze migracje.

Kwestia nierówności i zagrożeń zdrowotnych migrującej ludności w tym osób bezdomnych została poruszona zdawkowo w opinii Komitetu Regionów z 14 kwietnia 2010 r. „Solidarność w zdrowiu: zmniejszanie nierówności zdrowotnych w UE”³².

W opinii z 6 października 2010 r. pt. „Zwalczanie bezdomności”³³ Komitet Regionów scharakteryzował bezdomność jako skrajną formę ubóstwa i wykluczenia społecznego wpływającą na Unię Europejską. Walka z bezdomnością jest walką o rozwój Europy, ponieważ „gdyby udało się zmniejszyć liczbę bezdomnych, obciążenie społeczne byłoby mniejsze i więcej obywateli uczestniczyłoby w życiu społecznym”. Omawiana opinia jest niezwykle interesująca, gdyż próbuje ukazać problem bezdomności jako jeden z czynników ekonomicznych.

„Komitet zwraca uwagę na bezpośrednie i pośrednie koszty, jakie powoduje zjawisko bezdomności dla władz lokalnych i regionalnych w państwach członkowskich. Najbardziej znaczące są oczywiście koszty bezpośrednie, które powstają, gdy problem bezdomności powoduje konieczność sięgnięcia do zasobów specjalnych lub ogólnych. Kolejny aspekt to utrata wpływów z podatków, które byłyby pobierane, gdyby osoba bezdomna miała płatne zajęcie. [...] Bezdomność hamuje rozwój gospodarczy wielu państw oraz budowę społeczeństwa na zasadach trwałego i zrównoważonego rozwoju, co jest naszym celem, a także jednym z celów strategii «Europa 2020».

Zdaniem Komitetu Regionów: „spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna – jeden z fundamentów

Unii Europejskiej – nie jest możliwa, dopóki w UE są grupy ludności bezdomnej i przez to bez perspektywy na rozwój osobisty i zawodowy. Za szczególnie niepokojące Komitet uważa zjawisko bezdomności wśród dzieci i młodzieży”.

„Komitet podkreśla istotną rolę władz lokalnych i regionalnych w praktycznym i skutecznym działaniu na rzecz zwalczania bezdomności. To na nich spoczywa faktyczna odpowiedzialność za zajmowanie się tym problemem, ponadto dysponują one dużym doświadczeniem, a często także sprawnie działającymi metodami i programami ukierunkowanymi na wcześnie, doraźną lub też długofalową pomoc. Zwiększa to potrzebę wyraźniejszego podziału kompetencji między poszczególnymi władzami i poszczególnymi szczeblami. Należy jednak także wspomnieć, że problem bezdomności może być szczególnie dotkliwy w pewnych regionach danego państwa lub w pewnych krajach. Dlatego muszą istnieć mechanizmy europejskie i krajowe umożliwiające pomoc gospodarczą dla regionów o wysokiej bezdomności, także w interesie spójności terytorialnej i społecznej”.

Ponadto Komitet Regionów zwrócił uwagę na potrzebę uwrażliwienia społeczeństwa krajów członkowskich na problem bezdomności, nie zaś tylko zapobieganie temu problemowi. Za ważne uznano tworzenie zachęt do budowania mieszkań. Uznano, że dobrej jakości mieszkanie po przystępnej cenie jest dobrem osobistym i prawem. Zdaniem Komitetu pociąga to za sobą obowiązek państw członkowskich podejmowania wszelkich wysiłków i działań, by „wszystkim ludziom, którzy zgodnie z prawem krajowym są do tego uprawnieni, pomóc w znalezieniu lokum”.

Wśród wielu zaleceń Komitetu Regionów znalazły się m.in.: konieczność podjęcia działań prewencyjnych, doraźnych i długofalowych. Istnieje zatem potrzeba zaangażowania polityk planowania urbanistycznego, budownictwa mieszkaniowego, społecznej, zatrudnienia oraz ochrony zdrowia, a w tym zdrowia psy-

³² Dz. Urz. UE C. z 2010 r. Nr 232.

