



Informacje ogólne: Europejska Konferencja na rzecz Konsensusu w sprawie Bezdomności

W niniejszym dokumencie zawarto informacje dotyczące **Europejskiej Konferencji na rzecz Konsensusu w sprawie Bezdomności**, która odbędzie się w Brukseli 9 i 10 grudnia 2010 r. Dodatkowe informacje zamieszczono w publikacji dnia oraz artykule prasowym na temat tej imprezy.

1. Bezdomność w Europie

Specyfika bezdomności w Europie: W ostatnich latach sytuacja dotycząca problemu bezdomności w niektórych krajach Unii Europejskiej (UE) znacznie się poprawiła, w innych jednak uległa pogorszeniu. Bezdomność jest zjawiskiem złożonym i wielowymiarowym. Wywiera wpływ na poszczególne osoby i rodziny w różnym okresie ich życia, na wiele sposobów. Najbardziej widoczną i ekstremalną formą ubóstwa i wykluczenia jest bezdomność uliczna. Problem bezdomności może też przejawiać się w innych formach, takich jak przebywanie osób w placówkach interwencyjnych i ośrodkach zakwaterowania okresowego lub przejściowego, czasowe zamieszkiwanie u rodziny lub przyjaciół, zagrożenie eksmisją oraz życie w warunkach nieodpowiednich i niebezpiecznych.

Profile osób doświadczających bezdomności w Europie: Osobą bezdomną jest zazwyczaj samotny mężczyzna w średnim wieku, śpiący poza domem, w parku. Stereotyp ten nie odzwierciedla jednak zmieniającego się obrazu grupy bezdomnych — obserwuje się w niej coraz większą liczbę osób młodych, kobiet, ofiar rozpadu rodziny, imigrantów oraz osób zabiegających o azyl.

Przyczyny bezdomności w Europie: Przyczyny bezdomności często są złożone i ze sobą powiązane. Z reguły bezdomność wynika z połączenia różnych czynników. Należą do nich m.in.:

1. czynniki osobiste: rozpad związku, przemoc domowa, śmierć partnera, utrata pracy, znaczne nadużycie;
2. czynniki instytucjonalne: brak odpowiedniego wsparcia, np. pomocy po opuszczeniu więzienia czy wypisaniu ze szpitala psychiatrycznego;
3. czynniki strukturalne: brak odpowiedniego, taniego zakwaterowania, wysokie wskaźniki bezrobocia. Społeczne skutki bezdomności w Europie: bezdomność w znacznym stopniu wpływa na życie zarówno poszczególnych osób, jak i całego społeczeństwa. Wywiera negatywny wpływ na życie ludzi w wielu obszarach, w tym w zakresie kondycji psychicznej i fizycznej. Bezdomność ma również ujemny wpływ na społeczeństwo pod względem spójności społecznej i kosztów społecznych.

Dane dotyczące bezdomności w Europie: Nie ma możliwości dokonania dokładnych pomiarów poziomu bezdomności w UE. Definicje bezdomności stosowane w poszczególnych krajach członkowskich różnią się. Ponadto nie wypracowano wspólnej definicji bezdomności na szczeblu unijnym. Problem z uzyskaniem dokładnego obrazu sytuacji jest tym większy, że mimo tego, iż w niektórych państwach członkowskich istnieje rozbudowany system gromadzenia danych i opracowywania sprawozdań na temat bezdomności, w znacznej części tych państw dane te dotyczą tylko niektórych aspektów tego zjawiska. Są też kraje, które nie dysponują takimi danymi lub w których istnieją ograniczone i niespójne mechanizmy sprawozdawczości. Aby opracować skuteczną politykę działania, należy bezwzględnie dysponować wiarygodnymi danymi i informacjami porównawczymi na temat bezdomności.



Na szczeblu europejskim udało się osiągnąć postępy, szczególnie dzięki opracowanemu na zlecenie UE raportowi nt. mierzenia skali bezdomności (Edgar i inni, 2007 r.)¹ oraz projektowi MPHASIS (Mutual Progress on Homelessness Through Advancing and Strengthening Information Systems — Wspólny postęp w walce z bezdomnością poprzez rozbudowę i umacnianie systemów informacyjnych)², którego celem było usprawnienie systemu monitorowania informacji na temat bezdomności i braku miejsca zamieszkania w 20 krajach europejskich na podstawie rekomendacji z raportu UE.

