

BADANIA

EKSPERTYZY

REKOMENDACJE

KINGA WYSIEŃSKA

NIEWIDZIALNI I NIEPOLICZALNI – RODZAJE I SKALA BEZDOMNOŚCI UCHODźCÓW I OSÓB „W PROCEDURZE”

**INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH**

Wprowadzenie

Według danych Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 roku, w ramach którego przeprowadzono dwa odrębne badania pełne bezdomnych¹, ich liczba w Polsce wynosi 24 tysiące. Wśród nich 9,6 tysięcy stanowią osoby bez dachu nad głową, a 14,5 tysiąca to osoby przebywające w takich miejscach zbiorowego zakwaterowania jak schroniska, noclegownie, domy pomocy dla samotnych kobiet w ciąży lub z małymi dziećmi². Z kolei według Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, na którego zlecenie przeprowadzono spisy osób bezdomnych w grudniu 2009 i w styczniu 2010 roku, ich liczba (spisywano wówczas w ramach poszczególnych województw osoby bezdomne, którym udzielono pomocy interwencyjnej w postaci schronienia w miejscu zbiorowego zakwaterowania) wyniosła, odpowiednio, 18,277 i 20,960 osoby. Zakładając, że część osób bezdomnych nie korzysta z pomocy zinstytucjonalizowanej, ministerstwo oszacowało, że ich liczba ogółem wynosi około 30 tysięcy³. W obydwu cytowanych dokumentach zaznaczono, że bezdomni żyją przede wszystkim w dużych aglomeracjach miejskich, a największa ich liczba przebywa w Warszawie i województwie mazowieckim. W tym samym czasie, według danych MPiPS, 1,5 miliona rodzin w Polsce nie miało samodzielnego mieszkania, a według Eurostat aż 47,5% populacji mieszkało w lokalach przeludnionych. Wśród osób

¹ Badania pełne są to badania przeprowadzane na całej populacji, nie zaś na jej próbie.

² Główny Urząd Statystyczny, „Osoby w obiektach zbiorowego zakwaterowania oraz osoby bezdomne.” W: Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Raport z Wyników, Warszawa 2012.

³ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Bezdomność w Polsce. Diagnoza na dzień 31 stycznia 2010. Warszawa 2010.

zagrożonych ubóstwem (czyli żyjących w gospodarstwach domowych, których dochód na osobę wynosi poniżej 60% mediany dochodu w kraju) odsetek ten wyniósł aż 65,6%. Co więcej, ponad 13,3% populacji Polski mieszkało w tym czasie w lokalach, które były nie tylko przeludnione, ale również substandardowe (brak łazienki, niedoświetlenie, nieszczelny dach, niewystarczające ogrzewanie)⁴. Przytoczone dane wskazują na słuszność wielokrotnie formułowanej tezy, że skrajny rodzaj bezdomności (brak dachu nad głową) to tylko czubek góry lodowej, a jej ukryte formy (deprywacja i wykluczenie mieszkaniowe oraz zagrożenie bezdomnością) dotyczą dużo większej części populacji, zwłaszcza grup doświadczających innych form wykluczenia społecznego bądź narażonych na nie.

Żadne z opisanych powyżej badań nie uwzględniało jednak kategorii cudzoziemców (w tym migrantów przymusowych). Po części może to wynikać z kwestii związanych z metodami doboru prób do badań gospodarstw domowych oraz z niechęci obcokrajowców do uczestniczenia w badaniach spisowych, po części zaś – z braku świadomości, że wskazywane formy i przyczyny bezdomności mogą dotyczyć także migrantów przymusowych, w tym, że niektóre z nich mogą występować wśród tej grupy w według odmiennego wzoru niż wśród bezdomnych narodowości polskiej, a zatem powinno się cudzoziemców uwzględniać jako osobną kategorię w statystykach społecznych.

Proces rozpoczynania życia w nowym kraju przez osoby wymagające ochrony międzynarodowej ma charakter wielowymiarowy i wiąże się z koniecznością podjęcia wielu wysiłków ze strony zarówno migrantów, jak i społeczeństwa przyjmującego, a zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest kluczowym elementem tego procesu i – według wyników rozmaitych analiz⁵ – istotnie determinuje efektywność integracji w wymiarze ekonomicznym i społecznym. Celem szeroko zakrojonego badania przeprowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych w latach 2012–2013 było zatem określenie skali różnych form bezdomności doświadczanej przez migrantów przymusowych oraz zrozumienie, na ile bariery utrudniające realizację potrzeb mieszkaniowych członków społeczności lokalnej – np. brak tanich mieszkań czy zbyt wysokie koszty eksploatacji

⁴ Dane Eurostatu z października 2012: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Housing_statistics/pl. Warto jednak zauważyć, że odsetek tych osób w Polsce systematycznie maleje – w 2005 roku wynosił 29,7%, w 2008 – 18,1%, a obecnie wynosi 10,5% (Eurostat 2014, na podstawie badania EU-SILC).

⁵ Por. D.Hiebert, S. D'Addario, K. Sherrell, *The Profile of Absolute and Relative Homelessness Among Immigrants, Refugees, and Refugee Claimants in the Greater Vancouver Regional District*, MOSAIC, Vancouver 2005.

lokali – są szczególnie dotkliwe dla tej grupy osób⁶. Badanie było podzielone na trzy etapy:

- o pierwszy etap badania (tzw. badanie instytucjonalne) miał na celu wstępne oszacowanie liczby uchodźców doświadczających różnych form bezdomności na podstawie informacji uzyskanych od przedstawicieli ośrodków dla uchodźców, powiatowych centrów pomocy rodzinie, ośrodków pomocy społecznej, zarządów nieruchomości komunalnych, schronisk, noclegowni, ośrodków interwencji kryzysowej i innych instytucji zapewniających pomoc i schronienie bezdomnym w Warszawie, Białymstoku, Łomży, Białej Podlaskiej, Łukowie, Lublinie, Łodzi, Brwinowie, Dębaku, Grotnikach, Lininie, Zalesiu, Grudziądzu, Bydgoszczy i Toruniu, gdzie mieszkają uchodźcy;
- o drugi etap badania (tzw. badanie spisowe) miał na celu dostarczenie informacji o migrantach przymusowych doświadczających skrajnej bezdomności i korzystających z miejsc zinstytucjonalizowanego wsparcia bezdomnych;
- o trzeci etap badania (o charakterze jakościowym) miał na celu dostarczenie informacji o ukrytych formach bezdomności cudzoziemców z interesującą nas kategorii i polegał na osobistych wizytach w miejscach ich zamieszkania oraz rozmowach z lokatorami.

Podział na trzy etapy badania uwzględniające różne metodologie wynikał z faktu, że stricte ilościowe badania bezdomności – choć konieczne do ustalenia liczby niezbędnych punktów wsparcia interwencyjnego (noclegownie, schroniska), potrzebnych nakładów na system wsparcia bezdomnych czy ewaluacji efektywności systemu pomocy – są niezwykle trudne. Jest tak dlatego, że osoby bezdomne – niezależnie od pochodzenia i bez względu na typ doświadczanego wykluczenia mieszkaniowego lub bezdomności – stanowią zbiorowość ukrytą i trudno dostępną. Z tego właśnie powodu szacunki skupiają się zazwy-

⁶ W sensie prawnym, uchodźcą jest każda osoba, która spełnia przesłanki konwencji genewskiej. Otrzymanie decyzji o przyznaniu ochrony jest jedynie potwierdzeniem tego faktu. Dlatego grupę docelową w niniejszym badaniu stanowiły osoby, które uzyskały status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub znajdują się w procedurze o nadanie statusu uchodźcy. Ponadto, badaniem objęto także osoby, które uzyskały pozwolenie na pobyt tolerowany na terytorium Polski ze względu na udokumentowane przesłanki, iż ich podstawowe prawa i wolności zdefiniowane w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku, mogłyby być zagrożone w przypadku wydalenia lub też wydalenie było niemożliwe ze względów niezależnych od cudzoziemca czy też właściwych organów wykonawczych. W dalszej części tekstu, w odniesieniu do grupy docelowej badania, używany jest termin „migranci przymusowi”.

⁷ Wyniki tej części badania zostały opisane w: K. Wysińska, Gdzie jest mój dom? Bezdomność i dostęp do mieszkań wśród ubiegających się o azyl, uchodźców i osób z przyznaną ochroną międzynarodową w Polsce – aktualizacja badania z 2010 roku, Instytut Spraw Publicznych, Wysocki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, Warszawa 2013, dlatego poniżej zostały one jedynie po krótko streszczone.

czaj na liczbie osób doświadczających bezdomności absolutnej, czyli śpiących pod gołym niebem lub w noclegowniach, a wielkość populacji żyjąca w niezabezpieczonych, nieodpowiednich lub substandardowych warunkach pozostaje nieznana.