³³ Dz. Urz. UE 2011 C 15/41, cytaty pochodzą z tego dokumentu.

chicznego. Odrębna grupa zaleceń dotyczy dostępu do mieszkań. Zgodnie z zaleceniami Komitetu, należy dbać o pomoc doraźną w tym zapewnienie tymczasowych mieszkań. „Nie do przyjęcia jest jednak, by bezdomni trwale pozostawali zdani na schroniska”. „Należy poświęcić większą uwagę pozytywnym rezultatom próbnego wdrażania podejścia «Housing First» («najpierw mieszkanie»)³⁴, przy założeniu, że wraz z oferowanym mieszkaniem bezdomny otrzymuje wsparcie konieczne dla rozwiązania innych problemów związanych z bezdomnością”.

Kwestia mieszkalnictwa w tym mieszkalnictwa socjalnego wybrzmiała ponownie w Opinii pt. „W kierunku europejskiego programu na rzecz budownictwa socjalnego”³⁵ oraz Opinii pt. „Pakiet UE dotyczący inwestycji społecznych”³⁶. W pierwszej z nich stwierdzono, że cenowo przystępne mieszkania są warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym, powodzenia walki z bezdomnością. Rozwiązanie problemu bezdomności może natomiast nastąpić wyłącznie przez koordynację różnych polityk.

Poznaniu aktualnego stanowiska Komitetu Regionów względem bezdomności w znaczący sposób sprzyja Opinia pt. „Europejska strategia dotycząca bezdomności”³⁷. Komitet stwierdził w niej ponownie, że „zjawisko bezdomności jest formą najbardziej skrajnego ubóstwa i wykluczenia społecznego i że naraża ono na szwank godność ludzką i prawa człowieka, gdyż mieszkanie jest podstawową potrzebą ludzką”, zaś „ubóstwo i bezdomność nie są przestępstwami i że w związku z tym kryminalizacja bezdomności oraz przyjmowanie i egzekwowanie lokalnych przepisów, aspołecznych i sprzecznych z prawami człowieka – co obserwuje się w niektó-

rych państwach członkowskich – jest niezgodne z zasadą równego traktowania i godności ludzkiej”. Bezdomność należy widzieć kompleksowo, tj. kłaść równy nacisk na środki zapobiegawcze, pomocowe jak i reintegracyjne, często również pośrednio związane z przeciwdziałaniem bezdomności jak np. „szkolenia zawodowe, przekwalifikowywanie, kształcenie dorosłych, czyli uczenie się przez całe życie”³⁸. W kilku miejscach Komitet wyraźnie podniósł potrzebę poszukiwania optymalnych rozwiązań mieszkaniowych – od modelu *housing-led* do modelu *housing-first*.

Komitet bodaj po raz pierwszy wskazał tak wyraźnie, iż problem bezdomności „nie zna granic” i ma charakter transnarodowy, a migracje wewnątrzunijne mogą kryzys bezdomności znacząco uwidaczniać. Problem bezdomności przestaje być zatem wyłącznie problemem partykularnym krajów członkowskich, lecz jest problemem całej UE, stąd potrzeba angażowania instytucji unijnych w tym w szczególności Komisji Europejskiej³⁹. Oczywiście problem bezdomności winien być rozwiązywany przede wszystkim na poziomie kraju członkowskiego czego wyrazem winny być krajowe strategie walki z bezdomnością uzupełnione ewentualnie strategiami regionalnymi. Komitet Regionów podkreślił także potrzebę jasnego rozgraniczenia zadań i kompetencji między „poszczególnymi szczeblami sprawowania rządów”.

Komitet podkreślał również wielokrotnie wagę wszelkich inicjatyw unijnych związanych z przeciwdziałaniem bezdomności⁴⁰ jak i wskazywał na możliwość korzystania z unijnych funduszy w tym Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym⁴¹.

Z punktu widzenia UE ostatnią ważną inicjatywą jest

³⁴ Porównaj w literaturze polskiej: „Najpierw mieszkanie” w Polsce – dlaczego tak?, J. Wygnańska (red.), Warszawa 2016.

³⁵ Dz. Urz. UE. C. z 2012 r. Nr 9/04.

³⁶ Dz. Urz. EU. C. z 2013 r. Nr 356/60.

³⁷ Dz. Urz. UE. C. z 2014 r. 271/36.

³⁸ Patrz także: E. Faure, *Uczyć się, aby być*, Warszawa 1975.