Postępy w zwalczaniu bezdomności w Europie: W ostatnich latach w Europie powstaje coraz więcej strategii krajowych, regionalnych i lokalnych z wyraźnie zdefiniowanymi celami ogólnymi i szczegółowymi, które mają doprowadzić do zmniejszenia skali bezdomności, a nawet do jej całkowitego wyeliminowania³. Wiele z tych strategii zapewnia wyjątkowe efekty, zarówno pod względem zapobiegania bezdomności, jak i ułatwiania wychodzenia z niej, gdy już do takiej sytuacji dojdzie.

2. Kontekst polityki europejskiej

Strategia UE w zakresie ochrony socjalnej i powrotu do społeczeństwa

Walka z bezdomnością stała się sprawą priorytetową, gdyż stanowi ważny element strategii UE w zakresie ochrony socjalnej i powrotu do społeczeństwa. Sukcesywnie zyskiwała coraz wyższą pozycję w planie działań dzięki mechanizmom sprawozdawczości w formie krajowych sprawozdań z realizacji strategii w zakresie ochrony socjalnej i powrotu do społeczeństwa.

Za pomocą strategii UE w zakresie ochrony socjalnej i powrotu do społeczeństwa (zwanej także otwartą metodą koordynacji w dziedzinie polityki społecznej) Unia Europejska koordynuje i stymuluje działania na szczeblu krajowym oraz opracowywanie krajowych strategii zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego zgodnie ze wspólnymi celami państw europejskich. W UE obowiązuje także wspólny mechanizm sprawozdawczości, uzgodnione wskaźniki oraz ostateczne wnioski strategiczne przyjęte wspólnie przez Komisję Europejską i Radę Ministrów UE.

Konferencja na rzecz Konsensusu umożliwia określenie roli UE w ułatwianiu i wspieraniu rozwoju skutecznych strategii walki z bezdomnością. Pomoże w zdefiniowaniu działań zapewniających przestrzeganie zaleceń wspólnego sprawozdania za rok 2010 na szczeblu UE oraz przekształcenia ustaleń dotyczących walki z bezdomnością wypracowanych na szczeblu UE w efektywną politykę koordynacji i wsparcia. Doroczne wspólne sprawozdanie w sprawie ochrony socjalnej i powrotu do społeczeństwa jest publikowane przez Komisję Europejską i Komitet Ochrony Socjalnej Rady Europejskiej. Stanowi ono ostateczny wniosek strategiczny wynikający z mechanizmów sprawozdawczości obowiązujących w ramach strategii UE w zakresie ochrony socjalnej i powrotu do społeczeństwa. Walka z bezdomnością została po raz pierwszy uznana za kwestię priorytetową we wspólnym sprawozdaniu w sprawie ochrony socjalnej i powrotu do społeczeństwa za rok 2005. We wspólnym sprawozdaniu za rok 2009 stwierdzono, że „konieczne jest podjęcie zrównoważonych działań w celu walki z bezdomnością jako wyjątkowo poważnej formy wykluczenia”, a państwa członkowskie złożyły krajowe sprawozdania na ten temat.

We wspólnym sprawozdaniu Komisji i Rady za rok 2010 w sprawie ochrony socjalnej i powrotu do społeczeństwa⁴ wezwano państwa członkowskie do opracowania strategii skupiających się na następujących zagadnieniach:

¹ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1998&langId=en>

² Zobacz <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/index.html>

³ Zob. [specjalna strona internetowa](#) w serwisie internetowym organizacji FEANTSA oraz publikacja pt. „Eliminacja bezdomności: podręcznik dla decydentów” (*Ending Homelessness: A Handbook for Policy Makers*), opracowanie organizacji FEANTSA, w którym zebrano przykłady zakończonej sukcesem walki z bezdomnością.