W wypadku Polski nawet szacunki dotyczące tak zwanych bezdachowych migrantów przymusowych (przebywających w przestrzeni publicznej lub noclegowniach) i bezmieszkaniowych (przebywających w schroniskach, ośrodkach interwencji kryzysowej lub ośrodkach dla cudzoziemców) nie są jednak do końca znane, instytucje wsparcia bezdomnych nie uwzględniają bowiem w swoich statystykach informacji o pochodzeniu i statusie pobytowym cudzoziemców korzystających z ich usług, z kolei instytucje wspierające uchodźców nie monitorują systematycznie ich sytuacji mieszkaniowej. Aby zatem określić przynajmniej minimalną liczbę bezmieszkaniowych i bezdachowych migrantów przymusowych w Warszawie (gdzie przebywa ich najwięcej) i dostarczyć podstawowych danych demograficznych na temat tej populacji, przeprowadzono badanie spisowe, a w celu poznania innych form bezdomności – badania jakościowe.

Sytuacja mieszkaniowa migrantów przymusowych – zarys problemu

Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest dla migrantów przymusowych trudne ze względu na istniejące ograniczenia o charakterze systemowym i indywidualnym. Ograniczenia te wpływają negatywnie przede wszystkim na sytuację osób, które otrzymały pozytywną decyzję o nadaniu statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej lub pozwolenie na pobyt tolerowany, ale którym nie przyznano pomocy integracyjnej w ramach Indywidualnego Programu Integracji (przy czym wsparcie integracyjne na mocy prawa nie przysługuje osobom mającym zgodę na pobyt tolerowany)⁸, i osób, które zakończyły udział w Indywidualnym Programie Integracji, nie zdołały jednak w tym czasie zdobyć stabilnego zatrudnienia. Bowiem tylko osoby będące w trakcie procedury o nadanie statusu uchodźcy mają zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi zagwarantowane schronienie – w ośrodkach dla cudzoziemców lub przez wypłatę odpowiednich świadczeń pieniężnych. Co jednak ważne i o czym będzie jeszcze mowa poniżej, w jednym i drugim przypadku osoby te doświadczają bezdom-

⁸ O sytuacjach, które prowadzą do odmowy przyznania pomocy integracyjnej uznanym uchodźcom lub osobom z przyznaną ochroną uzupełniającą, a także warunkach jej wstrzymania przeczytać można w: W. Klaus, K. Makaruk, K. Wencel, J. Frelak (współpraca), Odmowa przyznania pomocy integracyjnej – prawo i praktyka, Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, Warszawa 2011.

ności lub są na nią narażone – cudzoziemcy zamieszkujący w ośrodkach, ponieważ przebywają w miejscach zbiorowego zakwaterowania⁹, a osoby otrzymujące zasiłek, ponieważ zasiłek ten, ze względu na jego wysokość¹⁰, nie pozwala na pokrycie kosztów najmu adekwatnego lokalu na wolnym rynku¹¹.

Wielokrotnie podkreślany problem polega przede wszystkim na tym, że większość uchodźców – m.in. ze względu na początkowo słabą znajomość języka polskiego i niski poziom transferowalnego kapitału ludzkiego¹², problemy zdrowotne oraz pojawiającą się, niekiedy, wśród pracodawców niechęć do zatrudniania cudzoziemców¹³ – nie jest w stanie zagwarantować sobie zatrudnienia, które pozwalałoby na wynajęcie mieszkania na wolnym rynku.

Niewystarczająca podaż tanich mieszkań oraz gminnych lokali socjalnych i komunalnych (do czego przyczynia się m.in. brak odpowiednich rozwiązań strukturalnych i prawnych) sprawia, że uchodźcy są zmuszeni do zamieszkiwania w lokalach substandardowych, przeludnionych lub w miejscach zbiorowego zakwaterowania. Eksperti i kluczowi informatorzy, którzy wzięli udział w badaniach Instytutu Spraw Publicznych w 2012 roku, szacowali, że jedynie 20% uchodźców przebywających w Polsce mieszka w zabezpieczonym i odpowiednim lokalu. Oznacza to, że pozostałe osoby doświadczają pewnej formy bezdomności, z których każda wymaga oszacowania ilościowego i jakościowego. Poniżej przedstawiono wyniki badań mających na celu takie oszacowania.

⁹ Zgodnie z typologią ETHOS, wszystkie osoby przebywające w ośrodkach dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy doświadczają bezdomności bezmieszaniowej, podobnie zresztą, jak osoby zakwaterowane w placówkach dla bezdomnych, domach samotnych matek, domach dziecka, itp.

¹⁰ Wielkość zasiłku jest określona Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Wynosi ona 25 PLN dziennie na jedną osobę, jeśli zaś cudzoziemiec przebywa na terytorium RP wraz z małżonkiem/ą lub małoletnimi dziećmi, to w zależności od liczby osób w rodzinie, otrzymuje od 20 PLN do 12,5 PLN dziennie na osobę. Dla rodziny pięcioosobowej daje to kwotę ok. 1875 zł miesięcznie, która musi wystarczyć na utrzymanie się wszystkich członków gospodarstwa domowego, czyli wynajęcie mieszkania, wyżywienie, transport, zakup odzieży i inne wydatki mające na celu zaspokojenie potrzeb życiowych całej rodziny.

¹¹ K. Wysińska, *Gdzie jest mój dom? Bezdomność i dostęp do mieszkań wśród ubiegających się o azyl, uchodźców i osób z przyznaną ochroną międzynarodową w Polsce – aktualizacja badania z 2010 roku*, Instytut Spraw Publicznych, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, Warszawa 2013.

¹² Patrz w niniejszym tomie: K. Wysińska, Z. Karpiński, *Kapitał ludzki i społeczny uchodźców w Polsce. Podsumowanie wyników badania*.

¹³ K. Wysińska, K. Wencel (współpraca), *Status, tożsamość, dyskryminacja*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

Badanie spisowe

Spis bezdomnych cudzoziemców przeprowadzono dwukrotnie. Głównym celem pierwszego spisu było przetestowanie metodologii badawczej oraz wstępne ustalenie minimalnej liczby uchodźców bezdachowych (przebywających w przestrzeni publicznej lub noclegowniach) i bezmieszkaniowych (przebywających w schroniskach dla osób bezdomnych, domach samotnej matki, domach rotacyjnych lub ośrodkach interwencji kryzysowej) w Warszawie i okolicach. Drugi spis miał na celu wyłącznie ustalenie minimalnej liczby cudzoziemców bezmieszkaniowych (korzystających z instytucjonalizowanego wsparcia bezdomnych na terenie stolicy i okolic). W trakcie obydwu spisów zbierano informacje dotyczące podstawowych charakterystyk bezdomnych cudzoziemców (m.in. miejsca pochodzenia, statusu w Polsce, liczby lat pobytu w Polsce, statusu rodzinnego, wieku i płci) oraz charakterystyk miejsc, w jakich osoby te przebywają. Dane te miały posłużyć z jednej strony jako ilustracja tezy postawionej we wcześniejszych badaniach Instytutu Spraw Publicznych, że bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe dotyczą uchodźców bez względu na kraj pochodzenia, wiek, płeć czy stan rodzinny, z drugiej zaś – do stworzenia wstępnej mapy bezdomności uchodźców w Warszawie.

Jak w wypadku każdego badania spisowego bezdomnych, dodatkowym celem była ewentualna pomoc osobom bezdomnym – przekazanie im informacji na temat miejsc, gdzie mogą szukać wsparcia, lub – w trakcie spisu pierwszego – wezwanie odpowiednich służb w wypadku zaobserwowania zagrożenia życia uchodźców (wychłodzenie, wycieńczenie).

Metodologia pierwszego spisu

Badanie miało charakter spisu połączonego z sondażem społeczno-demograficznym. Oznacza to, że do każdej jednostki terytorialnej (dzielnicy) wysłano grupę rachmistrzów, których zadanie polegało na osobistej wizycie we wszystkich miejscach wsparcia instytucjonalnego dla bezdomnych uchodźców (sheltered homeless count) i w uprzednio zidentyfikowanych miejscach niemieszkalnych (unsheltered homeless count), następnie zaś przeprowadzenie krótkiej rozmowy z każdą napotkaną osobą i krótkiej ankiety z każdym napotkanym cudzoziemcem.

Wyróżnia się trzy rodzaje spisowych badań bezdomności¹⁴:

- o proste liczenie bezdomnych w miejscach niemieszkalnych (ulice, dworce, działki, altanki, klatki schodowe itp.),
- o liczenie połączone z badaniem socjodemograficznym (mniej lub bardziej ustrukturalizowanym wywiadem dotyczącym bezdomnej osoby),
- o liczenie bezdomnych korzystających z niemieszkalnych form instytucjonalnego wsparcia dla bezdomnych (jadłodajnie, centra medyczne dla bezdomnych, pomoc społeczna).

