

























































### 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 roku<sup>72</sup>. 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 rok<sup>73</sup>.

Szczegółowe zalecenia Parlamentu dotyczące strategii Unii Europejskiej na rzecz przeciwdziałania bezdomności zostały przedstawione w rezolucji z 2011 roku<sup>74</sup>, 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.

---

<sup>72</sup> 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>.

<sup>73</sup> 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>.

<sup>74</sup> 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 opinię<sup>75</sup>, 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 opinię<sup>76</sup> 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

---

<sup>75</sup> 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>.

<sup>76</sup> 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 zwalczanie<sup>77</sup>. 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

---

<sup>77</sup> Art. 79 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

roku<sup>78</sup>. 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 Społecznej<sup>79</sup>. 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 Karty<sup>80</sup>.

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 załączniku<sup>81</sup>, 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

---

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

<sup>79</sup> 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.

<sup>80</sup> 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.

<sup>81</sup> 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 prawem<sup>82</sup>.

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 sensu<sup>83</sup>. 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 mieszkania<sup>84</sup>,

---

<sup>82</sup>

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.

<sup>83</sup>

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.

<sup>84</sup>

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 użytkowania.

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 jurysdykcją<sup>85</sup>.

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

---

<sup>85</sup>

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*<sup>86</sup>. 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

---

<sup>86</sup>

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 Świat<sup>87</sup>. 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*<sup>88</sup> 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.

---

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

<sup>88</sup> 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 mieszkaniowe<sup>89</sup>. Należy pamiętać, że decyzja ta zapadła w 2005 roku, tj. w czasie, kiedy w

---

<sup>89</sup> 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 UE<sup>90</sup>.

## 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>).

<sup>90</sup> [http://www.wnp.pl/informacje/wielka-brytania-pozwana-przed-trybunal-ue-za-zasilki-dla-imigrantow,198845\\_1\\_0\\_0.html](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.



© 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](mailto:isp@isp.org.pl) [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)