⁴ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/10/st06/st06500.pl10.pdf>



- Zapobieganie jako najbardziej ekonomiczna metoda walki z bezdomnością. Szczególny nacisk należy położyć na zmniejszenie liczby eksmisji i redukcję liczby przypadków opuszczania instytucji z powodu braku miejsca zamieszkania.
- Przejście od zapewniania jedynie zakwaterowania tymczasowego czy interwencyjnego w kierunku polityki wszechstronnej poprawy sytuacji, mającej na celu udzielenie ludziom pomocy w przeprowadzeniu się do mieszkań socjalnych lub mieszkań stałego zamieszkania.
- Podejście oparte na zasadzie „najpierw mieszkanie”, które oznacza zapewnianie ludziom w pierwszej kolejności stałego zakwaterowania, przy czym należy pamiętać, że nie można się ograniczać do zapewnienia „tylko mieszkania” w sytuacji, gdy potrzebne są też inne formy wsparcia.
- Sprawniejszy nadzór, który musi spełniać m.in. następujące podstawowe warunki: silne przywództwo odpowiedniego głównego organu administracji publicznej, efektywny udział wszystkich najważniejszych zainteresowanych stron oraz konsensus w sprawie uzgodnionej strategii.

Strategia „Europa 2020”: ukierunkowanie na zmniejszenie ubóstwa i wykluczenia

Rada Europejska przyjęła 17 czerwca 2010 r. nową strategię „Europa 2020”, w której określono priorytety na następne dziesięciolecie. Jednym z nich jest promowanie powrotu do społeczeństwa, głównie poprzez zmniejszenie ubóstwa. Do roku 2020 UE zamierza uchronić co najmniej 20 mln osób przed popadnięciem w ubóstwo czy wykluczenie. Aby to osiągnąć, państwa członkowskie UE będą musiały przełożyć ten cel ogólny na konkretne i możliwe do osiągnięcia cele krajowe w zakresie zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa. Propozycja Komisji dotycząca działań do roku 2020 obejmuje europejski program walki z ubóstwem, w którego ramach mają być „zdefiniowane i wdrożone środki umożliwiające rozwiązanie problemów nękających grupy szczególnego ryzyka, w tym... osoby bezdomne⁵”.

Konferencja na rzecz Konsensusu będzie punktem wyjścia do rozwoju w państwach członkowskich mechanizmów systematycznego monitorowania i wypracowania podejścia opartego na wzajemnym dzieleniu się posiadaną wiedzą na temat rozwiązywania najważniejszych problemów, takich jak bezdomność.

Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym

Konferencja na rzecz Konsensusu odbędzie się w 2010 r., który jest Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym⁶. Do najważniejszych celów zaplanowanych do wykonania w tym roku należy podniesienie poziomu świadomości publicznej oraz wzmocnienie politycznego zaangażowania UE oraz państw członków UE w zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Walka z bezdomnością należy do kluczowych obszarów strategicznych ujętych w planie działań przewidzianych na ten rok.

Koordinacja polityki w sprawie bezdomności na szczeblu UE

Parlament Europejski podjął wiele ważnych inicjatyw w sprawie walki z bezdomnością, m.in. w 2008 r. przyjęto pisemną deklarację w sprawie rozwiązania problemu bezdomności ulicznej. Deklaracja wzywa Radę do podjęcia zobowiązania w sprawie całkowitej likwidacji bezdomności ulicznej na terenie UE do 2015 r. Wzywa też Komisję do składania corocznych sprawozdań z podjętych działań i postępów poczynionych przez państwa członkowskie w kierunku likwidacji bezdomności. Ponadto zaleca państwom członkowskim opracowywanie „planów interwencyjnego pogotowia zimowego” w ramach szerzej zakrojonych strategii walki z bezdomnością.