Każde z tych podejść ma swoje zalety, ale wiąże się także z określonymi ograniczeniami. W wypadku prostego liczenia bezdomnych (simple street counts) zawsze istnieje możliwość, że pewne osoby nie zostały dostrzeżone, któreś miejsca pominięto, a więc jakaś liczba bezdomnych nie została spisana i wzięta pod uwagę. Ponieważ zazwyczaj nie ma dobrych podstaw pozwalających przyjąć konkretną regułę szacowania liczby pominiętych, wyniki takiego spisu są obciążone błędem pomiaru o nieustalonej wartości. Z drugiej strony proste liczenie dostarcza niepodważalnych wyników co do minimalnej liczby bezdomnych na danym obszarze, jest również relatywnie nieskomplikowane do zorganizowania. Nie dostarcza jednak żadnych informacji na temat podstawowych charakterystyk bezdomnych¹⁵.

Liczenie połączone z badaniem socjodemograficznym polega na dodaniu komponentu wywiadu. Wywiad może być przeprowadzany z każdym bezdomnym, bezdomni mogą być także dobierani losowo (np. na podstawie systematycznego schematu doboru próby). Dodanie komponentu wywiadu pozwala rozwiązać problem potencjalnego kilkakrotnego liczenia tych samych osób (zwłaszcza jeśli badanie jest prowadzone przez więcej niż dwanaście godzin) i zebrać bardziej lub mniej pogłębione informacje na temat samych bezdomnych¹⁶.

Ze względu na to, że liczenie bezdomnych korzystających z instytucjonalnych form wsparcia koncentruje się na miejscach świadczących usługi dla tej konkretnej grupy, ma tę zaletę, że pozwala często dotrzeć do osób, które pominięto w „spisach ulicznych”. Wymaga ono jednak doskonałej orientacji w programach wsparcia dla bezdomnych, informacjach na temat miejsc i osób, które udzielają różnych form wsparcia.

Biorąc pod uwagę powyższe zalety i ograniczenia, specyfikę sytuacji uchodźców, wciąż niski stan wiedzy na temat skali i charakterystyk ich bezdomności

¹⁴ HUD (U.S. Department of Housing and Urban Development), Office of Community Planning and Development, A Guide to Counting Unsheltered Homeless People. Second Revision. Washington, DC 2008.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

oraz ograniczoną liczbę miejsc świadczących usługi dla bezdomnych uchodźców, przyjęto, że spis będzie miał charakter liczenia poszerzonego o komponent wywiadu. Co więcej, uwzględniając ograniczenia finansowo-kadrowe i bezpieczeństwo rachmistrzów, uznano, że spis nie będzie miał charakteru pełnego (wizyty we wszystkich możliwych miejscach i lokalizacjach, gdzie mogą przebywać bezdomni), ale przyjmie charakter częściowy. Innymi słowy, odwiedzone te miejsca i lokalizacje, o których wiedziano w momencie spisu, że przebywają tam bezdomne osoby z ochroną międzynarodową, oraz takie, o których było wiadomo, że przebywają tam bezdomni i które zakwalifikowano jako bezpieczne. Dlatego zrezygnowano np. z wizyt w kanałach ciepłowniczych lub piwnicach.

Przygotowując badanie, podjęto następujące decyzje o charakterze metodologicznym:

Lokalizacja potencjalnych miejsc przebywania bezdomnych uchodźców. W trakcie przygotowań do spisu, już od połowy 2012 roku prowadzono wywiady i zbierano informacje od tak zwanych kluczowych informatorów, czyli w tym wypadku streetworkerów, bezdomnych uchodźców, policjantów, strażników miejskich, pracowników pomocy społecznej i pracowników organizacji pozarządowych działających na rzecz uchodźców. Na etapie przygotowawczym zidentyfikowano 32 miejsca zinstytucjonalizowanych form wsparcia (schronisk, noclegowni, domów samotnej matki, ośrodków interwencji kryzysowej w Warszawie i okolicach) oraz 115 lokalizacji niemieszkalnych w przestrzeni publicznej (pustostanów, działek, altanek, dworców i tym podobnych). W dniach poprzedzających badanie skontaktowano się z osobami pracującymi w miejscach zinstytucjonalizowanego wsparcia, aby poinformować o badaniu i ustalić godzinę przybycia rachmistrzów (przy czym nie we wszystkich miejscach udało się porozmawiać z osobami decyzyjnymi, z czego mogły wynikać problemy w trakcie spisu, o czym poniżej), ponadto zweryfikowano bezpieczeństwo miejsc niemieszkalnych. Ostatecznie wybrano 25 miejsc zinstytucjonalizowanej pomocy i 66 lokalizacji niemieszkalnych.

Wybór daty i godziny spisu. Biorąc pod uwagę warunki pogodowe, możliwość zauważenia bezdomnych (przyjmuje się ogólnie, że spis powinien odbywać się w porze mniejszego natężenia ruchu) i bezpieczeństwo rachmistrzów, zdecydowano, że liczenie zostanie przeprowadzone w piątek i sobotę między godziną 18.00 a 23.00.

Dobór i szkolenie rachmistrzów. Rachmistrzowie zostali rekrutowani spośród studentów uczelni warszawskich i wolontariuszy organizacji pozarządowych mających doświadczenie w pracy z bezdomnymi. Szczególny wysiłek włożono w rekrutację tych ostatnich, z kolei wśród studentów szukano osób

ze znajomością języków obcych (rosyjskiego i angielskiego). Rachmistrzowie pracowali w trzyosobowych grupach, w których co najmniej jedna osoba była mężczyzną, co najmniej jedna osoba miała prawo jazdy i dysponowała samochodem i co najmniej jedna osoba miała doświadczenie w pracy z uchodźcami lub bezdomnymi. W każdej grupie były także osoby mówiące po angielsku i (lub) po rosyjsku.

Wszyscy rachmistrzowie przeszli dwa obowiązkowe szkolenia – jedno (dwugodzinne) w tygodniu poprzedzającym spis i drugie (godzinne) w dniu spisu. Szkolenie dotyczyło specyfiki badania i badanej populacji (uchodźców), kwestii metodologicznych i bezpieczeństwa. Wszyscy rachmistrzowie otrzymali także pisemne instrukcje, niezbędne materiały (ulotki z listą miejsc wsparcia dla bezdomnych do wręczenia potrzebującym, kwestionariusze wywiadu i „formularze kontaktu”) oraz listę numerów kontaktowych do koordynatorów badania.

Podjęcie decyzji o sposobie kwalifikowania osoby jako bezdomnej i zbieranych informacjach. W badaniach spisowych bezdomnych (bez względu na ich pochodzenie czy status w danym kraju) z góry należy przyjąć zasady dotyczące tego, kto może zostać uznany za osobę bezdomną. Za najprostszą regułą uznania danej osoby za bezdomnego można przyjąć, że jest to każda osoba śpiąca w przestrzeni publicznej lub przebywająca w zinstytucjonalizowanym miejscu wsparcia bezdomnych. W wypadku liczenia bezdomnych uchodźców taka reguła jednak nie wystarczy, przede wszystkim dlatego, że nie pozwala na zidentyfikowanie osoby jako uchodźcy. Dlatego przyjęto, że osoba może być zakwalifikowana jako bezdomny uchodźca jedynie wtedy, gdy spełnia wszystkie wymienione niżej warunki:

- o znajduje się (śpi, przebywa) w nocy w przestrzeni niemieszkalnej lub instytucjonalnego wsparcia bezdomnych,
- o na pytanie o miejsce pobytu uprzedniej nocy również poda przestrzeń niemieszkalną lub zbiorowego zakwaterowania („Gdzie Pan/Pani nocował/nocowała wczoraj?”, „Czy często nocuje Pan/Pani w takich miejscach?”, „Gdzie zazwyczaj Pan/Pani nocuje?”, „A gdy jest bardzo zimno/ciepło, gdzie Pan/ Pani nocuje?”, „Kiedy ostatni raz jadł Pan/jadła Pani ciepły posiłek?”),
- o posiada ochronę międzynarodową, pobyt tolerowany lub znajduje się w procedurze uchodźczej.

Podjęcie decyzji o sposobie sprawozdawania i integracji danych. Każda grupa rachmistrzów musiała wypełnić tak zwany formularz kontaktu, czyli krótko opisać odwiedzone miejsca, liczbę napotkanych osób (bez względu na to, czy były lub nie były uchodźcami) i przebieg interakcji z nimi. Ponadto dla każdej osoby zakwalifikowanej jako bezdomny uchodźca – wspólnie z nim lub na podstawie oceny własnej – należało wypełnić ankietę bezdomnego uchodźcy (zawierającą pytania o wymienione wcześniej charakterystyki).

Przebieg pierwszego spisu

Pierwsze badanie spisowe bezdomnych uchodźców odbyło się 8 i 9 marca 2013 roku w godzinach od 18.00 do 23.00 w Warszawie i w okolicach. Obie noce były jednymi z najzimniejszych nocy marca, dodatkowo padał śnieg. Można zatem stwierdzić, że wymagania dotyczące pogody i pory dnia stawiane badaniom spisowym zostały spełnione. Przyjmuje się bowiem, że spisy powinny być prowadzone podczas zimnych nocy, gdy temperatura spada znacznie poniżej zera i bezdomni muszą się gdzieś schronić, żeby przetrwać noc, ale jednocześnie nie za późno w nocy, żeby nie wybijać ich z naturalnego rytmu funkcjonowania, a także zapewnić bezpieczeństwo rachmistrzom¹⁷.