³⁹ Porównaj także późniejszą Opinię Komitetu pt. „Propozycje Komitetu Regionów na nową kadencję przewodawców Unii Europejskiej” Dz. Urz. UE. C. z 2014 r. 271/02.

⁴⁰ Opracowanie strategii unijnej, forum wymiany doświadczeń lokalnych HABITACT itp.

powstanie nowego filaru praw socjalnych. Filar ten ma potwierdzać prawa obowiązujące w UE, prawie międzynarodowym oraz uzupełniać je z uwzględnieniem nowych realiów⁴² i ma zostać proklamowany wspólnie przez Komisję, Parlament i Radę 17 listopada 2017 r. Zakres spraw ujętych w tym filarze dotyczy również bezdomności. Odnosząc się zatem do propozycji przepisów tego filaru, Komitet Regionów stwierdził, że jeden z nich powinien brzmieć: „Osobom potrzebującym lub będącym w niekorzystnej sytuacji społecznej, w tym bezdomnym, jak również osobom zamieszkującym niebezpieczne dla zdrowia, nieodpowiednie i przeludnione lokale mieszkalne należy w pierwszej kolejności zapewnić dostęp do mieszkań socjalnych lub pomocy mieszkaniowej. Należy zlikwidować mieszkalnictwo socjalne niespełniające norm. Osoby w szczególnie trudnej sytuacji, którym nie zapewniono lokalu zastępczego, należy chronić przed eksmisją”⁴³. Wskazuje to na wyrażane kilkakrotnie stanowisko Komitetu, iż do rozwiązania bezdomności przyczynić się może w dużej mierze dostępność mieszkań.

V.

Dotychczasowa działalność Komitetu Regionów pozwala odpowiedzieć na postawione pytania badawcze i dokonać następującego podsumowania.

- a) Komitet Regionów w swoich dotychczasowych opiniach kilkakrotnie bezpośrednio lub pośrednio nawiązywał do problemu bezdomności w UE.
- b) Komitet Regionów uznaje bezdomność za złożony problem społeczny, wiążący się z pojęciem wykluczenia społecznego i ubóstwa, naruszający godność człowieka i prawa człowieka.

czenia społecznego i ubóstwa, naruszający godność człowieka i prawa człowieka.

- c) Komitet Regionów uznaje, iż problem bezdomności współcześnie ma charakter transnarodowy związany z migracjami osób ubogich w UE, toteż istnieje potrzeba zaangażowania władz narodowych jak i organów unijnych w próby rozwiązania tego problemu.
- d) W pracach Komitetu Regionów można dostrzec, iż wyraźny nacisk położony został na kwestie taniego mieszkalnictwa socjalnego, co powoduje konieczność zaangażowania w powstanie tego zasobu zarówno władz rządowych jak i samorządowych.
- e) Komitet Regionów podkreśla, iż na problem bezdomności należy patrzeć holistycznie, ważna jest zatem zarówno prewencja, pomoc i dążenie do inkluzji.

Zasadniczym wnioskiem z badań jest stwierdzenie, iż opinie Komitetu Regionów w badanym obszarze mają charakter ogólny, unikają raczej wskazywania konkretnych szczegółowych rozwiązań ustrojowych, proceduralnych czy materialnych. Jednocześnie należy stwierdzić, iż ogólne poglądy prezentowane przez Komitet opierają się na nowoczesnym podejściu do bezdomności szanującym i uznającym godność i prawa każdego człowieka, w tym osoby bezdomnej. Za podstawowy filar rozwiązania problemu bezdomności Komitet uznaje rozbudowaną pomoc mieszkaniową w tym w postaci dostępnych mieszkań socjalnych.

⁴¹ Por. Opinia Komitetu Regionów „Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym”, Dz. Urz. UE. C. z 2013 r., 139/11/.

⁴² https://ec.europa.eu/poland/news/170426_social_pillar_pl (dostęp: 20.06.2017).

⁴³ Aktualny tekst: Rozdział 3 (Social protection and inclusion) punkt 19. Housing and assistance for the homeless: a. Access to social housing or housing assistance of good quality shall be provided for those in need.

b. Vulnerable people have the right to appropriate assistance and protection against forced eviction.

c. Adequate shelter and services shall be provided to the homeless in order to promote their social inclusion.