Pod koniec 2009 r. unijna grupa niezależnych ekspertów zajmująca się kwestią powrotu do społeczeństwa opracowała raport⁷ na temat bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w państwach członkowskich UE, w którym znalazły się konkretne zalecenia dotyczące kierunku rozwoju polityki w sprawie bezdomności na szczeblu

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en,fr&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv.&val=509103:cs&page=>

⁶ <http://www.2010againstopoverty.eu/?langid=pl>

⁷ <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/homelessness-and-housing-exclusion>



UE. Z tego raportu wynika, że walka z bezdomnością powinna stanowić integralną część otwartej metody koordynacji (OMK) w dziedzinie polityki społecznej. Działania te należy skonsolidować i kontynuować również po roku 2010. W raporcie zwrócono uwagę na potrzebę wypracowania formalnie uzgodnionej definicji tego zjawiska oraz konieczność uzgodnienia przez Komisję Europejską i państwa członkowskie wspólnych ram działania oraz jednolitych wytycznych w zakresie mierzenia skali i monitorowania bezdomności, a także przygotowywania sprawozdań na temat bezdomności i strategii jej zwalczania. Konferencja na rzecz Konsensusu ma pomóc w przekształceniu tych zaleceń w skuteczne działania w ramach nowej strategii „Europa 2020”.

Nowa wielostronna pisemna deklaracja w sprawie potrzeby opracowania strategii UE na rzecz przeciwdziałania bezdomności została przyjęta przez pięciu posłów do Parlamentu Europejskiego 6 września 2010 r. Obecnie popisało ją już ponad 200 posłów Parlamentu. Konferencja na rzecz Konsensusu ma szansę pomóc w skutecznej realizacji tych jasno sprecyzowanych żądań wysuniętych przez jedyny bezpośrednio wybierany organ Unii Europejskiej, dotyczących koordynacji polityki w sprawie bezdomności na szczeblu UE.

W październiku 2010 r. Komitet Regionów opublikował własną inicjatywę w sprawie przeciwdziałania bezdomności, stwierdzając, że UE musi zintensyfikować działania na rzecz walki z nią.

3. Metodyka Konferencji na rzecz Konsensusu

Europejska Konferencja na rzecz Konsensusu w sprawie Bezdomności jest nowatorskim procesem zaprojektowanym w celu osiągania postępów w rozwiązywaniu złożonych problemów. To pierwszy przypadek zastosowania tej metodyki w dziedzinie polityki społecznej na szczeblu europejskim.

Specjalne narzędzie

„Konferencję na rzecz konsensusu” można opisać jako swego rodzaju publiczne dochodzenie, w którego ramach ława przysięgłych ma ocenić społecznie kontrowersyjny temat. Eksperci z danej dziedziny przedstawiają ławie przysięgłych dowody, a sędziowie przysięgli mają możliwość zadawania pytań przed dokonaniem tajnej oceny i udostępnieniem raportu wynikowego. Celem takiego postępowania jest prowadzenie debaty na temat spornego problemu poza środowiskiem ekspertów i grup interesów, aby ułatwić ocenę danego tematu przy podejmowaniu decyzji. Zdaniem Torbena Jorgensona (1995)⁸ można uznać, że konferencja na rzecz konsensusu stanowi połączenie elementów następujących modeli:

- postępowanie sądowe z ławą przysięgłych,
- spotkanie naukowe równorzędnych partnerów,
- posiedzenie rady miasta z udziałem społeczeństwa.

Pierwsza konferencja na rzecz konsensusu odbyła się w latach 70. jako metoda stosowana w tematyce technologii medycznych w USA. Od tego czasu była ona adaptowana i stosowana w różnych dziedzinach. W latach 80. często była stosowana przez Duńską Radę Technologii do oceny technologii. W tym konkretnym modelu ława przysięgłych zawsze składa się z niespecjalistów, a konferencja na rzecz konsensusu jest uważana za narzędzie umożliwiające udział społeczeństwa w rozwoju nauki. Konferencja na rzecz konsensusu jest narzędziem elastycznym, możliwym do stosowania w różnych kontekstach i celach. Narzędzie to stosowano również w ostatnim czasie w odniesieniu do polityki społecznej, w szczególności do bezdomności. Europejska Konferencja na rzecz Konsensusu w sprawie Bezdomności jest pierwszą tego typu konferencją na szczeblu europejskim w dziedzinie polityki społecznej. Ważnym precedensem była francuska krajowa konferencja na rzecz konsensusu w sprawie bezdomności „Sortir de la Rue”, która odbyła się w Paryżu w 2007 r.⁹