W badaniu wzięły udział cztery zespoły (grupy) rachmistrzów, z których każdy składał się z trzech osób (dobranych według schematu opisanego wyżej). Pracę zespołów koordynowały dwie osoby – pozostające w ciągłym kontakcie telefonicznym z rachmistrzami, a także dysponujące dostępem do Internetu, aby w razie pytań wyszukiwać odpowiednie informacje.

Podczas nocy spisowych rachmistrzowie poruszali się samochodem między lokalizacjami wyznaczonymi dla nich przez koordynatora badania. Lokalizacje zostały przypisane zespołom według sektorów (dzielnic), tak więc zespół pierwszy poruszał się w obrębie Białołęki, Targówka, Bródna, Wawra, Rembertowa i Gośćwia, zespół drugi – w okolicach Dworca Wschodniego, Ursynowa, Sadyby, Stegien i Siekierok, zespół trzeci odwiedził lokalizacje na terenie Bielan, Młocin, Śródmieścia i Żoliborza, a zespół czwarty – na terenie Ursusa, Włoch, Ochoty, Woli i Bemowa. Przypisane lokalizacje obejmowały zarówno miejsca instytucjonalnego wsparcia dla bezdomnych (noclegownie), jak i miejsca niemieszkalne (każdy zespół odwiedzał zatem oba typy miejsc). Ostatecznie rachmistrzom udało się w przewidzianym czasie dotrzeć do 42 lokalizacji niemieszkalnych i 18 zinstytucjonalizowanych miejsc wsparcia bezdomnych.

Spis w miejscach instytucjonalnego wsparcia. W trakcie nocy spisowych rachmistrzowie mieli za zadanie odwiedzić wszystkie zinstytucjonalizowane miejsca wsparcia albo o wyznaczonej wcześniej godzinie, albo po drodze do innej lokalizacji. Tam, gdzie udało się nawiązać kontakt z odpowiednimi osobami, przedstawiciele wybranych instytucji wskazali preferowaną godzinę spotkania i przygotowali przebywających w danym miejscu cudzoziemców do planowanej wizyty rachmistrzów, informując ich o celu badania. Krótki wywiad z cudzo-

¹⁷ Por. M. Dębski, Ł. Browarczyk, A. Michalska, Diagnostyka bezdomności. Jak przeprowadzić badania socjodemograficzne, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2011.

ziemcem przeprowadzał jednak w określonym przedziale czasowym rachmistrz (a nie pracownik instytucji, co jest czasem praktykowane). Rachmistrzowie odwiedzali także miejsca, z których decyzyjnymi przedstawicielami nie udało się skontaktować i których przedstawiciele twierdzili, że nie przebywają w nich cudzoziemcy, jednak osoby pracujące z uchodźcami wskazywały te miejsca jako znane uchodźcom lub jako te, do których te osoby uchodźców kierują. Niestety nie we wszystkich wybranych miejscach udało się nawiązać kontakt w celu zebrania choćby podstawowych informacji – przede wszystkim nie udało się porozmawiać z przedstawicielami zespołu instytucji wsparcia bezdomnych Stowarzyszenia „Monar” przy ulicy Marywilskiej.

Spis w miejscach niemieszkalnych. Wysiłek rachmistrzów był skierowany głównie na odwiedzenie wszystkich tych miejsc niemieszkalnych, o których było wiadomo, że zbierają się w nich lub przebywają osoby bezdomne (w tym bezdomni cudzoziemcy), np. dworce, pustostany, działki, altany, namioty, parkingi. Ze względu na temperaturę w ciągu nocy spisowych nie szukano bezdomnych w parkach i na otwartej przestrzeni. Zastosowanie zasady „znanych lokalizacji” z jednej strony pozwoliło na ograniczenie kosztów przeprowadzenia badania i ułatwiło koordynację zespołów, z drugiej zaś – mogło się przyczynić do jego częściowego niepowodzenia, gdyż, jak się okazało, „lokalizacje znane” są głównie lokalizacjami bezdomnych narodowości polskiej.

Wyniki pierwszego spisu

Jak wspomniano, głównym celem pierwszego badania było sprawdzenie poprawności przyjętej metodologii spisu, wstępne ustalenie minimalnej liczby bezdachowych i bezmieszkańczych uchodźców w Warszawie, ich podstawowych charakterystyk (m.in. miejsca pochodzenia, rodzaju ochrony międzynarodowej, długości pobytu w Polsce, statusu rodzinnego, wieku i płci) i charakterystyk miejsc, w jakich przebywają. Ponadto rezultatem badania miało być stworzenie wstępnej mapy bezdomności uchodźców w Warszawie. Niestety cele te udało się osiągnąć jedynie połowicznie.

W trakcie spisu w lokalizacjach niemieszkalnych nie zidentyfikowano bowiem żadnych bezdomnych uchodźców, a w miejscach zinstytucjonalizowanego wsparcia bezdomnych zidentyfikowano jedenastu cudzoziemców, z czego czterech migrantów zarobkowych (trzy kobiety i jednego mężczyznę; jedna z tych osób przebywała w Polsce nielegalnie, trzy osoby przebywały na terytorium RP krócej niż dwa lata, jedna osoba – ponad piętnaście; trzy osoby pochodziły z krajów Unii Europejskiej, jedna była obywatelem państwa trzeciego. Z grupy docelowej zidentyfikowano siedem osób, z czego pięć miało status

uchodźcy lub przyznaną ochronę uzupełniającą, jedna osoba była w trakcie procedury o nadanie statusu uchodźcy, a jedna miała zgodę na pobyt tolerowany. Wśród zidentyfikowanych bezdomnych uchodźców jedna osoba pochodziła z Czeczenii, trzy z Nigerii (przy czym jedna osoba to dziecko), dwie z Białorusi, a jedna ze Sri Lanki. Dwie osoby twierdziły, że czekają na przydział lokalu komunalnego lub socjalnego, przy czym jedna z nich miała jedynie zgodę na pobyt tolerowany. Cztery osoby przebywały w Polsce dłużej niż siedem lat, jedna – cztery miesiące, a dwie kolejne osoby były w Polsce od dwóch lat. Cztery osoby to mężczyźni, trzy osoby to kobiety. Trzy osoby nie miały ukończonych dwudziestu czterech lat. W wypadku czterech osób bezdomność miała charakter długotrwały. Ze względu na zbyt małą liczbę obserwacji trudno jest dokonywać jakichkolwiek uogólnień na temat charakterystyk bezdomnych uchodźców, aczkolwiek warto podkreślić, że zgodnie z oczekiwaniami nie była ona ograniczona do osób o określonym pochodzeniu, płci, wieku czy statusie prawnym.

Problemy, które zaobserwowaliśmy w trakcie pierwszego spisu, pojawiły się również w badaniach bezdomności cudzoziemców i uchodźców w innych krajach. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że liczenie bezdomnych migrantów jest trudne ze względu na nakładanie się problemu dostępności populacji bezdomnych i populacji cudzoziemców oraz szczególną niechęć cudzoziemców do „bycia zidentyfikowanym” – uchodźcy i migranci są specyficzną grupą bezdomnych, którzy ze względu na cechy kapitału społecznego, jakim dysponują, wymykają się klasycznym metodom badania¹⁸. W przypadku przeprowadzonego badania trudno było jednak określić, czy mała liczba zidentyfikowanych cudzoziemców wynikała z błędnej metodologii, czy też z wyżej wymienionych problemów. Dlatego postanowiono zmodyfikować nieco metodologię spisu właściwego, a także poszerzyć całe badanie o część jakościową.

Metodologia i przebieg drugiego spisu

Przede wszystkim – biorąc pod uwagę doświadczenia z pierwszego spisu – zdecydowano się nawiązać stałą współpracę ze streetworkerkami mającymi ciągły kontakt zarówno z osobami bezdomnymi przebywającymi w przestrzeni publicznej oraz w schroniskach i noclegowniach, jak i z przedstawicielami instytucji mających styczność z osobami znajdującymi się w trudnej sytuacji mieszkaniowej (Straż Miejska, Ośrodki Pomocy Społecznej, pracownicy socjalni

¹⁸ J. Francis, „You cannot settle like this”: The housing situation of African refugees in Metro Vancouver, Metropolis British Columbia Centre of Excellence for Research on Immigration and Diversity, Working Paper Series 2009, 09-02; S. D’Addario, Sleeping on the Margins. The Role of Social Capital in the Housing Patterns of Refugee Claimants in The Greater Vancouver Regional District, M.A. Thesis. UBC, Vancouver 2005.

miejsc zinstytucjonalizowanego wsparcia bezdomnych). Na podstawie zebranych przez nie informacji udało się skonstruować listę schronisk i noclegowni, w których w 2013 roku przebywali cudzoziemcy (9 placówek) – najwięcej z nich skorzystało w tym okresie z pomocy noclegowni Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej „Siekierki” (ok. 13 osób) i noclegowni dla osób bezdomnych i najuboższych MONAR-MARKOT przy ul. Skaryszewskiej (ok. 30 osób), skąd (przynajmniej niektórzy) byli kierowani do schronisk na terenie Warszawy. Co więcej, dzięki przeprowadzonym przez streetworkerki wywiadam potwierdzono, że w znanych różnym instytucjom miejscach niemieszkalnych nie pojawiają się zazwyczaj ani cudzoziemcy, w tym uchodźcy (wywiady ze Strażą Miejską pozwoliły za to zidentyfikować na terenie jednej z podwarszawskich gmin dwa mieszkania przeludnione, w których przebywają przedstawiciele grupy docelowej badania)¹⁹.

Uwzględniając zbierane w ciągu całego roku dane, w trakcie drugiego spisu zrezygnowano z wysyłania rachmistrzów do lokalizacji niemieszkalnych, zdecydowano się natomiast poszerzyć spis w miejscach zinstytucjonalizowanego wsparcia bezdomnych o wywiady z ich przedstawicielami. Co więcej, rozbudowano pytania w kwestionariuszu skierowanym do uchodźcy o historię mieszkaniową w Polsce. Ponieważ prowadzenie rozmów z uchodźcami wymaga specjalnych kompetencji zarówno językowych, jak i kulturowych, zespoły dobrano tak, aby w ich skład wchodził jeden przedstawiciel organizacji pozarządowej wspomagającej uchodźców (a co za tym idzie, posługujący się biegle językiem rosyjskim i angielskim oraz znający realia uchodźcze w Polsce) oraz jeden/jedna streetworker(ka) (a więc osoba znająca realia instytucji wsparcia bezdomnych w Polsce).

Podobnie jak w przypadku pierwszego spisu, wszyscy rachmistrzowie zostali odpowiednio przeszkoleni, a także przypisani do konkretnych dzielnic Warszawy i okolic. Sam spis odbył się 28 lutego 2014 roku, w godzinach 16.00–22.00. W tygodniu poprzedzającym badanie poinformowano o nim przedstawiciele wszystkich instytucji oraz ustalono konkretne godziny przybycia rachmistrzów. Szczególny nacisk położono na uzgodnienie wizyt w miejscach, w których przebywają lub przebywali według zebranych informacji cudzoziemcy, w trakcie spisu odwiedziono jednak wszystkie instytucje wsparcia bezdomnych na terenie Warszawy i okolic (łącznie 35 miejsc).

¹⁹ Listy zarówno miejsc zinstytucjonalizowanego wsparcia bezdomnych, jak i miejsc niemieszkalnych, które odwiedziono podczas obydwu spisów są dostępne do wglądu w siedzibie ISP.

Wyniki drugiego spisu oraz dyskusja

W miejscach zinstytucjonalizowanego wsparcia bezdomnych zidentyfikowano w lutym 2014 roku trzy osoby z grupy docelowej, przy czym dwie z nich to te same osoby, z którymi rozmawiano rok wcześniej, a z jedną nie udało się porozmawiać ze względu na jej nieobecność w schronisku. Ponadto zidentyfikowano czterech cudzoziemców z Ukrainy i Rosji, z których dwoje miało epizody pracy w Niemczech, jedna osoba – pobytu w więzieniu, jednej zaś uprzednie lokum spaliło się. Tylko w przypadku jednej osoby czas pobytu w danej lokalizacji wynosił mniej niż tydzień.

Choć w trakcie spisów rachmistrzowie nie zidentyfikowali zbyt wielu bezdomnych uchodźców korzystających z usług schronisk i noclegowni²⁰, wyniki spisu dostarczają kilku istotnych obserwacji:

- 1) zdarzają się przypadki, gdy osoby objęte ochroną międzynarodową (mające status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą) mieszkają w schroniskach latami. Osoby, z którymi rozmawiano zarówno w 2013 i 2014 roku, przebywały w nich, odpowiednio, prawie 9 i 6 lat. Jest to zatrważające i wskazuje na kompletną niewydolność systemu integracji oraz pomocy społecznej (o żadnej z tej dwójki osób nie wspomniano w trakcie wywiadów z przedstawicielami odpowiednich OPS lub w przesłanych podsumowaniach, jako objętych pomocą danego ośrodka);
- 2) zdarzają się przypadki, gdy w schroniskach mieszkają kobiety objęte ochroną międzynarodową lub mające pozwolenie na pobyt tolerowany będące w ciąży – taką sytuację odnotowano w 2013 roku. Aczkolwiek osobom z pobytem tolerowanym przysługuje mniejszy zakres wsparcia ze strony pomocy społecznej niż uznanym uchodźcom, przebywanie ciężarnych kobiet w schroniskach i noclegowniach, w których nie mają one dostępu do odpowiedniej opieki, należy uznać za kolejny przejaw luk w systemie ochrony i wsparcia migrantów przymusowych w Polsce;
- 3) z pomocy instytucji interwencyjnych korzystają osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy, które zgodnie z zobowiązaniami międzynarodowymi powinny mieć zapewnione środki na zabezpieczenie mieszkania lub miejsce w ośrodku dla cudzoziemców;
- 4) rozmowy z pracownikami miejsc zinstytucjonalizowanego wsparcia pozwoliły ustalić, że cudzoziemcy (w tym uchodźcy) korzystają zarówno z pomocy rzeczowej, tam gdzie takowa jest oferowana (Hospicjum św. Krzyża), jak i ze

²⁰ Przy czym zauważyć należy, że zima 2014 roku była wyjątkowo ciepła, a relatywnie wysokie temperatury w okresie zimowym często przekładają się na mniejsze zapotrzebowanie na schronienie w placówkach interwencyjnych.

schronisk oraz noclegowni, jednakże w wielu miejscach, pracownicy nie potrafią powiedzieć nic o statusie pobytowym obcokrajowców ani nawet narodowości lub przynależności etnicznej swoich podopiecznych. Co więcej, w wielu miejscach informacje podawane w trakcie spisu w lutym 2014 roku były sprzeczne z informacjami zebranymi między spisami przez streetworkerkę lub w obliczu faktu przebywania w danym miejscu cudzoziemców w czasie spisu w marcu 2013 roku²¹.

Ponadto, przeprowadzone w trakcie badania obserwacje i wywiady z przedstawicielami niektórych miejsc wsparcia bezdomnych (nie we wszystkich ośrodkach wyrażono zgodę na rozmowę) ujawniły następujące problemy mogące rzutować na sytuację migrantów przymusowych z nich korzystających lub szukających w nich interwencyjnego wsparcia:

- 1) pracownikom socjalnym ośrodków brakuje funduszy na przeszkolenie w zakresie kompetencji kulturowych i z podstaw języków obcych; efektem takich braków jest chociażby sytuacja wspomnianego wcześniej migranta objętego ochroną uzupełniającą, z którym obsługa placówki nie potrafi się porozumieć i który w zasadzie nie wchodzi w żadne interakcje z osobami odpowiedzialnymi za pracę socjalną. Niewystarczające kompetencje kulturowe i językowe prowadzą także do sytuacji, gdy do wywiadu środowiskowego włącza się innych pensjonariuszy lub wywiad prowadzi się na migi. W konsekwencji przepływ informacji na linii cudzoziemiec – pracownik socjalny/personel placówki jest ograniczony, a wsparcie, jakie mogą uzyskać migranci, minimalne. (Jak odnotowali badacze, istnieją oczywiście indywidualne przypadki, w których personel danego ośrodka czynnie angażuje się w pomoc cudzoziemskiemu podopiecznemu, jednak nie ma ona charakteru systemowego).
- 2) większość ośrodków dziennego pobytu wymaga od swoich podopiecznych uiszczania określonych świadczeń. Pracę, choćby dorywczą lub polegającą na zbieractwie lub żebractwie, dużo łatwiej uzyskać lub wykonywać Polakowi, który zna język i realia funkcjonowania w danym mieście, niż migrantowi przymusowemu, który najczęściej słabo posługuje się językiem polskim, nie orientuje się też często w niuansach stolicy (lub innego miasta). Dla tych ośrodków dużo łatwiejsze jest także wyegzekwowanie środków od gminy ostatniego (adresu) zameldowania w przypadku Polaka niż dochodzenie

²¹ Na przykład w kilku placówkach zinstytucjonalizowanej pomocy bezdomnym poinformowano rachmistrzów w 2014 roku, że uchodźcy nigdy (lub w ostatnim roku) z usług tych placówek nie korzystali, natomiast osoby takie zostały zidentyfikowane rok wcześniej lub w trakcie przygotowań przedspisowych.

rekompensaty za cudzoziemca (którego ostatnim udokumentowanym miejscem zamieszkania jest często ośrodek dla cudzoziemców).