⁸ Torben Jorgensen (1995) „Konferencje na rzecz konsensusu w służbie zdrowia” (Consensus conferences in the health sector), str. 17–31 [w:] „Udział społeczeństwa w rozwoju nauki: rola mechanizmów zasięgania opinii w Europie” (Public Participation in Science: the Role of the CC in Europe), Simon Joss i John Durant (Wyd.), Muzeum Nauki, Londyn

⁹ Zobacz <http://sans-abri.typepad.fr/>



W dziedzinie bezdomności konferencja na rzecz konsensusu i jej rezultaty mogłyby stanowić podstawę do opracowania unijnych założeń koncepcyjnych, które zwiększyłyby skuteczność międzynarodowego wsparcia, monitorowania i wzajemnego uczenia się. Mimo znacznych postępów w ostatnich latach osiąganie sukcesów w walce z bezdomnością na szczeblu unijnym jest utrudniona z powodu braku konsensusu dotyczącego kluczowych aspektów tego problemu. Mnogość różnych punktów widzenia, okoliczności i sposobów pojmowania bezdomności i polityki względem osób bezdomnych sprawia, że wspieranie i koordynowanie strategii na szczeblu europejskim jest wyzwaniem. Dlatego potrzebne jest wypracowanie konsensusu, który ma stanowić punkt wyjścia do dalszych działań.

Unia Europejska udostępnia zakres koncepcyjny umożliwiający opracowywanie i koordynowanie polityki poszczególnych państw członkowskich w kwestiach związanych z ubóstwem i wykluczeniem społecznym za pomocą otwartej metody koordynacji (OMK) w dziedzinie polityki społecznej. Konferencja na rzecz konsensusu jest spójna z zasadami OMK, jest to bowiem nowatorskie, ukierunkowane na działania i wymagające współpracy narzędzie, które angażuje różne zainteresowane strony, uwzględnia rzeczywiste uwarunkowania i jest spójne z zasadą pomocniczości.

Etap planowania: Komitet Przygotowawczy

Podstawowe znaczenie we właściwym przeprowadzeniu konferencji na rzecz konsensusu ma dokładne przeprowadzenie etapu przygotowawczego. W tym przypadku za fazę planowania był odpowiedzialny Komitet Przygotowawczy, w którego skład weszło 20 zainteresowanych stron z dziedziny przeciwdziałania bezdomności, w tym organizacje pozarządowe, badacze, władze publiczne, osoby mające doświadczenie w dziedzinie walki z bezdomnością oraz przedstawiciele sektorów pokrewnych, takich jak sektor mieszkań czynszowych. Komitet Przygotowawczy składał się z przedstawicieli państw członkowskich UE z każdego regionu UE. Do jego podstawowych zadań należało m.in.:

- wskazanie kluczowych pytań, na które mieli odpowiedzieć uczestnicy konferencji na rzecz konsensusu;
- wybranie członków ławy przysięgłych odpowiedzialnych za wypracowanie konsensusu;
- wyłonienie ekspertów, którzy mieli przekazać ławie przysięgłych środki dowodowe w kluczowych kwestiach.

Przed rozpoczęciem konferencji na rzecz konsensusu Komitet Przygotowawczy wybrał kwestie, w których nie udało się osiągnąć porozumienia, co opóźnia osiągnięcie postępów w opracowywaniu polityki na szczeblu UE. Komitet wybrał również trzech ekspertów, którzy mieli przekazać środki dowodowe w każdej kluczowej kwestii. Komitet Przygotowawczy próbował zadbać o różne punkty widzenia, zapewniając dostęp do wiedzy specjalistycznej z wielu dziedzin, a także o przedstawienie rozbieżnych opinii w kluczowych kwestiach. Eksperci zostali poproszeni o pisemne przedstawienie opinii na potrzeby konferencji na rzecz konsensusu. Członkowie ławy przysięgłych oraz uczestnicy konferencji na rzecz konsensusu (około 400 osób) zyskują możliwość zadawania ekspertom pytań w celu osiągnięcia ostatecznych wniosków.