- 3) wiele ośrodków mieszczących się w Warszawie i okolicach usytuowana jest na obrzeżach miasta, w dzielnicach odległych od centrum (Ursus) lub w gminach graniczących z Warszawą (Legionowo, Ożarów Mazowiecki, Czarne, Laski). Poza nielicznymi wyjątkami są one niedostępne dla osoby nieorientowanej w topografii Warszawy i okolic. Biorąc pod uwagę, że nie ma informacji na temat miejsc zinstytucjonalizowanego wsparcia bezdomnych w języku innym niż polski, możliwość skorzystania z nich przez migrantów jest ograniczona (głównie do tych cudzoziemców, którzy uzyskali informacje od przedstawicieli organizacji pozarządowych lub innych migrantów dłużej przebywających w Polsce).

Spisy bezdomnych z zasady nie obejmują wszystkich członków populacji bezdomnych (stanowią tak zwane undercounts)²² (The Metro Vancouver Homelessness Secretariat 2012). Mimo wysiłków, żeby objąć spisem wszystkie osoby dotknięte skrajnym (widocznym) rodzajem bezdomności, część z różnych powodów nigdy nie zostanie zidentyfikowana – albo dlatego, że nie chcą się one ujawnić, albo dlatego, że przebywają w lokalizacjach niedostępnych dla spisujących, albo też, że ze względów metodologicznych są trudne do identyfikacji (przykładem może być historia rodziny uchodźczej, która przeczekiwała noc, jeżdżąc komunikacją miejską). Co więcej, badanie spisowe dotyczy liczby bezdomnych jednostek i rodzin w danym punkcie czasowym (jest to tak zwana miara stanu). Z zasady nie mówi ono zbyt wiele o powszechności występowania bezdomności (czyli o rozmiarze populacji bezdomnej w porównaniu do całości populacji w danym okresie, np. roku) ani o przepływie bezdomnych (czyli o tym, ile nowych osób dotknęła bezdomność w danym okresie, a ile osób z niej wyszło), uwzględniając tym samym napływ i odpływ bezdomnych²³. Mimo to spisy są konieczne – choćby po to, żeby określić minimalną liczbę i rodzaj niezbędnych miejsc interwencyjnego schronienia dla migrantów przymusowych (w placówkach dla kobiet vs. dla mężczyzn, w placówkach dla rodzin, w placówkach, gdzie pracownicy socjalni mówią po angielsku/rosyjsku/francusku etc.).

²² The Metro Vancouver Homelessness Secretariat, One Step Forward... Results of the 2011 Metro Vancouver Homeless Count, Regional Steering Committee on Homelessness, Vancouver 2012.

²³ B. Edgar, M. Harrison, P. Watson, V. Busch-Geertsema, Measurement of Homelessness at EU Level, Raport przygotowany na zlecenie Komisji Europejskiej (European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities), Dundee/Brussels 2007.

Aby takie badania były efektywne, niezbędne jest nawiązanie współpracy z migrantami przymusowymi, zwłaszcza z tymi, którzy doświadczyli skrajnej bezdomności, i włączenie ich do zespołów badaczy zbierających informacje o sytuacjach kryzysowych w zakresie dostępu do bezpiecznego schronienia wśród uchodźców w ciągu całego roku, a także do zespołów rachmistrzów. Z jednej strony, uchodźcy byłiby źródłem cennej wiedzy na temat zinstytucjonalizowanych i niemieszkalnych lokalizacji przebywania cudzoziemców, o których z różnych powodów nie wiedzą nawet pracownicy organizacji pozarządowych pomagających uchodźcom, z drugiej zaś – byłoby w stanie pomóc w przełamaniu bariery nieufności, jaka być może powoduje niechęć uchodźców do identyfikacji przez polskich rachmistrzów.

Przede wszystkim jednak niezbędne jest stworzenie systemu monitorowania historii mieszkaniowych uchodźców doświadczających skrajnej bezdomności oraz bezdomności uchodźców w ogóle. Wiele zinstytucjonalizowanych miejsc wsparcia bezdomnych wybrano do badania na podstawie wskazań przedstawicieli organizacji pozarządowych jako ośrodków, do których odsyłają oni potrzebujących lub jako miejsc, w których w poprzednim badaniu zidentyfikowano cudzoziemców. Jak jednak pokazuje doświadczenie, w wielu z tych miejsc osoby prowadzące dane placówki nie chcą się przyznać do przyjmowania cudzoziemców, nie wiedzą, jaki był status prawny, a nawet narodowość cudzoziemca, który skorzystał z pomocy, skąd przybył lub dokąd się udał, a także jak długo uchodźca przebywał w placówce. Stąd stworzenie systemu „podążania” za bezdomnym uchodźcą, w którym odnotowywano by miejsce, do którego uchodźca został wysłany przez organizację pozarządową i który dawałby możliwość ustalenia, czy i jak długo w danym miejscu pozostał oraz jakie było kolejne miejsce jego pobytu, pozwoliłoby na lepsze planowanie kolejnych badań, jak i polityk społecznych ukierunkowanych na pomoc bezdomnym migrantom.

Ukryte formy bezdomności

Jak wspomniano, we współczesnych badaniach bezdomność jest traktowana raczej jako zjawisko rozciągające się między posiadaniem bezpiecznego i adekwatnego mieszkania a nieposiadaniem schronienia w ogóle. Zatem bezdomnym migrantem przymusowym jest nie tylko każda osoba z przyznaną ochroną międzynarodową lub pozwoleniem na pobyt tolerowany, która nie posiada dachu nad głową lub przebywa w miejscu zbiorowego zakwaterowania lub zinstytucjonalizowanej pomocy bezdomnym, ale także taka, która nie jest w stanie zapewnić sobie schronienia spełniającego minimalne warunki, jakie pozwalałyby uznać je za pomieszczenie mieszkalne. Pomieszczenie mieszkalne

musi bowiem zapewniać lokatorom odpowiednią przestrzeń, ochronę fizyczną, schronienie przed wodą i ochronę przed zagrożeniami dla zdrowia, takimi jak wypadki budowlane i choroby. Mówiąc inaczej, pomieszczenie mieszkalne musi mieć charakter schronienia zabezpieczonego, gwarantującego odpowiednie bezpieczeństwo fizyczne i komfort psychiczny. Warto podkreślić, że prawo do mieszkania jest fundamentalnym prawem człowieka²⁴, dlatego niedopuszczalne jest, żeby beneficjenci ochrony międzynarodowej (podobnie jak i obywatele danego państwa) doświadczali bezdomności w jakiegokolwiek formie. Bez znaczenia są warunki mieszkaniowe w kraju pochodzenia migranta czy niskie standardy mieszkaniowe panujące w kraju, który zobowiązał się do udzielenia mu ochrony międzynarodowej. Bezdomny pozostaje bezdomnym niezależnie od tego, ilu innych bezdomnych zidentyfikowano w danej jednostce administracyjnej (mówiąc inaczej, zarówno to, że prawie połowa Polaków doświadcza wykluczenia mieszkaniowego lub jest zagrożona bezdomnością jest faktem, jak i to, że w takiej sytuacji znajduje się większość migrantów przymusowych), a także niezależnie od tego, czy w kraju pochodzenia mieszkał w pałacu czy w lepiance (czyli, czy również doświadczał (ukrytej) bezdomności czy też miał w pełni zaspokojoną potrzebę posiadania bezpiecznego schronienia).

Co to jest mieszkanie niezabezpieczone, przeludnione czy społecznie odizolowane?

Według często stosowanych klasyfikacji bezdomności (w tym klasyfikacji Europejskiego Obserwatorium Bezdomności) za ukrytą (relatywną) bezdomność uważa się sytuacje, w których do wykluczenia dochodzi w jednej z trzech domen konstytuujących dom – prawnej, fizycznej i społecznej²⁵, a także sytuacje, w których utrzymanie go wiąże się ze skrajnym (bądź relatywnie dużym) wysiłkiem finansowym (housing stress and critical housing stress)²⁶.

W tym kontekście termin „niezabezpieczone” dotyczy wykluczenia w domenie prawnej, które obejmuje brak tytułu prawnego do przestrzeni jako wyłącznej własności lub prawnej ochrony posiadania. Z kolei termin „nieadekwatne” wiąże się z domeną fizyczną, np. sytuacją, w której lokum nie nadaje się do za-

²⁴ Biuro Wysokiego Komisarza do spraw Praw Człowieka, The right to adequate housing, Art. 11(1), 12/13/1991. CESCR General comment 4 (General Comments).

²⁵ W. Edgar, J. Doherty, H. Meert, Third Review of Statistics on Homelessness in Europe. Developing an Operational Definition of Homelessness, FEANTSA, Brussels 2004.

²⁶ D. Hiebert, S. D'Addario, K. Sherrell, „Taking Care of Their Own? Or Falling Between the Cracks? Absolute and Relative Homelessness Among Immigrants, Refugees, and Refugee Claimants in Vancouver”. w: J. D. Hulchanski, P. Campsie, S.B.Y. Chau, S.W. Hwang, E. Paradis (red.), Finding Home. Policy Options for Addressing Homelessness in Canada, University of Toronto, Toronto 2009. www.homelesshub.ca/FindingHome. Por. także definicje Eurostatu.

mieszkania. Terminy „przeludnione” i „odizolowane społecznie” nawiązują do wykluczenia w domenie społecznej i oznaczają, że miejsce zamieszkania nie zapewnia prywatności i bezpiecznej przestrzeni osobistej do nawiązywania relacji społecznych²⁷. Natomiast duży wysiłek i skrajny wysiłek finansowy dotyczy sytuacji, w których koszt schronienia przekracza odpowiednio 30% (według Eurostat 40%) i 50% dochodu gospodarstwa domowego²⁸.