Ława przysięgłych

Komitet Przygotowawczy wybrał siedmiu członków ławy przysięgłych. Ława przysięgłych składa się z ekspertów ds. społecznych, którzy działają niezależnie od sektora walki z bezdomnością i są autorytetami w kwestiach społecznych.

Przewodniczącym ławy przysięgłych został **Frank Vandenbroucke**, członek Senatu Belgii. Pełni on w belgijskim rządzie federalnym funkcję ministra ds. społecznych, rent i emerytur oraz ministra ds. zatrudnienia, rent i emerytur. Ma także duże doświadczenie w dziedzinie europejskiej polityki społecznej jako jeden z kluczowych współtwórców otwartej metody koordynacji w dziedzinie polityki społecznej.



Wiceprzewodniczącym ławy przysięgłych został hiszpański prawnik działający na rzecz ochrony praw człowieka **Álvaro Gil-Robles**, który w latach 1999–2009 był pierwszym komisarzem ds. praw człowieka w Radzie Europy.

W skład ławy przysięgłych powołano również:

- **Máté Szabó**, komisarz ds. praw obywatelskich (rzecznik praw obywatelskich) Parlamentu, Węgry;
- **Barbara Wolf-Wicha**, profesor w Instytucie Nauk Społecznych Uniwersytetu w Salzburgu;
- **Matti Mikkola**, profesor prawa pracy na Uniwersytecie Helsińskim oraz długoletni członek Europejskiego Komitetu Praw Społecznych przy Radzie Europy;
- **Mary Daly**, profesor w Szkole Socjologii, Polityki Społecznej i Działalności Społecznej przy Uniwersytecie Królewskim w Belfaście oraz członek sieci niezależnych ekspertów UE ds. powrotu do społeczeństwa;
- **Ruth Becker**, kierownik ds. badań problematyki kobiet i mieszkalnictwa na Wydziale Planowania Urbanistycznego Uniwersytetu Technicznego w Dortmundzie.

Ława przysięgłych jest odpowiedzialna za wypracowanie konsensusu w kluczowych kwestiach, który zostanie opublikowany w formie raportu. Członkowie ławy przysięgłych spotkają się za zamkniętymi drzwiami bezpośrednio po Konferencji na rzecz Konsensusu, 11 i 12 grudnia, w celu wyciągnięcia wniosków. Wnioski te zostaną opublikowane w formie raportu w kilka tygodni po zakończeniu konferencji na rzecz konsensusu. Raport będzie podstawą do dalszych prac nad polityką w sprawie bezdomności na szczeblu europejskim.

Ostateczne wnioski ława przysięgłych będzie opierać na materiałach dowodowych przedstawionych przez ekspertów, a także wynikach dwóch badań zleconych w ramach Europejskiej Konferencji na rzecz Konsensusu w sprawie Bezdomności.

Konsultacje te koordynowała organizacja Front Commun des SDF (działająca w Belgii krajowa platforma obecnych i byłych bezdomnych). Konsultacje te mają zapewnić zaprezentowanie ławie przysięgłych opinii osób z doświadczeniem w dziedzinie bezdomności oraz uwzględnienie tych opinii we wnioskach dotyczących kluczowych kwestii.

Raport został przygotowany przez międzynarodowy zespół czterech badaczy zaangażowanych w prace Europejskiego Obserwatorium Bezdomności. Celem raportu „*Bezdomność i polityka wobec osób bezdomnych w Europie: wnioski z badań*” jest wypracowanie rzetelnej podstawy do sformułowania zaleceń przez ławę przysięgłych poprzez podsumowanie obecnego stanu wiedzy na temat bezdomności i polityki w sprawie bezdomności w Europie.

Kontakt:

- Belgijska prezydencja Unii Europejskiej, gabinet ministra Philippe'a Courarda: Waut Es dostępny pod numerem telefonu +32 497 44 18 56 lub pod adresem waut.es@minsoc.fed.be
- Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równych Szans: Antoine Saint-Denis +32 2 298 62 37 antoine.saint-denis@ec.europa.eu
- FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homelessness) — Europejska Federacja Organizacji