W badaniach dotyczących wykluczenia mieszkaniowego stosuje się kilka definicji przeludnienia. Według Eurostat dana osoba mieszka w warunkach przeludnienia, gdy w danym gospodarstwie domowym nie ma do dyspozycji minimum następującej liczby pokoi:

- o przynajmniej jednego pokoju „dziennego” dla gospodarstwa domowego
- o przynajmniej jednego pokoju na parę (małżeństwo/konkubinat) osób w gospodarstwie
- o przynajmniej jednego pokoju dla singla powyżej 18 roku życia
- o przynajmniej jednego pokoju dla dwóch osób tej samej płci w wieku 12–17 lat
- o przynajmniej jednego pokoju dla osoby w wieku 12–17 lat nieujętej w poprzednich kategoriach (na przykład dzieci między 12 a 17 rokiem życia niebędące tej samej płci powinny mieć do dyspozycji odrębne sypialnie)
- o jednego pokoju dla pary dzieci poniżej 12 roku życia.

Przykładowo, jednoosobowe gospodarstwo domowe uważa się za przeludnione, gdy nie ma oddzielonej przestrzeni do spania od przestrzeni dziennej (punkt 1 i 3).

Z kolei Światowa Organizacja Zdrowia definiuje przeludnienie jako sytuację, gdy osoby mieszkające w danym lokalu nie mają wystarczająco przestrzeni, aby bez ograniczeń się po nim poruszać, utrzymywać higienę, spać odpoczywać i mieć zagwarantowane minimum prywatności. Według WHO pokój/lokal jest przeludniony, gdy dwie osoby powyżej 9 roku życia o różnej płci niebędące w związku muszą spać w tym samym pokoju. Ponadto z przeludnieniem mamy do czynienia, gdy liczba osób w pokoju przekracza:

- o 11 m² – 2 osoby
- o 9–10 m² – 1,5 osoby
- o 7–9 m² – 1 osoba
- o 5–7 m² – 0,5 osoby
- o poniżej 5 m² – nikt.

²⁷ W. Edgar, J. Doherty, H. Meert, Third Review of Statistics on Homelessness in Europe... Op. cit.; K. Wysińska, Gdzie jest mój dom ...

²⁸ D. Hiebert, S. D’Addario, K. Sherrell, Taking Care of Their Own...; Por. także definicje Euro- statu.

Biorąc pod uwagę (1) specyfikę respondentów, (2) zbyt szeroką definicję Eurostat²⁹, (3) trudność pomiaru wielkości mieszkań zajmowanych przez migrantów, za przeludnione uznano takie mieszkanie, w którym: 1) rodzice muszą dzielić sypialnię z dziećmi; 2) dzieci powyżej 12 roku życia nie będące tej samej płci muszą dzielić ze sobą pokój; 3) niebędący w relacji intymnej dorośli muszą dzielić ze sobą przestrzeń sypialną.

Podstawowe informacje o badaniu jakościowym bezdomności ukrytej

Dane dotyczące bezdomności ukrytej były zbierane przy wykorzystaniu metodologii jakościowej. Podjęto co prawda próbę przeprowadzenia badania pełnego sytuacji mieszkaniowej osób korzystających ze wsparcia Ośrodków Pomocy Społecznej na terenie Warszawy, jednak ze względów prawno-proceduralnych nie udało się go przeprowadzić (nie uzyskano zgody na uzyskanie danych adresowych beneficjentów)³⁰. Zrealizowana próba (14 gospodarstw domowych) nie miała zatem charakteru probabilistycznego (dobierana była metodą kuli śnieżnej), a narzędzie nie miało charakteru zestandaryzowanego (badacze otrzymali dyspozycje do wywiadu i wytyczne co do przebiegu wizyty, jednak jej szczegóły mogły się różnić w zależności od formy bezdomności i respondenta). Badacze byli proszeni również o udokumentowanie rodzaju wykluczenia w formie zdjęć (o ile zgodę na ich zrobienie wyrazili respondenci).

W trakcie wizyt w lokalach przebywania migrantów rejestrowano informacje dotyczące:

- o warunków mieszkaniowych uchodźców (z punktu widzenia standardów zdrowotnych, higienicznych, społecznych, itp.)
- o kosztów ponoszonych na wynajęcie/utrzymanie takiego mieszkania,
- o rodzaju zabezpieczenia prawa do lokalu,
- o sposobu znalezienia lokalu,
- o poprzedniego miejsca zamieszkania/pobytu,
- o warunków, w jakich mieszkają znajomi, przyjaciele lub rodzina,
- o szans na zmianę sytuacji.

²⁹ Definicja uznana została za zbyt szeroką w sensie empirycznym – takie rozumienie przeludnienia musiałoby doprowadzić do uznania, że prawie wszyscy uchodźcy żyją w Polsce w warunkach przeludnienia i nie pozwoliłoby na odróżnienie lokali, w których głównym problemem jest przeludnienie, od lokali, w których mieszkańcy cierpią z powodu innej formy ukrytej bezdomności.

³⁰ Według dostarczonych przez pracowników Ośrodków Pomocy Społecznej danych co najmniej 76 rodzin migrantów przymusowych korzystało z różnych form pomocy społecznej w 2013 roku, z czego większość na terenie Białołęki, Targówka i Pragi Północ. Większość z nich nie miała stałej pracy, a musiała ponosić koszt najmu lokalu na wolnym rynku. Najgorszych warunków mieszkaniowych natomiast doświadczają beneficjenci OPS-Praga Północ.

Wyniki badania – warunki mieszkaniowe migrantów przymusowych

Mieszkania socjalne/komunalne. Mieszkania socjalne i komunalne wynajmowane bądź przyznane uchodźcom mają często charakter mieszkań substandardowych (co zostało udokumentowane fotograficznie), a także narażających najemców na zbyt duży (w miesiącach zimowych krytyczny) wysiłek finansowy związany z utrzymaniem (przede wszystkim ogrzaniem) danego mieszkania.

Mieszkanie jednopokojowe, R. mieszka razem z siostrą i jej około pięcioletnim synem oraz swoim dziewiętnastoletnim synem. Mieszkanie wyjątkowo wilgotne, do łazienki nie da się wejść – jest tam zimno i wilgotno, mnóstwo pleśni na ścianach. Karaluchy. W łazience stare rury. R. kołdrą zawiesiła wejście na korytarz, aby było cieplej. W nocy taka wilgoć, że trudno oddychać, czasem otwierają okno³¹.

Z kolei w innym mieszkaniu:

Mieszkanie ma 49 m (36 m część sypialna, 13 kuchnia z łazienką i przedpokojem). Mieszkanie R. dostała po remoncie. Wygląda jednak na to, że był zrobiony po łebkach i z najtańszych materiałów. Odchodzi tynk, ściany się kruszą i pękają, wyszedł grzyb. Pierwsza interwencja w 2008 roku dotycząca grzyba i wilgoci poskutkowała tym, że zainstalowano nawiewniki i izolacje ścian metodą iniekcji krystalicznej. Problem powrócił jednak szybko. R. usiłowała wymienić mieszkanie w 2010 ze względu na złe warunki, ale dostała odmowę. Podczas naszej rozmowy siedziałyśmy w kurtkach, natomiast na dworze można było grzać się na słońcu bez kurtek. R. opowiadała, że gdy marzli zimą, to w pokoju rozkładali duży namiot, w którym spali całą rodzinę, żeby było cieplej. Obecnie R. wynajmuje trzypokojowe mieszkanie na Mokotowie, za które płaci 1200 PLN, co jest tańsze niż mieszkanie w ogrzewanym elektrycznie w mieszkaniu socjalnym (którego czynsz R. również opłaca).

Mieszkania wynajmowane. W mieszkaniach wynajmowanych warunki często również mają charakter substandardowy (obserwacja ta dotyczy zarówno osób będących „w procedurze”, jak i osób objętych ochroną międzynarodową czy posiadających zgodę na pobyt tolerowany; warto zauważyć bowiem, że często w jednym gospodarstwie domowym są osoby o różnych statusach prawnych w Polsce):

³¹ Fragmenty zaznaczone kursywą pochodzą z „dzienników” badaczy.

Ogrzewanie wody w łazience jest gazowe, nierównomiernie ogrzewa wodę. R. poparzyła sobie rękę, córka nogę. W łazience jeden z kontaktów bije prądem. Żeby włączyć pralkę, trzeba wyłączać z prądu lodówkę. Zimą wieje z okien i drzwi. W kuchni zgniła podłoga. W dużym pokoju i kuchni przeciekają kaloryfery. Śpią po kilka osób w łóżku.

Zdarza się też i tak:

Na podwórku sąsiedzkiego domu kolega mieszka w wagoniku i do toalety lub się umyć przychodzi do R. Ogrzewa się piecykiem elektrycznym, przy największych mrozach się przeziębiał, jest zimno.

Jednak największy problem, którego doświadczają migranci przymusowi, to przeludnienie:

Na początku mieszkali w [...], po kilka osób w pokoju, w trzypokojowym mieszkaniu 3 rodziny.

Mieszkanie około 30m² na sześć osób. Bez mebli. Niektóre rzeczy R. przechowują na balkonie, aby mieć więcej przestrzeni.

R. w ciąży, teraz mają 6 dzieci, najmłodsze z nich ma 2 lata – mieszkanie dwupokojowe.

Po przyjeździe do Polski żyli u siostry męża, w jednym pokoju 11 osób. Rodzina 8 osób: rodzice i sześcioro dzieci. Mieszkanie na oko trzy na trzy metry, ściany na ukos. Dwa łóżka, stół, mała kuchenka gazowa z butlą, lodówka, jedno okno.

Koszty ponoszone na wynajęcie lub opłacenie mieszkania. We wszystkich przypadkach (za wyjątkiem osób mieszkających w squatach) koszt wynajmu lub utrzymania mieszkania wynosił powyżej 60% dochodu gospodarstwa domowego. Relacja kosztów schronienia do dochodów związana była najczęściej z brakiem stałej pracy lub zbyt niskim wsparciem finansowym otrzymywanym przez osoby utrzymujące się ze świadczeń pozaośrodkowych (część z nich, przy czym dotyczy to głównie osób bezdzietnych – dzięki pomocy organizacji pozarządowych – znajduje schronienie w squatach, pozostałe zazwyczaj współwynajmują pokoje lub małe kawalerki pod Warszawą). W jednym przypadku wspomniano również o wygórowanych stawkach właścicieli mieszkań wobec rodzin wielodzietnych.

Opłata za dwupokojowe mieszkanie na Bielanach to 1850 zł. Po opłacie czynszu zostaje rodzinie R. 1150 zł miesięcznie na 8 osób. (Rodzina _____ w procedurze otrzymująca świadczenia pieniężne od UDSC).

Rodzaj zabezpieczenia prawa do lokalu. Prawo do lokali wynajmowanych na wolnym rynku często jest uregulowane umową najmu. Wiele z nich jest jednak udostępniana bez żadnej gwarancji prawnej, co powoduje, że respondenci nie mają poczucia jakiegokolwiek bezpieczeństwa i są całkowicie zależni od właściciela. W wypadku kobiet często jedynym źródłem poczucia stabilności zamieszkania jest przekonanie, że nie zostaną wyrzucone, bo nie wchodzi w drogę wynajmującemu i mają dobre relacje z sąsiadami.

Inne informacje. Wiele z osób, z którymi przeprowadzono rozmowy, wskazywało, że informację o mieszkaniu uzyskało od innych cudzoziemców. Osoby zamieszkujące w lokalach socjalnych podkreślały wsparcie WCPR, z kolei przebywające w squatach znalazły w nich schronienie dzięki pomocy organizacji pozarządowych. Wśród rozmówców część stanowiły osoby, które postanowiły opuścić ośrodek dla cudzoziemców i wyjechać na zachód, skąd zostały zawrócone. Większość z rozmówców, podobnie, jak ich rodziny i znajomi, nie doświadczyła bezpieczeństwa mieszkaniowego od momentu wjazdu do Polski – mieszkała w ośrodkach, w warunkach przeludnionych z rodziną lub znajomymi, a obecnie mieszka w warunkach przeludnienia lub substandardowych. Swoją sytuację mieszkaniową chcą jednak rozwiązać na własną rękę – nie chcą składać podań o przyznanie mieszkania socjalnego, ponieważ boją się, że podobnie jak inni uchodźcy dostaną mieszkanie substandardowe niewiele różniące się od dotychczasowego, za to z rachunkiem za ogrzewanie wyższym niż obecne opłaty za wynajem. Większość uchodźców liczyła na jakieś (lub lepsze) zatrudnienie, w kilku przypadkach na możliwości zarobkowe lepiej zintegrowanych dzieci, a jedna rodzina wspomniała, że otrzymuje wsparcie od rodziny z kraju pochodzenia.

Skutki³². Negatywne efekty doświadczeń związanych z warunkami mieszkaniowymi odbijają się zarówno na zdrowiu fizycznym, jak i psychicznym migrantów. Często opowiadano o „dużej nerwowości” oraz objawach depresyjnych

³² W tym punkcie odnosimy się tylko do kwestii poruszonych w omawianych badaniach. O innych skutkach bezdomności przeczytać można w K. Wysińska, N. Ryabińska, Bezdomność uchodźców w Polsce – wyniki badania pilotażowego, Instytut Spraw Publicznych, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, Warszawa 2010.

(„utracie nadziei”). Opisywane objawy można też powiązać z fizycznymi warunkami panującymi w zamieszkiwanych lokalach:

Syn bez przerwy choruje na grypę i ma katar, dusi się, jest uczulony na pleśń. U siostry problem ze wzrokiem, oraz z psychiką – leczy się na nerwice i depresję.

Babcia choruje na nadciśnienie i na serce, ma też odciski na kręgosłupie od spania na podłodze. Ojciec się przeziębiał, miewa zapalenie zatok i ma uczulenie na skórę rąk. Dzieci mają problemy z zębami. Żona ma bóle głowy.

Wnioski

Wyniki opisanych w niniejszym rozdziale badań wskazują na istnienie kilku prawidłowości. Po pierwsze, w sytuacji braku bezpiecznego schronienia lub zagrożenia skrajną bezdomnością migranci przymusowi zwracają się raczej do przedstawicieli własnej grupy etnicznej (rodziny i przyjaciół) oraz przeznaczonych dla nich organizacji pozarządowych i samorządowych, nie zaś do instytucji i placówek wspomagających osoby bezdomne i pomagających w wychodzeniu z bezdomności. Podstawowym elementem wsparcia interwencyjnego są sieci migranckie, a uniknięcie skrajnej bezdomności wiąże się z poziomem kapitału społecznego uchodźców – ci, którzy mają bardziej rozwinięte sieci relacji lub wysoki zakumulowany poziom kapitału społecznego, z większym prawdopodobieństwem unikną doświadczeń bezdomności mieszkaniowej i bezdachowej niż ci o mniej rozbudowanych sieciach kontaktów. Być może właśnie dla tego w trakcie spisu zidentyfikowano osoby pochodzące z krajów o relatywnie małej liczbie uchodźców w Polsce, a także migrantów zarobkowych o relatywnie krótkim okresie pobytu w naszym kraju.

Druga prawidłowość dotyczy nakładania się wykluczenia w sferze ekonomicznej i mieszkaniowej. Migranci przymusowi doświadczający ukrytej bezdomności to osoby biedne lub zagrożone ubóstwem. Wykluczenie ekonomiczne koreluje się najczęściej z wielodzietnym statusem rodziny uchodźczej i ograniczonymi możliwościami zarobkowymi.

Trzecia prawidłowość dotyczy bezpośredniej relacji między brakiem tanich mieszkań o odpowiednim standardzie i bezdomnością. Zbyt mała liczba mieszkań w zasobach lokalowych gmin oraz ich substandardowy charakter sprawiają, że niewielka liczba osób bezdomnych (w tym migrantów) może z nich skorzystać, a nawet jeśli ma taką możliwość, nie pociąga to za sobą wyjścia ze stanu bezdomności ukrytej. Mówiąc inaczej, przyznanie lokalu socjalnego lub komunalnego oznacza często jedynie zmianę doświadczanej formy bezdom-

ności ukrytej (na przykład z zamieszkiwania w lokalu niezabezpieczonym lub przeludnionym na zamieszkiwanie w lokalu substandardowym), nie zaś wyjście z tego stanu.

Po czwarte, istnieje bezpośrednia relacja między zbyt niskim poziomem zasiłku przyznawanego osobom oczekującym na rozstrzygnięcie procedury uchodźczej poza ośrodkiem i bezdomnością ukrytą oraz skrajną tych osób. Zwiększenie tych świadczeń do poziomu gwarantującego możliwość wynajmu odpowiedniego mieszkania przez te osoby zapobiegłaby ich bezdomności, a być może zwiększyła także szanse na ich skuteczną integrację w przypadku pozytywnej decyzji o przyznaniu ochrony w Polsce. Warto w tym momencie przypomnieć, że przebywanie w ośrodku nie stanowi alternatywy dla bezdomności, albowiem stanowi jej bezmieszkaniową formę.

Publikacja powstała w ramach wspólnego projektu Stowarzyszenia Interwencji Prawnej i Instytutu Spraw Publicznych pt. „Badanie zagrożeń w integracji migrantów przymusowych w Polsce” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców oraz Budżetu Państwa. Za treść publikacji odpowiada Instytut Spraw Publicznych, poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej

