



# European Consensus Conference on Homelessness

9-10 December 2010, Brussels



## Evropská konsensuální konference o bezdomovectví BRUSEL, prosinec 2010

Sdružení azylových domů v ČR, o.s., člen European Federation of National Organizations Working With homeless people (FEANTSA), představuje závěry Evropské konsensuální konference 2010.

Konsensuální konference je specifický nástroj, jehož snahou je dosáhnout shody ve vytyčených oblastech, a to za účasti nezávislých odborníků na danou problematiku.

Hlavním cílem Evropské konsensuální konference o bezdomovectví je informovat odbornou i širokou veřejnost o současném stavu a vývoji bezdomovectví v EU a definovat základy společného postupu v boji s bezdomovectvím. Pro naplnění tohoto cíle bylo definováno šest klíčových otázek. Tyto otázky byly vybrány ve snaze eliminovat rozpory a nejednotný přístup jednotlivých členských zemí EU v této oblasti. Výstupy konference – Doporučení poroty jsou dobrým základem pro budoucí koordinovaný vývoj v otázce boje s bezdomovectvím a sociálním vyloučením, zvláště v kontextu nové strategie Evropa 2020 a Evropské platformy proti chudobě a sociálnímu vyloučení.



**Sdružení azylových domů v ČR**

[www.azylovedomy.cz](http://www.azylovedomy.cz)

### **Klíčová otázka 1: Co znamená bezdomovectví?**

Porota se vymezuje vůči zjednodušené definici, která bezdomovectví definuje jen jako přespávání na ulici a dospěla k závěru, že bezdomovectví je procesem složitým, dynamickým a diferenciováním, v němž různí jednotlivci i celé skupiny procházejí různými vstupními a výstupními body, nebo trajektoriemi. Porota doporučuje přijetí Evropské typologie bezdomovectví a vyloučení z bydlení (ETHOS), která byla formulována federací FEANTSA v roce 2005, coby společná rámcová definice bezdomovectví. ETHOS užívá k vytvoření širší typologie pojmu „domov“ ve fyzické, sociální a právní rovině a klasifikuje bezdomovce podle čtyř hlavních životních situací na: bez střechy – bez bytu – nejisté bydlení – nevyhovující bydlení.

Pozn: Sdružení azylových domů v ČR v rámci projektu Strategie sociální inkluze bezdomovců v ČR vytvořilo českou verzi Evropské typologie ETHOS s doplněnými národními subkategoriami vztahujícími se k realitě české společnosti. Podrobnosti obsahuje samostatná publikace Definice a typologie bezdomovství v české a anglické verzi. Oba výstupy jsou k dispozici na [www.azylovedomy.cz](http://www.azylovedomy.cz).

### **Klíčová otázka 2: Je ukončení bezdomovectví reálným cílem?**

Porota se zaměřila na míru ambicí, které by měla celková strategie boje s bezdomovectvím v EU mít. Porota přijala závěr, že bezdomovectví je vážným projevem nespravedlnosti a porušením základních lidských práv. Tento jev lze odstranit a měl by být odstraněn. Vždy bude existovat skupina lidí, kterým bude potenciální bezdomovectví hrozit. Přesto dospěla porota k závěru, že pokračující prevence a různá intervenční opatření, která budou realizována v souvislosti s jednotnou národní/regionální strategií boje s bezdomovectvím, mohou jednak zabránit lidem se do situace bez domova dostat, a zároveň mohou zajistit dlouhodobá řešení pro ty osoby, které již bezdomovectví postihuje. Porota má za to, že by bezdomovectví mělo být postupně omezenováno na nezbytné minimum. Porota předkládá určité konkrétní cíle (viz komplexní zpráva Závěry konsensuální konference 2010), na které je třeba se zaměřit v zájmu dosažení pokroku v oblasti boje za ukončení bezdomovectví.

### **Klíčová otázka 3: Jsou přístupy zaměřené především na bydlení nejúčinnějšími prostředky pro řešení tohoto problému?**

Porota vyzývá k odklonu od strategie využívání útluků a přechodného ubytování jako hlavního řešení této otázky směrem k metodám zaměřeným na prevenci ztráty bydlení a systém zajištění dostupného bydlení. To znamená zlepšení dostupnosti trvalého bydlení a nárůst kapacity pro prevenci bezdomovectví a poskytování rychlé adekvátní podpory lidem bydlícím, a to podle jejich potřeb.

### **Klíčová otázka 4: Jak zajistit, aby se lidé bez domova mohli podílet na rozvoji politiky, která se jich týká?**

Porota vyzývá, aby nebylo na lidi bez domova nahlíženo jako na pasivní příjemce pomoci, ale aby byla posílena jejich práva a samostatnost. Porota žádá, aby bylo lidem bez domova umožněno podílet se na rozhodování o věcech, které mají vliv na jejich život. Porota rovněž poukazuje na existenci některých významných překážek, které brání plnému zapojení bezdomovců do procesu rozhodování a navrhuje opatření, jak by tyto bariéry měly být překonány (viz zpráva Závěry konsensuální konference 2010).

### **Klíčová otázka 5: Do jaké míry by měli mít lidé zajištěn přístup ke službám pro bezdomovce, bez ohledu na jejich právní postavení a občanství?**

Porota žádá o to, aby byly služby dostupné nejen pro bezdomovce, ale i pro migranty a občany EU s jinou státní příslušností, kteří mohou narazit na překážky ve spojitosti se svým právním či správním postavením. Porota zdůrazňuje, že tato problematika nabývá na významu a je stále více diskutována v souvislosti s nárůstem bezdomovectví mezi migranty a občany EU s jinou státní příslušností v řadě členských států EU. Porota konstatuje, že žádná osoba v EU by neměla strádat a zdůrazňuje potřebu respektování základních lidských práv osob, bez ohledu na jejich právní či správní postavení. Porota požaduje jednotný postup při řešení situace migrantů a obyvatelstva EU, kteří jsou postiženi bezdomovectvím v důsledku existence překážek týkajících se právního či správního postavení. Porota na tomto místě zdůrazňuje zodpovědnost migrační politiky, která by se měla snažit této situace zabránit. Služby bezdomovcům nesmí být systematicky používány pro kompenzaci nedůsledného řešení migrace, které přivedlo lidi do situací, kdy již strádáním a bezdomovectvím jsou postiženi. Tyto služby bezdomovcům nesmí být rovněž použity jako prostředky k regulaci migrace. Poskytovatelé služeb bezdomovcům by neměli být penalizováni za poskytování svých služeb lidem v nouzi. K lepšímu pochopení této problematiky je dle názoru poroty v EU provést výzkum, prostudovat vztahy mezi bezdomovectvím a migrací, stejně jako otázky související s problematikou volného pohybu uvnitř EU. Zmíněná studie by měla věnovat pozornost genderové problematice zkušeností s migrací, i zvláštní situaci některých migrantek.

### **Klíčová otázka 6: Co by mělo být zahrnuto do celkové strategie EU zaměřené na bezdomovectví?**

Prvořadým závěrem poroty je, že v kontextu nové Strategie Evropa 2020 a zvláště Evropské platformy proti chudobě a sociálnímu vyloučení narůstá potřeba vytvoření ambiciózní strategie EU proti bezdomovectví. Ta by se měla stát rámcem pro národní/regionální strategie členských států a nastartovat pozitivní vývoj v boji proti bezdomovectví. Zastřešující rámec EU i národní/regionální strategie musí uplatnit jednotný postup a spojit všechny relevantní oblasti jako jsou bydlení, sociální oblast, zdravotnictví a zaměstnanost. Musí se opírat o řádný správní mechanismus, který umožní zapojení všech zúčastněných stran. Vše musí být řádně podloženo důkazy, což vyžaduje rozsáhlý sběr dat a náležitý výzkum, zaměřený na jasně definované cíle. V rámci navrhovaného strategického rámce EU porota vyzývá členské státy, aby stanovily termíny, do kterých problematiku spaní na ulici a dlouhodobé bezdomovectví vyřeší. Navíc vedle prevence bezdomovectví musí být ústředními tématy i zlepšení kvality služeb poskytovaných bezdomovcům a přístup k cenově dostupnému bydlení s následnou podporou na udržení toto bydlení v případech, že je takováto podpora nutná. Sjedené strategie boje proti bezdomovectví musí přihlížet k měnícím se profilům populace bezdomovců. Na úrovni EU musí strategický rámec podporovat, monitorovat a koordinovat rozvoj jednotných národních/regionálních strategií v členských státech, a to skrze vhodný monitorovací rámec, náležité a dostatečné výzkumy a sociální inovace, skrze vzájemné učení a nadnárodní výměnné programy, podporu kvality služeb, možnosti profinancování z EU a zahrnutí řešení bezdomovectví do relevantních oblastí politiky.

Další informace o Evropské konsensuální konferenci 2010:

- <http://www.azylovedomy.cz/ke-stazeni/concensus-conference-brusel/>
- <http://feantsa.horus.be/code/EN/pg.asp?Page=1301>
- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=959&furtherNews=yes>
- <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/EN.pdf>

## Členové poroty Evropské konsensuální konference 2010

**Frank Vandenbroucke, předseda poroty.** Ekonom a politik, člen Belgického senátu, byl Ministrem sociálních věcí a penzí a Ministrem práce a důchodu v Belgické federální vládě. Mezi lety 2004 a 2009 byl Ministrem práce, vzdělání a školení ve Vlámské regionální vládě. Intenzivně se věnuje sociální politice a jejímu rozvoji na úrovni EU a hraje klíčovou roli v projektu Social Open Method of Co-ordination (otevřené metody koordinace). Rovněž přednáší na univerzitách v Leuven a Antverpách.

**Álvaro Gil-Robles, místopředseda poroty.** Má dlouhodobé zkušenosti coby právník a aktivista v boji za lidská práva, a to jak na poli mezinárodním, tak i v samotném Španělsku. Byl prvním Komisařem pro lidská práva Rady Evropy od roku 1999 do roku 2009.

**Ruth Becker, ekonomka a projektantka.** Před odchodem do důchodu byla vedoucí oboru ženských studií a bydlení při Katedře urbanistiky Technické univerzity v Dortmundu. Hlavní oblastí jejího zkoumání byly aspekty genderových studií v oblasti územního rozvoje, nových forem bydlení a sociální změny.

**Mary Daly, profesorka** na Fakultě sociologie, sociální politiky & sociální práce a na Královské univerzitě v Belfastu. Je členkou nezávislé sítě expertů při EU pro oblast sociálního začleňování a intenzivně se věnuje sociální problematice na úrovni EU. Byla předsedkyní Rady Evropy pro otázky prosazování sociální soudržnosti.

**Mate Szabo, parlamentní komisař** pro lidská práva/ombudsman z Maďarska. Je rovněž profesorem Eotvos Lorand University v Budapešti.

**Matti Mikkola, profesor** pracovního práva na univerzitě v Helsinkách a hostujícím profesorem Sociální politiky na univerzitě v Tartu, v Estonsku. Je dlouholetým členem Evropské komise pro sociální práva (1994-2006).

**Barbara Wolf-Wicha, nezávislá novinářka,** zapojená do pořádání různých kulturních akcí. Je bývalou profesorkou Institutu sociálních věd, Univerzity v Salcburku, kde působila jako vedoucí Katedry historie a politických věd v letech 2004 až 2006. V roce 2008 odešla do penze. Mezi hlavní obory jejího vědeckého bádání a působení patří politika Rakouska a komparativní politika, studie o Evropské unii a genderové studie.

## Zpráva ZÁVĚRY EVROSPKÉ KONSENSUÁLNÍ KONFERENCE

### Základní informace o konsensuální konferenci

Tato zpráva obsahuje zjištění nezávislé poroty, jejímž úkolem bylo formulovat závěry z Evropské konsensuální konference o bezdomovectví<sup>1</sup>. Konference pořádaná 9. a 10. prosince 2010 v Bruselu byla oficiální akcí Belgického předsednictví v Radě Evropské unie. Byla zorganizována ve spolupráci s Evropskou komisí a organizací FEANTSA (the European Federation of Organisations Working with the Homeless - Evropskou federací organizací pracujících s bezdomovci). Měla rovněž podporu Francouzské vlády.

Konsensuální konference jsou inovativní nástroje, orientované na změnu, které spojují rozličné aktéry se znalostmi s terénu. Evropská konsensuální konference o bezdomovectví byla poprvé iniciována v roce 2008. Závěry Čtvrtého výročního kulatého stolu o problematice chudoby a sociálního vyloučení upozornily na nutnost svolat konsensuální konferenci na úrovni EU proto, aby byla vypracována efektivnější metoda koordinace. Svolání této konference bylo podpořeno závěry neformální schůzky Ministrů bydlení v roce 2008. Francouzské předsednictví proto požádalo Evropskou komisi, aby tuto konsensuální konferenci zorganizovala. Evropská komise zajistila Evropské konsensuální konferenci o bezdomovectví v roce 2010 podporu a finance, a to za doby Belgického předsednictví v Radě Evropské Unie.

### Zdůvodnění

Bezdomovectví je velmi těžkou formou chudoby a sociálního vyloučení a je porušením základních lidských práv. Navzdory lepšímu pochopení a řešení této problematiky v posledních letech bezdomovectví stále postihuje značný počet lidí ve všech státech EU.

EU a její členské státy se zavázaly řešit problematiku chudoby a sociálního vyloučení. EU je důležitou platformou pro vytváření plánů rozvoje a koordinace boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení, včetně těch týkajících se bezdomovectví. Od roku 2000 EU podporuje a koordinuje politiku členských států v této oblasti, a to prostřednictvím Social Open Method of Coordination (OMC - Otevřená metoda koordinace). Přestože v tomto kontextu byl v problematice bezdomovectví dosažen významný pokrok, je nutné vytvořit dobrý konsensuální základ, který urychlí pozitivní vývoj boje proti bezdomovectví na Evropské úrovni. Široké názorové spektrum, skutečnosti i praktická řešení problematiky bezdomovectví, pestrost metod boje s bezdomovectvím u různých účastníků a členských států, to vše dalo velmi podnětný impuls k definování společného postoje v této otázce. Záměrem Evropské konsensuální konference bylo vyvolat společnou konsensuální reakci na klíčové otázky problematiky bezdomovectví, která by mohla být vodítkem pro budoucí politický vývoj a koordinaci v této oblasti. Tento základ je v novém politickém kontextu strategie Evropa 2020 nezbytný<sup>2</sup>.

Základním záměrem konsensuální konference je informovat celou EU o vývoji v oblasti boje s bezdomovectvím. Avšak tato konference zároveň spojila aktéry a sehrála důležitou roli v boji proti bezdomovectví na národní, lokální i místní úrovni.

<sup>1</sup> Všechny relevantní dokumenty, vztahující se k Evropské konsensuální konferenci, jsou k dispozici na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=315&furtherEvents=yes>

<sup>2</sup> Dostupné na [http://europa.eu/press\\_room/pdf/complet\\_en\\_barroso\\_007\\_-\\_europa\\_2020\\_-\\_en\\_version.pdf](http://europa.eu/press_room/pdf/complet_en_barroso_007_-_europa_2020_-_en_version.pdf)

## Metodika a postup

Princip konsensuální konference má svůj původ v oblasti zdravotnictví a technologie v sedmdesátých letech. Jde o specifický nástroj, který má usnadnit vývoj komplexních řešení tam, kde nedostatek porozumění problematice příznivý vývoj řešení blokuje. Konsensuální konferenci můžeme popsat jako jakýsi veřejný průzkum, který centrálně řídí porota. Ta pak sociálně kontroverzní témata analyzuje. Odborníci na danou oblast předkládají této porotě důkazy a ta má možnost pokládat jim další otázky. Důkazový materiál je posléze vyhodnocen na neveřejné schůzce, po které porota vydá závěrečnou zprávu s příslušnými doporučeními.

Konsensuální konference je spojením prvků následujících modelů:

- soudního procesu s porotou
- vědeckou schůzku odborných pracovníků
- typem zasedání městské rady s účastí veřejnosti (Jorgenson, 1995).

Konsensuální konference je flexibilním nástrojem, aplikovatelným v široké oblasti různých kontextů a pro různé účely. **Evropská konsensuální konference o bezdomovectví byla první aplikací tohoto nástroje v oblasti sociální politiky na úrovni EU.** Důležitým precedentem Evropské konsensuální konference o bezdomovectví byla konsensuální konference nazvaná ‚Sortir de la Rue‘, která byla pořádána v Paříži v roce 2007 a rovněž řešila problematiku bezdomovectví.

Pro konsensuální konference je nezbytná důkladná přípravná fáze. Na konci roku 2009 byl ustanoven přípravný výbor a započal svou činnost. Tento výbor<sup>3</sup> byl sestaven z 20 různých činitelů, kteří se bojem s bezdomovectvím zabývají. Do tohoto výboru byli přizváni rovněž zástupci NGO, akademické sféry, veřejné správy, i lidé mající osobní zkušenost s bezdomovectvím a zástupci sektorů spojených s touto problematikou, jako je například sektor sociálního bydlení. Komise byla vyvážená i geograficky. Přípravná komise určila klíčové otázky, které byly na této konsensuální konferenci řešeny. Vybrala členy nezávislé poroty a experty, kteří předložili svůj důkazový materiál na tyto klíčové otázky porotě.

Následujících šest klíčových otázek bylo vybráno proto, že rozpory v těchto oblastech zdržují postup řešení na úrovni celé EU:

1. Co znamená bezdomovectví?
2. Je ukončení bezdomovectví reálným cílem?
3. Je řešení zaměřené na bydlení tou nejefektivnější metodou jak zabránit a ukončit bezdomovectví?
4. Jak zajistit, aby se lidé bez domova mohli podílet na rozvoji politiky, která se jich týká?
5. Do jaké míry by měli mít lidé zajištěn přístup ke službám pro bezdomovce, bez ohledu na jejich právní postavení a občanství?
6. Co by mělo být součástí strategie EU

Za členy poroty byli vybráni odborníci v oblasti sociální sféry, nezávislí na sektoru bezdomovectví, lidé považovaní za „moudré“ na úrovni EU. Byla vybrána řada odborníků, kteří předložili různé typy expertíz, aby pohled na problematiku a klíčové otázky nebyl jednostranný, ale ucelený.

Odborníci své odpovědi na klíčové otázky předložili porotě písemně, a následně je na samotné konferenci prezentovali, čímž se otevřel prostor pro následné otázky a diskuzi<sup>4</sup>. Dvě studie pak byly vyzvány k předložení dodatečných podkladů<sup>5</sup>. Nejprve tým vědců z Evropské observatoře bezdomovectví vytvořil zprávu Bezdomovectví a politika bezdomovectví v Evropě: Lekce z výzkumu, která popisuje stávající znalosti o bezdomovectví v Evropě a politice s tím spojené. Poté Front Commun des SDF (Národní platforma bezdomovců a bývalých bezdomovců v Belgii) na nadnárodní úrovni koordinovala konzultace klíčových otázek s lidmi, kteří s bezdomovectvím mají osobní zkušenost.

Této konferenci se zúčastnilo asi 400 zákonodárců, poskytovatelů služeb pro bezdomovce, lidí se zkušenostmi s bezdomovectvím, výzkumníků a dalších zainteresovaných stran. Posluchači měli možnost přispět k formulaci závěrů tím, že pokládali expertům vlastní otázky.

## Politický kontext

Evropská konsensuální konference o bezdomovectví a její závěry jsou zasazeny do jedinečného politického kontextu, který nabízí skvělou možnost boje proti bezdomovectví na úrovni EU. Závěry poroty jsou dobrým základem pro budoucí ambiciózní vývoj řešení bezdomovectví v politickém kontextu EU.

Lisabonská smlouva, která vešla v platnost 1. prosince 2009, posílila platformu EU v oblasti koordinace a kooperace pro oblast sociálního zapojení. Článek 9 této smlouvy stanoví nové horizontální sociální články; „Při procesu definování a implementace rozhodnutí a řešení musí Evropská unie vzít v úvahu požadavky spojené s podporou vysoké míry zaměstnanosti tím, že zajistí adekvátní sociální ochranu, boj proti sociálnímu vyloučení, a vysokou míru vzdělanosti a ochrany lidských práv“ (Evropská unie, 2009). Dále smlouva zaručuje dodržování svobod a zákonů podle Úmluvy základních práv a svobod, které jsou součástí definice základních práv a jsou závazné a platné.

Od roku 2000 EU podporovala a koordinovala politiku svých členských států v boji s chudobou a sociálním vyloučením na základě společných cílů, mechanismů zpráv, schválených ukazatelů a zpráv o sociální ochraně a sociálním vyloučení, které byly společně přijaty Evropskou komisí a Radou v rámci projektu Sociální OMC. Síť nezávislých expertů v oblasti sociálního zapojení, která má podporu Evropské komise a Komise sociální ochrany coby řídicích orgánů sociální otevřené metody koordinace (OMC), ve své zprávě z roku 2009 uvádí na téma bezdomovectví a bytového vyloučení v EU toto: „je nezbytné, aby bylo bezdomovectví považováno za nedílnou součást Sociální OMC. Boj s ním musí být posílen a pokračovat i po roce 2010“ (Frazer and Marlier, 2009). Dále Společná zpráva o sociální ochraně a sociálním začlenění z roku 2010 vyzývá členské státy, aby vytvořily jednotný národní postup boje proti bezdomovectví a některé klíčové prvky těchto strategií upřednostnily. Výsledkem Konsensuální konference je snaha vytvořit pevnou platformu pro podporu a monitorování těchto strategií na úrovni EU a vytvořit směrnice pro efektivní návaznost na Společnou zprávu 2010.

3 Seznam všech členů přípravného výboru EKK je přílohou 2 této zprávy.

4 Seznam všech příspěvků, které měla porota k dispozici k dispozici na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventId=315&furtherEvents=yes>. Kompletní seznam expertů, kteří se vyjádřili ke klíčovým otázkám Evropské konsensuální konference o bezdomovectví, je Přílohou 1 této zprávy.

5 Oba dokumenty jsou k dispozici na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventId=315&furtherEvents=yes>

Dne 17. června 2010 Evropská Rada přijala novou **strategii Evropa 2020**, která seřadila priority pro další dekádu. Tato strategie je zaměřena na „promyšlený, udržitelný a celkový růst“. **Je to poprvé, kdy se EU zaměřila na cíl zredukovat chudobu. Dala si za úkol zachránit před hrozbou chudoby a sociálního vyloučení nejméně 20 miliónů lidí.** Členské státy se zavázaly rámcem tohoto projektu doplnit o národní cíle. Pro podporu procesu implementace strategie Evropa 2020 byl vydán soubor směrnic, mj. směrnice desáté, která je zaměřena na boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Tento nový politický kontext je tedy skutečnou příležitostí k posílení pozitivního vývoje v problematice bezdomovectví v EU. **Klíčovým prvkem ve strategii Evropa 2020 je Evropská platforma proti chudobě a sociálnímu vyloučení,** jedna ze sedmi vlajkových lodí této iniciativy. Záměrem platformy je posílit odhodlání bojovat s chudobou a sociálním vyloučením a stanovit rámec pro kroky, které spojí členské státy, další Evropské instituce a klíčové zainteresované strany. V komuniké Evropské Rady ohledně Platformy proti chudobě a sociálnímu vyloučení, vydané 16. prosince 2010, je bezdomovectví označeno za „jednu z nejextrémnějších forem chudoby a strádání, která v posledních letech narůstá“ (Evropská komise 2010). Navíc komuniké uvádí, že komise bude „identifikovat metodiku a prostředky tak, aby co nejlépe pokračovala v práci s bezdomovectvím...“ a vezme v úvahu výsledky konsensuální konference“ (Evropská komise, 2010). Ve světle těchto nových skutečností jsou doporučení poroty základem pro rozvoj náročnějšího a ambicióznějšího rámce EU pro pozitivní vývoj v oblasti bezdomovectví.

**Rok 2010 byl Evropským rokem boje s chudobou a sociálním vyloučením.** Záměrem celého roku bylo posílit povědomí o chudobě a sociálním vyloučení a znovu potvrdit a posílit původní politický závazek EU z počátku Lisabonské strategie: „zasadit rozhodný úder v boji za vymýcení chudoby“ (Evropská komise, 2008). Zvláště velký důraz byl kladen na bezdomovectví. Ve své závěrečné deklaraci Evropského roku Rada Evropské unie „vyjádřila své silné odhodlání zabránit a zredukovat chudobu a sociální vyloučení“ a vyzývá všechny příslušné aktéry, aby to považovali při implementaci strategie Evropa 2020 za prioritní. Rada uvádí, že „zvláštní pozornost by měla být věnována ... extrémním formám chudoby jako jsou bezdomovectví“ (Rada Evropské unie, 2010).

Evropský parlament ve snaze posílit své aktivity v boji s bezdomovectvím na úrovni EU rovněž přijal řadu návrhů. V roce 2008 Parlament přijal písemnou deklaraci o vymýcení bezdomovectví na ulicích měst (WD 111/2007). Dále v prosinci 2010 byla přijata druhá písemná deklarace s výzvou po vytvoření strategie boje s bezdomovectvím v EU (WD 61/2010), která by „měla pomoci členským státům při tvorbě účinných národních strategií“, a to v souladu s doporučeními Společné zprávy o sociální ochraně a sociálním zapojení, přijaté v březnu 2010 jako součást EU 2020.

Další impulz k problematice bezdomovectví na úrovni EU vyslalo Belgické předsednictví Rady Evropské unie, které uznalo bezdomovectví za jednu ze tří klíčových priorit v oblasti sociální. V říjnu 2010 Výbor regionů vyzývá ve svém stanovisku<sup>6</sup> EU k tomu, aby se v oblasti boje s bezdomovectvím vyvíjela větší aktivita a byla vytvořena zastřešující, sjednocená strategie boje, kterou podpoří jednotlivé státy.

Na neformální schůzce ministrů pro bydlení EU opakovaně volali po posílení úsilí EU v boji s bezdomovectvím. Za Francouzského předsednictví v říjnu 2008 ministři žádali, aby „byla pořádána konsensuální konference na úrovni EU, která by společně provedla vyčerpávající a všeobecnou diagnostiku celé situace“ (Finální komuniké neformální schůzky ministrů, 24. listopadu 2008, Marseille). V roce 2010 za Španělského předsednictví ministrů požadovali, aby Evropská komise „integrovala výsledky budoucí

konsensuální konference o bezdomovectví do rámce strategie sociálního zapojení EU“ (Finální komuniké neformální schůzky Ministrů, 21. června 2010, Toledo). Je zřejmé, že nová politika v kontextu strategie Evropa 2020 nabídne nové možnosti v oblasti aktivit a projektů vycházejících z výzvy k vytvoření strategií boje s bezdomovectvím, sjednocených na národní úrovni, která je součástí Společné zprávy o sociální ochraně a sociálním začlenění. Za poslední dobu došlo ke značnému politickému nárůstu uvědomování si problematiky bezdomovectví v rámci celé EU, a proto má silný mandát k tomu, aby úsilí a kroky, pro které Konsensuální konference poskytla kvalitní podklady, byly dále posíleny.

## Klíčová otázka č. 1: Co znamená bezdomovectví?

### Pochopení termínu bezdomovectví

V rozporu s všeobecným vnímáním, bezdomovectví není neměnným stavem. Výzkumy dokazují, že bezdomovectví je složitým, dynamickým a diferenciováním procesem, pro jednotlivce i skupiny. Má různé body vstupu a výstupu, či trajektorie (Busch-Geertsema et al 2010). Porotě je jasné, že s bezdomovectvím mají zkušenost různé skupiny lidí a že tento stav vzniká jako následek široké škály různých životních situací. **Zjednodušená definice tohoto pojmu, včetně obecné koncepce bezdomovectví jako života na ulici, nemůže zachytit složitost skutečné reality.** Podobné definice redukovat bezdomovectví jen na jejich nejviditelnější formy a nepopisují „skryté“ formy bezdomovectví. Mohou rovněž prodlužovat stigmatizaci lidí bez domova.

Bezdomovectví je výsledkem komplexní souhry strukturálních, institucionálních, vztahových a osobních faktorů. Konsensuální konference ukázala, že tento způsob chápání bezdomovectví je „novou ortodoxií“, která přesahuje dichotomii individuálních či personálních faktorů a strukturálních vysvětlení příčin bezdomovectví (Busch-Geertsema et al 2010). Porota zdůrazňuje, že bezdomovectví není „volba“ životního stylu. Osoba bez domova není pouze pasivní obětí vnějších sil. Má možnost volit, třebaže z omezených možností a v obtížných podmínkách.

Porota zdůrazňuje riziko ohrožení duševní pohody, které je spojené se všemi formami bezdomovectví. Lidé žijící na ulici jsou vystaveni mnoha rizikům spojených s chybějícím přiměřeným přístřeším, problémům s dosažením stále a kvalitní lékařské péče, nedostatečnou sociální podporou a stigmatizací. Mezi lidmi na ulici je obecně evidováno mnoho duševních chorob i problémů spojených s užíváním drog a alkoholu. Lidé v pobytových zařízeních se potýkají s přeplněností těchto zařízení, nedostatkem soukromí a pocitu bezpečí. Život v nepřiměřených nebo nevhodných podmínkách, včetně podmínek po soudním vystěhování nebo následkem domácího násilí, má rovněž negativní dopad na mentální a fyzické zdraví a duševní pohodu.

**Skupiny lidí označované termínem bezdomovci jsou velmi různorodé.** Jejich zkušenost s pádem do bezdomovectví i cestou ven je strukturována věkem, pohlavím, etnickou příslušností, geograficky atd. Porota zdůrazňuje, že pro pochopení problematiky bezdomovectví je nutné vzít v úvahu celé spektrum lidí, kteří jsou bezdomovectvím postiženi.

**Konsensuální konference dále potvrdila, že se profily lidí bez domova mění.** Stále více mladých lidí, žen, migrantů a rodin s dětmi je bezdomovectvím postiženo. Porota zdůrazňuje potřebu při řešení bezdomovectví pamatovat na měnící se profily osob a adaptovat řešení dle objevujících se potřeb. To znamená, že informace o měnících se profilech těchto lidí musí být monitorovány a zahrnuty do procesu řešení.

### ETHOS: Obecný rámec definice bezdomovectví EU

Evropská typologie bezdomovectví a vyloučení z bydlení, známá pod zkratkou ETHOS, je koncepční definicí bezdomovectví vytvořenou organizací FEANTSA v roce 2005. Porota má za to, že by typologie ETHOS měla být použita jako obecná rámcová definice bezdomovectví a vyloučení z bydlení v celé EU. Tato obecná rámcová definice musí podchytit kontinuální politiku koordinace a rozvoje strategie celé EU v

oblasti boje s bezdomovectvím. Typologie ETHOS začíná koncepčním pochopením existence tří oblastí, které spoluutváří domov a jejichž absence může vymezit pojem bezdomovectví. Mít domov je chápáno jako: mít adekvátní obydlí, jehož výhradní vlastnictví (fyzická oblast) je v rukou dané osoby a jeho či její rodiny; být schopen zachovat si soukromí, užívat si vztahů (v sociální oblasti) a mít právní nárok na zaměstnání (právní oblast). To vede ke čtyřem koncepcím, kde všechny mohou indikovat absenci domova:

- bez střechy
- bez bytu
- nejisté bydlení
- nevyhovující bydlení

ETHOS tedy klasifikuje osoby bez domova podle jejich životní nebo „bytové“ situace. Tyto koncepční kategorie jsou rozděleny do 13 operačních kategorií, které lze použít pro různé účely jako je mapování problematiky bezdomovectví, rozvoj, monitorování a hodnocení řešení?

ETHOS nabízí pevnou koncepční definici bezdomovectví, která je zároveň dostatečně flexibilní. Umožňuje, aby byly specifické operační definice zaměřeny dle svého účelu. ETHOS je používána jako mezinárodní reference. **Přijetí této definice coby obecné rámcové definice by pomohlo členským státům EU zapojit se do boje proti bezdomovectví, a to formalizací a vytvořením společného jazyka i referenčního rámce na úrovni EU.**

Porota je toho názoru, že ETHOS zahrnuje celé spektrum životních situací, které je třeba pochopit a včlenit je do řešení a prevence z důvodu nutných krizových intervencí a rehabilitace, jaké jsou v boji s bezdomovectvím potřebné. Typologie ETHOS zahrnuje i kategorie těch životních situací, které představují „skryté“ formy bezdomovectví, jako je dočasný pobyt u rodiny, přátel či známých. Porota zdůrazňuje, že bezdomovectví mezi ženami je často tímto způsobem skryté. Proto jsou ženy bez domova zvláště zranitelné co do různých forem zneužívání nebo týrání. Je proto zásadní, aby definice bezdomovectví popisovala plné spektrum tohoto problému. Navíc porota zdůrazňuje, že kategorizace životních podmínek podle definice ETHOS vylučuje stigmatizaci bezdomovců.

Porota soudí, že časem bude užitečné ETHOS doplnit definicí a lepším pochopením dočasných aspektů bezdomovectví v EU. Průběžný výzkum v USA zdůraznil dynamickou povahu bezdomovectví – skutečnost, že se lidé dostávají „do“ bezdomovectví i „z“ bezdomovectví – a identifikovala tři podskupiny populace bezdomovců:

- přechodní bezdomovci, kteří se rychle dostanou ven a už nikdy se k bezdomovectví nevrátí
- ti, kteří zažívají epizodní periody bezdomovectví
- chroničtí bezdomovci, kteří dlouhodobě využívají služeb pro bezdomovce a/nebo žijí na ulici (Busch-Geertsema et al., 2010).

V rámci budoucích výzkumů bezdomovectví na úrovni EU porota považuje za užitečné směřovat ke konsensuálním definicím přechodného, epizodického nebo chronického bezdomovectví na úrovni EU. Podobný výzkum by mohl ETHOS podporovat. Bylo by to nesmírně přínosné s ohledem na informace o vývoji, protože různé formy bezdomovectví vyžadují různou formu intervencí.

## Sběr údajů

Porota konstatuje, že řešení bezdomovectví by mělo být založeno na evidenci a podloženo adekvátními soubory dat, které zajistí řádné pochopení daného jevu. Proto doporučuje zavedení širokého monitorovacího systému bezdomovectví v rámci EU, který bude založen na podrobných systémech souborů dat z jednotlivých států. Bude třeba vytvořit obecný rámec a obecné směrnice pro měření, monitorování a hlášení bezdomovectví. Členské státy by měly zajistit dozor nad řádným získáváním dat o bezdomovectví, a to specifikováním strategie pro jejich sbírání v kontextu širší sjednocené národní a regionální strategie bezdomovectví. Navíc porota věří, že EU by měla pokračovat ve vytváření kapacity pro sbírání dat jednotlivých členských států, navazujících na výstupy Studie měření bezdomovectví (Edgar et al., 2007) a projekt MPHASIS<sup>8</sup>.

Porota upozorňuje na riziko, že pro některé kategorie ETHOS bude sběr dat obtížnější (např. u lidí bydlících u rodiny a přátel). Tato forma bezdomovectví může být skrytá, proto nedostatečně postižitelná intervencemi v případě, že se řešení zaměří jen na snadněji kvantifikovatelná a dominující data monitorování bezdomovectví. Z těchto důvodů porota navrhuje, aby koordinace na úrovni EU v otázce bezdomovectví, včetně monitorování národních a regionálních strategií, bylo podloženo typologií ETHOS jako holistickou koncepční rámcovou definicí bezdomovectví a byly zde tak zahrnuty všechny kategorie, včetně těch, které bude obtížnější kvantifikovat. Jak kvantitativní tak i kvalitativní data jsou v tomto ohledu důležitá.

Zákonodárci by si měli uvědomit, že přístup ETHOS neumožňuje plnou kvantifikaci problému bezdomovectví jen pomocí jednoho samostatného jednodimenzionálního ukazatele. Dle názoru poroty by se soubor dat v kontextu národních a regionálních strategií boje s bezdomovectvím měl zaměřit na to, aby sběr dat byl proveden ve všech kategoriích definovaných typologií ETHOS, i když to bude dlouhodobým a náročným úkolem. Porota poukazuje na to, že je nutné použít kombinaci výzkumu a správních údajů k vytvoření dostatečné evidence pro účely řešení v rámci národních a regionálních jednotných strategií bezdomovectví. Je to především proto, že adekvátní sběr dat o bezdomovectví musí použít a rozlišovat různé typy dat (soubor, tok a rozšíření) a různé typy ukazatelů (o příčinách a cestách ven z bezdomovectví i o systému samotném). Tato data budou relevantní pro různé účely řešení i pro efektivní strategie boje s bezdomovectvím.

Na úrovni EU porota doporučuje, aby Výbor pro sociální ochranu (SPC)<sup>9</sup> pokračoval v práci na sestavování indikátorů bezdomovectví, v rámci definic ETHOS. Porota vítá skutečnost, že SPC přijala sekundární indikátory, jako jsou přeplněnost a nedostatek bytové výstavby. To vytváří základ pro komparativní analýzu některých kategorií ETHOS s použitím dat EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions, Statistik EU týkajících se příjmů a životních podmínek) a sčítání lidu z roku 2011. EU-SILC je hlavním zdrojem srovnatelných ukazatelů sociálního zapojení, použitého pro monitorování na úrovni EU v rámci programu Sociální OMC. Porota proto vyzývá Eurostat, statistický úřad EU, k vytvoření retrospektivních otázek na epizody bezdomovectví, a to v rámci EU-SILC průzkumu domácností. Bude časově náročné vytvořit a zkompletovat monitorovací systém v celé EU, založený na sbírání dat jednotlivých států, proto výše zmíněné podklady poskytnou základní informace o rozsahu bezdomovectví v Evropě na krátkodobé bázi.

8 <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/>  
9 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=en>

## KLÍČOVÁ DOPORUČENÍ

- Porota vyzývá k použití typologie ETHOS jako obecného rámce definice bezdomovectví na úrovni EU. Tento obecný rámec definice by měl být základem pro zastřešující integrovanou strategii bezdomovectví EU. Porota doporučuje zavedení širokého monitorovacího systému bezdomovectví v rámci EU, který bude založen na strategii jasných a podrobných sběrů národních a regionálních dat. To vyžaduje přijetí obecných směrnic pro měření, monitorování a popisování bezdomovectví.
- Zákonodárci na národní a regionální úrovni by měli vytvořit strategie pro sbírání dat v rámci sjednocené národní a regionální strategie řešení bezdomovectví, jak vyžadovala Souborná zpráva 2010 o Sociální ochraně a sociálním zapojení. Tyto strategie by měly být zaměřeny na sběr dat dle kategorií ETHOS. Porota upozorňuje na roli EU v pomoci vytvořit kapacitu pro sběr dat o bezdomovectví na národní a regionální úrovni a vyzývá k pokračování v práci v této oblasti v rámci sjednocené strategie EU bezdomovectví.
- V rámci strategie Evropa 2020 porota doporučuje, aby Výbor pro sociální ochranu SPC pokračovala v práci na stanovení indikátorů bezdomovectví, v rámci kategorií dle definic ETHOS. Porota proto vyzývá Eurostat k použití definice ETHOS a vytvoření retrospektivních otázek o opakovaném bezdomovectví v EU-SILC pro průzkum domácností.
- Zlepšování vědomostí a pochopení bezdomovectví by mělo být klíčovým prvkem zastřešujícím sjednocené strategie EU boje s bezdomovectvím, která bude rámcem pro národní a regionální strategie. V tomto ohledu porota doporučuje průběžný výzkum bezdomovectví, pro lepší pochopení dočasných aspektů a jejich dynamiky. Ty pak doplní ETHOS tím, že pomůže v pochopení příčin epizodických, přechodných a chronických stavů bezdomovectví v EU. Stejně by to mělo platit i u způsobu strukturalizace bezdomovectví podle pohlaví.

## KLÍČOVÁ OTÁZKA 2: Je ukončení bezdomovectví reálným cílem?

### Cíl řešení bezdomovectví

Porota považuje bezdomovectví za vážnou nespravedlivost a porušení základních lidských práv, které nemohou být tolerovány.

**Veřejná politika a její představitelé by měli hledat způsob, jak bezdomovectví postupně zredukovat a nakonec ukončit.** Ukončení bezdomovectví znamená poskytnutí nového domova (sestávajícího z fyzické, sociální a právní oblasti) všem a poskytnutí adekvátní podpory k udržení takového domova dle jejich potřeb. To znamená skutečnou realizaci práv k bydlení. Práva na bydlení jsou v měřítku mezinárodních lidských práv široce uznávána. V tomto ohledu porota tvrdí, že řešení bezdomovectví by se mělo zaměřit na uplatňování těchto práv.

Dle Evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (ECHR) se v otázce respektování důstojnosti člověka posuzují i jeho životní podmínky. Úmluva považuje domov za více než jen bydliště. Lidská práva a základní svobody se tedy zaměřují na „domov“ a soukromý a rodinný život (Kenna, 2005). Dále dle Článku 31 v upravené Evropské sociální chartě má každý právo na bydlení, právo žádat po státu, aby přijal opatření na podporu dostupného bydlení dle vhodných norem, podnikl preventivní kroky a redukoval bezdomovectví s cílem jej postupně ukončit. Bydlení musí být cenově přístupné. Pravidelné zprávy o dodržování těchto věcí jsou pravidelně předkládány Radě Evropského komise pro sociální práva (CSR). Komise následně požaduje po daném státu, aby špatnou situaci změnil příslušným zákonem anebo učinil patřičné nápravné kroky. Zprávy publikované touto komisí nabízejí srovnávací testy opatření v oblasti bydlení a boje s bezdomovectvím (Kenna, 2005).

### Od „řízení“ k řešení a ukončení bezdomovectví

**K ukončení bezdomovectví je nutné odklonit se od tradičního vzoru postupu, který může být popsán jako „řízení“ bezdomovectví.** „Řízení“ bezdomovectví zahrnuje četná reaktivní řešení, která se často zaměřují na nejextrémnější manifestace bezdomovectví, spojená s poskytováním služeb dočasněho ubytování a nouzových intervencí. Ta však souhrnně drží lidi bez domova uvnitř „systému bezdomovců“. Důkazy prezentované v rámci konsensuální konference ukazují, že podobné přístupy jsou často poskytovány v neadekvátním rozsahu, a nemohou zabránit sklouznutí k bezdomovectví a zajistit bezpečnou cestu ven. Ve skutečnosti tyto přístupy mohou sloužit k zafixování a opakování bezdomovectví, jak bylo demonstrováno na zkušenostech z Finska, kde bylo zjištěno, že rozsáhlé systémy útulků vedly k trvalé formě bezdomovectví.

### Dosažitelnost ukončení bezdomovectví

Porota považuje ukončení bezdomovectví za reálný cíl. Vždy však bude existovat potenciální skupina lidí, kteří se ocitnou bez domova (z důvodu např. přírodních katastrof, požárů či potop, přestěhování do nové oblasti, útěku před domácími násilím). Porota je proto toho názoru, že je třeba pokračovat v prevenci a intervenčních opatřeních, a to v kontextu národních a regionálních sjednocených strategiích. Ty mohou fungovat jako prevence, zabránit lidem se do této situace dostat a zajistit dlouhodobé řešení pro ty, kteří jsou již bezdomovectvím postiženi. V tomto ohledu je porota toho názoru, že ukončení bezdomovectví bude vyžadovat další kroky při jeho řešení. Vždy bude existovat potřeba kvalitního nouzového ubytování, včetně případného odděleného ubytování pro ženy. Taková zařízení však mají sloužit pouze jako vstupní

brána k trvalému bydlení, které je třeba zajistit v rozumném časovém rámci.

**Běžným argumentem proti dosažitelnosti ukončení bezdomovectví v tomto smyslu je námitka, že některé lidi je „obtížné vrátit do bytů“.** Existují však důkazy, že prostřednictvím pravidelných revizí strategií bezdomovectví, adekvátního zaměření a zformování pomoci „na míru“, a poskytnutím náležité podpory dle potřeb klientů můžeme dosáhnout trvale udržitelných řešení pro všechny lidi bez domova, včetně těch, kteří zažili dlouhodobé bezdomovectví a potřebují komplexní řešení podpory.

**Záměrná volba svobodného života na ulici je častou námitkou argumentu, že bezdomovectví není možné ukončit, je-li výsledkem „volby“.** Porota však tento pohled odmítá. Je toho názoru, že bezdomovectví není aktem svobodné volby. Skotská legislativa o bezdomovectví, která stanoví, že od roku 2012 bude platit povinnost místních úřadů zajistit, aby všechny domácnosti ve Skotsku měly určitou formu ubytování, je užitečným příkladem toho, jak otázka „volby“ může být negována zásahy politiků, kteří skutečně hledají způsob jak bezdomovectví ukončit. Legislativa rozlišuje mezi „záměrným“ a „nezáměrným“ bezdomovectvím. Avšak, to místní úřady nezbavuje povinnosti vůči těm domácnostem, které budou identifikovány jako „záměrně“ bezdomovecké. Bude jim nabídnut nájem na určitou dobu (12 měsíců) a podpora ve vyřešení „záměru či opomenutí“, které vedlo k tomu, že se domácnost záměrně stala bezdomoveckou (např. trvalé neplacení nájemného nebo vážné porušení podmínek nájmu).

### Potřeba sjednoceného přístupu

Porota zdůrazňuje, že ukončení bezdomovectví je možné jedině v kontextu sjednoceného přístupu, který zahrnuje všechny relevantní oblasti správy jako je sociální politika, výstavba, zdraví, zaměstnanost, vzdělávání a školení, migrace atd. Zahrnuje rovněž otázku genderové dimenze bezdomovectví, v kontextu genderových studií. Porota volá po zastřešující sjednocené strategii na úrovni EU, postavené na vytvoření rámce řešení, v podobě jednotných strategií na národní a regionální úrovni. Bude zapotřebí dosáhnout všeobecné shody zákonodárců v daných oblastech, stejně jako adekvátních zdrojů.

### Úloha všeobecné sociální péče a sociální ochrany a politiky pracovního trhu

Porota poukazuje na skutečnost, že nízký příjem a chudoba jsou klíčovými faktory v přetrvávání bezdomovectví. Porota podporuje názor, že širší sociální politika vedoucí k redukci rozdílů v příjmech a dalších aspektů znevýhodňující bydlení jsou velmi důležitými faktory při redukci a eliminaci bezdomovectví. Důkazy předložené v rámci konsensuální konference potvrdily, že čím je péče systému obecnější, tím větší rozsah ochrany proti bezdomovectví poskytuje. Zatímco nepříznivé ekonomické podmínky mohou generovat větší počet domácností bez domova nebo domácností v ohrožení, zacílená opatření tento vývoj mohou zvrátit. Kladný vývoj k ukončení bezdomovectví by proto měl být docílen i navzdory neúčinným strukturálním trendům. Porota proto podporuje specifická řešení, která zdůrazňují ukončení bezdomovectví v rámci širší sociální politiky.

### Cíle k progresivnímu ukončení bezdomovectví

Podklady předložené na Evropské konsensuální konferenci ukazují, že je možné progresivně redukovat bezdomovectví tak, aby se dalo zcela vymýt – rostoucí počet členských států demonstroval svůj přechod od reaktivního řízení směrem k progresivní redukci prostřednictvím koordinovaných a komplexních přístupů v rámci národních a regionálních strategií. Společná zpráva z roku 2010 (Joint Report of social

protection and social inclusion)<sup>10</sup> týkající se sociální ochrany a sociálního začlenění přináší množství doporučení, vztahujících se k těm oblastem, které by strategie v oblasti bezdomovectví měly zasáhnout: prevence bezdomovectví

- redukce jejího trvání
- redukce nejhorších forem bezdomovectví
- zlepšení kvality služeb poskytovaných bezdomovcům
- přístup k dostupnému bydlení

Porota doporučuje zaměřit se na tyto oblasti tak, aby byly integrovány do národní a regionální strategie bezdomovectví v kontextu zastřešujícího rámce pro podporu, koordinaci a monitorování na úrovni EU. Porota rovněž upozorňuje na seznam úkolů směřujících k ukončení bezdomovectví, předložené Písemnou deklarací Evropského parlamentu ve Strategii proti bezdomovectví (61/2010 přijaté 16. prosince 2010), která zahrnuje některé z těchto oblastí:

- nikdo nebude žít na ulici
- nikdo nebude pobývat v nouzové ubytovně déle než po dobu „nouze“
- nikdo nebude žít v přechodném bydlení déle než je třeba proto, aby se úspěšně posunul dál
- nikdo nebude opouštět ústav bez možnosti následného bydlení
- žádný mladý člověk se nestane bezdomovcem z důvodu přechodu do samostatného bydlení

I když tento seznam není vyčerpávající, porota považuje tyto příklady pro členské státy za užitečné a předpokládá realizaci cílů v souladu s doporučeními uvedenými ve Společné zprávě. Porota vyzývá členské státy ke stanovení závazného termínu, ke kterému ukončí život bezdomovců na ulici a dlouhodobé formy bezdomovectví (definované jako zajištění, aby lidé nezůstávali v nouzovém ubytování déle než po dobu trvání tohoto „nouzového stavu“; nezůstávali v přechodných ubytováních déle, než je třeba pro úspěšný přechod, jak bylo vydáno v Písemné deklaraci (61/2010)), v kontextu širokého pojetí strategií proti bezdomovectví.

Porota zdůrazňuje, že strategie EU proti bezdomovectví musí brát v potaz specifika a východiska různých národních kontextů. Z tohoto důvodu porota prohlašuje, že v současné době není možné pevně stanovit jen jediný hlavní cíl k ukončení bezdomovectví na úrovni EU.

## KLÍČOVÁ DOPORUČENÍ

- Při vytváření národních a regionálních strategií, jak žádá Společná zpráva o sociální ochraně a sociálním inkluzi 2010, musí členské státy navrhnout soubor cílů, které budou směřovat k redukci bezdomovectví na úrovni EU. Národní a regionální strategie by měly definovat cíle v následujících oblastech:
  - prevence bezdomovectví
  - redukce jejího trvání
  - redukce nejhorších forem bezdomovectví
  - zlepšení kvality služeb poskytovaných bezdomovcům
  - přístup k dostupnému bydlení
- Porota vyzývá členské státy k tomu, aby stanovily konkrétní termín, ke kterému ukončí život bezdomovců na ulici a dlouhodobé bezdomovectví (definované jako zajištění, aby lidé nezůstávali v nouzovém ubytování déle než po dobu trvání tohoto „nouzového stavu“; nezůstávali v přechodných ubytováních déle, než je třeba pro úspěšný přechod, jak bylo vydáno v Písemné deklaraci (61/2010)), v kontextu širokého pojetí strategií proti bezdomovectví.
- Porota vyzývá zákonodárce zodpovědné za výstavbu sociálního bydlení a sociální věci, i dalších spojených oblastí, aby převzali spoluzodpovědnost za ukončení bezdomovectví v kontextu jednotlivých strategií ukončení bezdomovectví na národních a regionálních úrovních.
- Porota žádá, aby se ukončení bezdomovectví stalo dlouhodobým cílem na základě strategie bezdomovectví EU, a zdůrazňuje nutnost tento cíl monitorovat, podporovat a přitom brát v úvahu specifika a východiska různých národních kontextů.

<sup>10</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=750&langId=en>

### Klíčová otázka 3: Jsou přístupy zaměřené nejprve na bydlení nejúčinnějšími prostředky pro řešení tohoto problému?

#### Definice přístupu politiky zaměřené nejprve na bydlení

Evropská konsensuální konference o bezdomovectví zdůrazňuje termín „nejprve bydlení“ coby popis přístupu, který identifikuje zajištění anebo udržitelnost stabilního bydlení spolu s právem k užívání jako výchozí bod při prevenci vzniku bezdomovectví. V rámci tohoto přístupu je právo na bydlení chápáno jako základní právo člověka a nezbytný předpoklad pro řešení dalších problémů, jako jsou otázky sociální, zdravotní a otázky zaměstnanosti. „**Nejprve bydlení**“ představuje významný odklon od přístupu „vícestupňových služeb“ nebo „kontinuální pomoci“, která do nedávna v politice bezdomovectví dominovala. Pro přístup „vícestupňových služeb“ nebo „kontinuální pomoci“ jsou charakteristické postupy, kdy trvalé bydlení je cílem reintegračního procesu lidí bez domova, zvláště těch, kteří potřebují komplexní podporu. Lidé projdou různými typy rezidenčních zařízení, než se stanou „připravenými“ na samostatné bydlení. Důkazy prezentované v rámci Konsensuální konference potvrdily, že tento přístup je silně etablovaný v politice bezdomovectví a v koncepci služeb v mnoha zemích Evropy. Avšak od devadesátých let 20. století narůstá přesvědčení, že tento přístup dlouhodobě vede k vyloučení bezdomovců z běžného prostředí a zvyšuje míru bezdomovectví tím, že lidi bez domova udržuje v systému určeném pro bezdomovce.

Kritika tohoto systému „vícestupňových služeb“ nebo „kontinuální pomoci“ předkládá mnoho důkazů o lepší efektivitě projektů „Nejprve bydlení“, které skutečně problematiku bezdomovectví řeší. **Metoda „Nejprve bydlení“ (Housing First)** jako model specifických služeb vytvořila organizace Pathways to Housing z New Yorku. Pathways to Housing se zaměřuje na relativně malou skupinu lidí bez domova s mentálními poruchami a problémy se závislostí. Umožňuje přístup k cenově dostupným bytům na základě standardní nájmní smlouvy, a to lidem přicházejícím přímo z ulice či krizových zařízení. Získání bytu není podmíněno žádnou léčbou či střízlivostí. Bydlení je doprovázeno flexibilním, komplexním balíčkem podpory a pomoci v problémech se závislostí, mentálním zdravím, se sociálními a zaměstnaneckými problémy, a to na dobrovolné bázi. Pathways to Housing demonstruje, že lidé považovaní za „obtížné pro bydlení“ si mohou udržet trvalé a nezávislé bydlení v samostatných bytech, je-li jim poskytnuta adekvátní podpora. Protože model projektu „Nejprve bydlení“ byl přijat a propagován na Federální úrovni v USA a úspěšně implementován v několika dalších zemích, pojem „Nejprve bydlení“ byl rozšířen na celou škálu intervenčních aktivit, rozšiřujících tento původní projekt. Původní pojem je však spojen jen s malou skupinou lidí bez domova a komplexními potřebami podpory – zvláště co do mentálního zdraví a zneužívání návykových látek. Vzhledem k historii a specifikům pojmu „Nejprve bydlení“ bude porota následovat přípravný výbor v používání termínu „Nejprve bydlení“ jako popis širšího a diferenciovaného konceptu zahrnujícího přístupy, které poskytují nejen bydlení, ale i potřebnou mírou podpory. Tím je učiněn první krok k řešení **všech** forem bezdomovectví. Metoda zaměřená na bydlení tedy zahrnuje model nejprve bydlení jako součást širší skupiny systémových přístupů k prevenci bezdomovectví, normalizaci materiálních životních podmínek osob postižených či ohrožených bezdomovectvím, a zajištění udržitelného trvalého bydlení jako předpokladu další integrace.

#### Směrování k politice „Nejprve bydlení“

Porota podporuje odklon od využívání azylových domů a přechodného ubytování jako převažujícího řešení bezdomovectví směrem ke zvyšování kapacit trvalého bydlení a ke zlepšení prevence a zajištění

dostatečné pomoci lidem v nouzi. Podklady představené na konsensuální konferenci dokládají, že toto řešení má lepší výsledky jak pro samotné lidi bez domova, tak i lidi ohrožené bezdomovectvím a je jimi samými preferováno. Porota varuje, že krátkodobé provizorní ubytování pro bezdomovce by nemělo být redukováno, nebudou-li zajištěny adekvátní alternativy. Navíc porota přijímá skutečnost, že krátkodobá řešení pro lidi bez domova bude vždy třeba udržovat pro lidi, kteří ztratí bydlení kvůli přírodním katastrofám, ohni, potopě, přistěhováním na nové místo, nebo těm, kteří potřebují uniknout před domácím násilím. Rovněž bude vždy třeba provizorní bydlení pro lidi, kteří si byt neudrží.

**Konsensuální konference zdůraznila metodu zaměřenou na bydlení jako mnohem rentabilnější řešení bezdomovectví než model „vícestupňových služeb“ nebo „kontinuální pomoci“.** Avšak porota soudí, že přílišné zaměření se na rentabilitu řešení bezdomovectví může vést ke snížení kvality výstupů. I když jsou náklady důležitým faktorem, primární v posouzení přístupů k řešení bezdomovectví by měla být kvalita výsledků pro lidi v situaci bez domova.

Porota doporučuje zákonodárcům a poskytovatelům služeb vytvoření strategie nejprve bydlení. Tyto metody by měly být postaveny na jednotných národních a regionálních strategiích boje s bezdomovectvím v rámci zastřešující strategie EU. Evropská komise by měla hrát klíčovou roli v monitorování bezdomovectví a vytváření národních a regionálních strategií, v rámci kterých budou preferovány metody zaměřené nejprve na bydlení.

#### Základ pro prosazení metod zaměřených na bydlení na úrovni EU

Společná zpráva o sociální ochraně a sociálním začlenění 2010 poskytuje základ pro prosazení postupu metod zaměřených na bydlení tím, že zdůrazňuje ústřední roli bydlení v řešení bezdomovectví a podtrhuje důležitost „sjednocené politiky, kombinující bydlení a finanční podporu jednotlivcům, účinné regulace a kvality služeb, včetně bydlení, zaměstnání, zdraví a sociální péče“ stejně jako zaměření na specifické překážky, které bezdomovcům brání v přístupu k těmto službám. Společná zpráva o sociální ochraně a sociálním začlenění 2010 odkazuje na využití Strukturálních fondů EU, zvláště Evropského regionálního fondu rozvoje jako důležitého potenciálního zdroje financování rozvoje metody zaměřené na bydlení v nových členských státech EU. Pro rozvoj intervencí v oblasti bydlení u lidí ohrožených bezdomovectvím porota doporučuje využívání strukturálních fondů EU, a to zvláště v kontextu Evropské platformy proti chudobě a sociálnímu vyloučení, která volá po větším a efektivnějším využití fondů EU pro podporu sociálního začlenění.

#### Klíčové prvky pro úspěšné zavedení metody zaměření na bydlení

##### Přístup k adekvátnímu a dostupnému bydlení

Přístup k adekvátnímu a cenově dostupnému bydlení je samozřejmě základní prioritou při zavádění metody zaměřené na bydlení do praxe. Porota považuje sociální bydlení při řešení problému bezdomovectví za klíčové. Společná zpráva o sociální ochraně a sociálním začlenění 2010 uvádí, že „sociální a veřejnoprávní bydlení jsou klíčovými prvky politiky bydlení a často i hlavním řešením bezdomovectví.“ **Překážky bránící dostupnosti sociálního bydlení musí být překonány.** Porota podporuje kritéria přidělování sociálního bydlení na základě potřebnosti a ty postupy, které zajistí jak udržitelnou duševní pohodu bývalých lidí bez domova, tak i pohodu ve čtvrtích, kde bydlí. Konsensuální konference zdůraznila v tomto ohledu naléhavost osvědčených postupů řešení, včetně efektivního partnerství při zajišťování dostatečné podpory lidem v sociálních bytech a vytváření dostatečného objemu kapacit v sektoru sociálního bydlení. Porota

doporučuje vytvoření programu mezinárodní výměny a vzájemného učení v EU, aby se v rozvoji těchto metod mohlo pokračovat a jejich rozvoj byl posílen. Strategie využití privátních nájmu a bytů v osobním vlastnictví může rovněž hrát důležitou roli v bytové otázce lidí, kteří jsou bez domova. Mezinárodní výměna a vzájemné učení mohou být i zde cenným přínosem. Rozumné ceny za bydlení jsou nutné k zajištění toho, aby lidé měli přístup k adekvátní formě bydlení. Regulace trhu s byty tak, aby tento lépe vyhovoval potřebám populace, je v tomto ohledu důležitým faktorem. Porota zdůrazňuje nutnost zpřístupnění vhodných prostředků k pokrytí nákladů na bydlení a pro podporu lidí bez domova, kteří se do bytu nastěhují z ulice. To znamená, že adekvátní dávky zde hrají klíčovou roli.

### Poskytnutí adekvátní podpory dle potřeby

Porotě je jasné, že přístup zaměřený na bydlení neznamena „pouze bydlení“. Adekvátní sociální podpora lidem, kteří si potřebují bydlení udržet, jakož i programů pro jejich integraci do společnosti a zlepšení kvality života, jsou u části bývalých lidí bez domova nutné. Je zásadní, aby tato podpora byla flexibilní, a to co do intenzity i délky trvání. Asistence při řešení problému a společný postup při zajištění zdravotních a sociálních služeb je nutný jen u malého procenta bezdomovců, zatímco u jiných není potřeba podpory v takovém rozsahu nutná. Může jít jen o pomoc ve finančních otázkách, asistence při vyřizování nároků na dávky, o podporu v otázkách nájmu, či problémů v určitých krizových situacích. Jiní lidé, kteří se stěhují z ulice do bytů, nebudou potřebovat žádnou podporu, kromě zajištění přístupu k adekvátnímu a cenově dostupnému bydlení a veřejným službám. Kapacita k poskytování adekvátní podpory v otázce samostatného bydlení je nezbytným prvkem úspěšného zavedení metody zaměřené na bydlení. Porota tuto skutečnost považuje za nejdůležitější faktor propagace udržitelné reintegrace lidí, kteří jsou bez domova. Dostupnost flexibilní podpory dle potřeb klienta je důležitá i k udržení duševní pohody v komunitách, kam budou lidé přestěhováni.

### Podpora kvality služeb

Kvalita služeb je ve vývoji a implementaci úspěšné politiky zaměřené na bydlení klíčová. Je nutné shodnout se na definici adekvátní kvality pro oblast bydlení i podpůrných služeb, kterých je třeba k vytvoření „domova“ ve smyslu právním, sociálním a fyzickém. Porota považuje další výzkum a výměnu informací v otázce kvality a adekvátní sociální podpory bydlení za nutný. Zajištění kvality zahrnuje i to, že metoda zaměřená na bydlení bude přesahovat fyzickou a právní oblast definice domova a zahrne také sféru sociální. To je nutné k tomu, aby si osoba udržela svou důstojnost, nezávislost, rodinný a společenský život a soukromí. Celoevropský výzkum a vzájemné studium mohou i zde sehrát důležitou roli. Měla by být posouzena především efektivita různých kombinací bydlení a podpory, i různé postupy v oblasti sociální práce.

### Prevence

Porota se domnívá, že metoda zaměřená na bydlení může být jako prostředek k ukončení bezdomovectví úspěšná tehdy, jestliže dílčí kroky zajistí adekvátní prevenci v rámci sjednocené strategie boje s bezdomovectvím. Jak cílená prevence (například zaměřená na redukci soudního vystěhování, včasné intervence při situacích selhání rodiny např. při domácím násilí, nebo zastavení propuštění z ústavu, které by vedlo k bezdomovectví) a systematická prevence (prostřednictvím sociální služby, bydlení, vzdělání, zaměstnanecké politiky, podporování rovnoprávnosti pohlaví atd.) jsou důležité. Zajištění právní ochrany nájemníků v případě nuceného vystěhování, včasné intervence v případě nedoplatků nájemného, medicína a včasný zásah při domácích konfliktech a selhání rodiny, zajištění poradenství v oblasti bydlení a

řešení pro ty osoby, které opouštějí ústavy, to vše jsou příklady efektivních preventivních opatření, které již byly na řadě míst EU realizovány a mohou sloužit coby příklady dobré praxe. Porota je toho názoru, že pokračující vzájemné učení se a mezinárodní výměna zkušeností v této oblasti by se měly odehrávat v rámci koordinované politiky a rozvoje EU. Prevence by měla být klíčovým prvkem národních a regionálních strategií bezdomovectví.

### Svoboda a volba

Porota zdůrazňuje důležitost maximalizace služeb dle volby zákazníků a svobodu při volbě bydlení a formy pro ně vhodné podpory. To zahrnuje dostatečný přístup k inovativním formám bydlení, jako jsou obecní byty, je-li to v souladu s přáním uživatele služeb.

### Rozvoj báze projektů prokazujících efektivitu politiky „Nejprve bydlení“

Výzkum na úrovni EU, vzájemné učení a mezinárodní výměna zkušeností by měly hrát klíčovou roli při posilování vědomí o efektivitě politiky „Nejprve bydlení“. Porota zdůrazňuje nutnost lépe pochopit následující body:

- efektivitu různých forem bydlení a sociální podpory
- otázky kvality ve spojitosti s těmito službami
- prevenci bezdomovectví
- odstranění bariér sociálního bydlení a zvýšení kapacity v oblasti soukromého nájemního bydlení a vlastnického bydlení na trhu s cílem bydlení pro lidi bez domova

V kontextu Evropské platformy proti chudobě a sociálnímu vyloučení<sup>11</sup>, která je součástí Strategie Evropa 2020, porota vyzývá Evropskou komisi, aby zajistila výzkumné projekty pro získání dostatečných podkladů. Dále je třeba propagovat vzájemné učení na úrovni Evropské unie o různých projektech, které se v současnosti testují v řadě měst Evropy, např. model „Nejprve bydlení“.

## KLÍČOVÁ DOPORUČENÍ

- Porota vyzývá k odklonu od politiky využívání azylového a přechodného ubytování. Bude třeba zlepšit dostupnost trvalého bydlení a zvýšit kapacitu bydlení z důvodu prevence a poskytování adekvátních doprovodných služeb. **Porota vyžaduje, aby metoda zaměřená na bydlení byla podporována i ze strany národních a regionálních strategií boje s bezdomovectvím.**
- Porota vyzývá členské státy, aby se politicky zavázaly k integraci strategie boje s bezdomovectvím do relevantních dílčích politik, zejména pak do sociální politiky a bytové politiky. Spolupráce a vzájemná podpora mezi sektorem bydlení, sektorem sociální podpory a pomoci, i ze strany dalších relevantních oblastí politiky, jako je zdravotnictví a zaměstnanost, to vše je nutnou podmínkou úspěšnosti a udržitelnosti přístupu „Nejprve bydlení“.
- Evropská komise by měla sehrát klíčovou roli v monitorování bezdomovectví a rozvoji národních a regionálních strategií. Zvláště je třeba se zaměřit na potřeby pro přístup „Nejprve bydlení“.
- Porota vyzývá k pokračování využívání strukturálních fondů EU při rozvoji intervencí v bydlení pro lidi, kteří jsou v situaci bez domova, zvláště v kontextu Evropské platformy proti chudobě a sociálnímu vyloučení, která propaguje větší a efektivnější využití fondů EU pro podporu sociálního začlenění.
- V kontextu Evropské platformy proti chudobě a sociálnímu vyloučení, která propaguje sociální inovace založené na dokumentaci, porota vyzývá k tomu, aby byly pro strategie boje s bezdomovectvím EU sbírány podklady a podporován systém vzájemného učení na úrovni EU, zvláště o efektivitě přístupu „Nejprve bydlení“. Zvláště by se měly zaměřit na:
  - efektivitu různých forem bydlení s podporou
  - otázky kvality spojené s bydlením a podpůrnými službami
  - prevenci bezdomovectví
  - metodiky překonávání bariér sociálního bydlení pro lidi v situaci bez domova
  - strategie využití soukromých nájemního a vlastnického bydlení pro lidi bez domova
  - sběr podkladů z různých projektů, které v současnosti testují model služeb „Nejprve bydlení“ v mnoha městech Evropy

## KLÍČOVÁ OTÁZKA 4: Jak zajistit, aby se lidé bez domova mohli podílet na rozvoji politiky, která se jich týká?

### Význam a rozsah zapojení

Porota zdůrazňuje právo lidí bez domova (definovaných dle ETHOS) na to, aby s nimi bylo zacházeno s důstojností a respektem. Lidé v situacích bez domova by měli být informováni, konzultováni a vyslyšeni, když se rozhoduje o věcech, které ovlivní jejich životy. I když je tato klíčová otázka zaměřena na zapojení do spoluutváření postupů řešení, evidence předložená v rámci konsensuální konference ukázala, že podobné participace jsou procesem širším a diferencovanějším.

Nejenže dojde k uznání práv lidí bez domova a jejich důstojnosti, ale jak dokládají materiály předložené v rámci konsensuální konference, participace může pomoci u některých lidí posílit důvěru, sebeúctu a rozvinout dovednosti, které jim následně mohou pomoci vymanit se z bezdomovectví. Mechanismy participace mohou také nabídnout možnost rozbít negativní stereotypy o lidech bez domova, a to například tím, že spojí bezdomovce, zákonodárce a další obyvatele a poskytovatele služeb v oblasti, kde mohou své předsudky překonat.

### Spoluúčast v rozhodování na úrovni jednotlivců

Služby, kterých tito lidé bez domova využívají, by je měly posilovat. Posílením se myslí zlepšení jejich schopností rozhodovat o svých životech na základě předložených informací a následně tyto volby transformovat do činů, a tím dosáhnout očekávaných výsledků. Porota proto podporuje změnu v chápání služeb pro lidi bez domova – od přístupů, které bezdomovce vnímají jako pasivní příjemce pomoci směrem k posílení jejich práv a samostatnosti.

Posílení schopnosti řídit si svůj vlastní život vychází z dílčích přínosů: posílení sebevědomí, uvědomění si jaké příležitosti a zdroje se jim nabízejí a jak se k nim dostat, sebepoznání a rozvoje vlastních schopností. Je to i příležitost k rozvoji sociální sítě a převzetí zodpovědnosti. Porota je toho názoru, že služby využívané bezdomovci či potenciální zaměstnání by měly být cestou jak daného jednotlivce posílit a zapojit do těchto procesů. Je důležité zdůraznit, že posílení nevyklučuje nárok na potřebnou podporu, ale spíše informuje o tom, v jaké podobě by tato podpora měla být jednotlivci dodána.

Sociální pracovníci a další zaměstnanci poskytovatelů služeb by měli být řádně zaškoleni jak těchto motivačních metod využit. Práce s metodami posílení je důležitým aspektem kvality služeb, které lidé bez domova využívají. Pokračující vzájemné učení a nadnárodní výměna by měly proběhnout tak, aby se nejlepších metody postupu mohly rozvíjet a posilovat lidi bez domova jako samostatné jedince. Porota proto doporučuje vytvořit školicí programy pro zaměstnance tradičních a specializovaných služeb pro bezdomovce. Klíčovým prvkem tohoto programu by mělo být uznání práv a samostatnosti lidí bez domova.

### Spoluúčast v rozhodování na úrovni uživatelů služeb

Lidé v situaci bez domova by měli mít možnost se aktivně podílet na službách, kterých využívají. Poskytovatelé služeb by měli vytvořit mechanismy jak uživatele těchto služeb informovat, konzultovat s nimi a vyslyšet jejich názory. Uživatelé služeb by měli mít možnost maximální svobody při volbě té formy podpory, která je pro ně vhodná. Lidé bez domova mají cenný vhled do problematiky a ví, co by tyto služby měly

nabízet. To může mít následně pozitivní vliv na jejich kvalitu. Porota zdůrazňuje, že být slyšen neznamená nutně dosáhnout požadované změny. Proto je důležité, aby uživatelé služeb měli zpětnou vazbu o účinku svého zapojení a aby informace o rozsahu spoluúčasti byly jasné už na počátku. Existuje velký soubor osvědčených metod efektivní spolupráce na úrovni služeb, který se stále rozšiřuje. Porota doporučuje pokračovat ve vzájemném učení a výměně zkušeností v této oblasti, a to v kontextu strategie boje s bezdomovectvím v rámci EU.

### Spoluúčast v rozvoji metod boje s bezdomovectvím

Stále větší důraz je kladen na vytvoření mechanismů k tomu, jak využít pohledů a názorů lidí bez domova při vytváření politiky boje s bezdomovectvím na lokální, regionální, národní a evropské úrovni. Víc a víc se připouští, že vhled lidí bez domova do této problematiky může pomoci vytvořit efektivní postupy při řešení bezdomovectví. Porota proto vyzývá k vytvoření takových mechanismů, které budou čerpat ze zkušeností lidí bez domova a reality, které tito lidé čelí. Ta bude následně integrována do balíčků řešení na různých úrovních.

Avšak porota rovněž bere v úvahu skutečnost, že existuje množství významných překážek smysluplného zapojení těchto lidí bez domova do spoluutváření postupů řešení. Existující omezení se týkají toho, do jaké míry je pro zvolené zákonodárce, zodpovědné za řešení bezdomovectví, reálné a vhodné přenést zodpovědnost a pravomoci na jednotlivé zúčastněné strany. Lidé bez domova, stejně jako i ostatní aktéři, by měli být informováni, konzultováni a vyslyšeni v rámci balíčku opatření. Zapojení lidí bez domova je součástí širšího zapojení zúčastněných stran (včetně pracovníků ve výzkumu, úřadů, poskytovatelů služeb bezdomovcům, partnerů v oblastech jako je bydlení, zdravotní péče a zaměstnanost a dalších obyvatel atd.) a rozsah tohoto procesu zapojení by měl být jasně definován už na začátku. Vytvoření zpětné vazby o vlivu zapojení těchto zúčastněných stran by mělo být vždy závazné. Dle názoru poroty účinné zapojení stran není vlastním podílením se na rozhodování, ale spíše informováním, konzultováním a vyslyšením názorů všech aktérů, a to zodpovědným způsobem.

Mechanismy zapojení mohou při popisu rozmanitých a diferencovaných forem bezdomovectví selhat. Dle názoru poroty proto hrozí, že dialog o participaci může uvíznout v pasti představy, že „lidé bez domova“ tvoří více či méně homogenní a stabilní skupiny. Protože bezdomovectvím je postiženo mnoho lidí přechodně (tj. po omezenou dobu), je limitován i rozsah vytvoření struktur k tomu, aby do vytvářených vhodných řešení bylo integrováno celé různorodé spektrum lidí bez domova. Existuje reálné riziko, že viditelnější formy bezdomovectví budou zastoupeny v převládající míře a potřeby lidí postižených jinými formami bezdomovectví budou opomíjeny. Z těchto důvodů je důležité, aby zapojení bylo pojato v plném kontextu definice ETHOS a aby byl vytvořen diverzifikovaný soubor mechanismů zapojení tak, aby umožnil vyslyšení potřeb různých skupin lidí bez domova. V opačném případě hrozí nebezpečí, že při řešení se budou upřednostňovat jen některé postupy spoluúčasti. Tím by mohly vzniknout nové hierarchie uspořádání, na úkor širšího a reprezentativnějšího pohledu. Rovněž hrozí, že bezdomovectví pro zúčastněné osoby bude stále určitou nálepkou.

Kromě mechanismů spoluúčasti je pro lidi bez domova užitečné i to, aby byli informováni o svých právech ve volbách a peticích. Porota doporučuje při vytváření postupů řešení v rámci EU pokračovat ve vzájemném učení a mezinárodní výměně zkušeností a sdílení stávající odborné znalosti z úspěšného zapojení lidí bez domova. Bylo by užitečné porovnat hodnocení různých postupů.

### Zapojení sítí bezdomovců

Vhodná podpora rozvoje sítí lidí se zkušeností z bezdomovectví může mít vliv na vytváření postupů, které zvýší objektivní pravomoci dostupné těmto lidem bez domova, kteří si přejí podobu daných řešení spoluutvářet. V rámci programu sociálního začlenění EU je zjevnou prioritou spoluúčast lidí žijících v chudobě na vytváření politických řešení v těch oblastech, které se jich týkají. V tomto kontextu by lidé bez domova měli mít příležitost ovlivnit politiku EU v dané oblasti. Překážkou je, že ve většině zemí nejsou lidé bez domova organizováni do typických struktur. Různorodost lidí bez domova je velmi závažným faktorem při integraci, zvláště v případech přechodné formy bezdomovectví a „skrytých“ forem bezdomovectví. Stejně tak je překážkou skutečnost, že se lidé v určitých situacích bez domova nemusí s touto skupinou bezdomovců identifikovat. Porota si myslí, že by bylo užitečné navázat na existující informační síť EU, jako je virtuální síť HOPE (Homeless People – lidé bez domova) a na síť bezdomovců zapojených do konsensuální konference přes nadnárodní konzultace lidí bez domova (Front Commun des SDF, 2010), čímž se zajistí jejich účast na stávajícím procesu koordinace a rozvoje postupů řešení bezdomovectví. Osvědčená každoroční setkání lidí se zkušeností chudoby by mohla být dobrým východiskem tohoto procesu.

## KLÍČOVÁ DOPORUČENÍ

- Porota vyzývá všechny aktéry v boji proti bezdomovectví, aby dále nevnímali lidi bez domova jako pasivní příjemce pomoci, ale aby je začali vnímat jak lidi samostatné, mající svá práva. Porota vyzývá ke zlepšení kvality těch služeb pro bezdomovce, které lidi bez domova posílí a poskytnou jim potřebné mechanismy k zapojení do spolurozhodování o poskytovaných službách.
- Porota navrhuje, aby do integrace národních a regionálních strategií boje s bezdomovectvím byli zapojeni i lidé bez domova tam, kde je to možné, a to na úrovni jednotlivců, služeb i vytváření postupů řešení. Musí se brát v úvahu různorodost a diferenciovaná podstata bezdomovectví.
- Na úrovni EU porota vyzývá Evropskou komisi k pomoci při vzájemném učení a mezinárodní výměně informací, aby mohly být vyvinuty nejlepší postupy řešení v otázce zapojování bezdomovců na úrovni jednotlivců, služeb i vytváření postupů řešení. Zvláště by bylo užitečné porovnat vyhodnocení různých postupů a vytváření těchto metod zapojení v oblasti bezdomovectví.
- Porota vyzývá Evropskou komisi k tomu, aby podpořila zaškolení zaměstnanců tradičních a specializovaných služeb pro lidi bez domova. Klíčovým prvkem by mělo být respektování jejich práv a samostatnosti, i uvědomění si specifických potřeb jednotlivých pohlaví.
- Porota zdůrazňuje, že tato účast musí být chápána v kontextu plného rozsahu definice bezdomovectví ETHOS a brát ohled na vytvoření diverzifikovaných a reálných mechanismů spolupráce.
- Porota doporučuje rozšíření existujících neformálních sítí, jako jsou virtuální síť HOPE (Homeless People) a síť lidí bez domova zapojených do konsensuální konference tak, aby byla umožněna účast lidí bez domova na probíhajícím procesu koordinace a rozvoje na úrovni EU.

## KLÍČOVÁ OTÁZKA 5: Do jaké míry by měli mít lidé zajištěn přístup ke službám pro bezdomovce, bez ohledu na své právní postavení a občanství?

### Právní postavení: Základ podmíněného přístupu ke službám bezdomovcům?

Tato klíčová otázka se týká problematiky dostupnosti služeb pro lidi bez domova, jejichž právní a správní postavení mohou představovat jisté bariéry na cestě k těmto službám. Podklady z konsensuální konference potvrzují, že tato oblast v některých zemích EU stále více nabývá na významu, zvláště z důvodu narůstajícího počtu cizích státních příslušníků, kteří jsou bezdomovectvím postiženi a vyhledávají služby pro bezdomovce. Porota zdůrazňuje, že problémy bezdomovectví a chudoby mezi cizími státními příslušníky stále narůstají. Tento nárůst je často spojen s překážkami v přístupu ke službám bezdomovcům, především ve spojitosti s jejich právním postavením. Je to úkol, na který by se EU měla zaměřit. Jak zdůraznila Konsensuální konference, mezi zúčastněnými stranami se stále více diskutuje o rozsahu, v jakém by lidé, kteří nejsou považováni za zákonné obyvatele daného členského státu, měli mít přístup ke službám pro bezdomovce. Odpovědi jednotlivých států EU na tuto otázku se značně různí – někteří brání bezpodmínečný přístup k těmto službám, jiní tento přístup omezují jen na rezidenty, a to i pro základní služby jako jsou noclehárny.

### Naléhavá potřeba vytvořit lepší evidenci

Porota si myslí, že této otázce se musí věnovat v kontextu strategie boje s bezdomovectvím v EU větší pozornost. Chybí dostatečná základní evidence této problematiky. Je tedy nutné prostudovat v rámci EU vztah mezi bezdomovectvím, migrací a volným pohybem v EU. Tím by se měl analyzovat rozsah bezdomovectví mezi cizími státními příslušníky pobývajícími v členských státech EU, prozkoumat vliv migrace a volného pohybu v EU na služby pro lidi bez domova, vytvořit zprávy o životních podmínkách migrujících lidí bez domova a obyvatel EU, kteří narážejí na bariéry dostupnosti těchto služeb kvůli svému právnímu nebo správnímu postavení. Tyto postupy by se měly následně analyzovat s cílem vybrat nejlepší řešení.

### Rámec Evropské unie pro sociální ochranu a sociální zapojení

Na úrovni politiky Evropské unie je v Článku 34 Listiny základních práv EU uvedeno toto: „v boji proti sociálnímu vyloučení a chudobě Unie uznává a respektuje právo na sociální pomoc a pomoc s bydlením tak, aby byla zajištěna řádná existence pro všechny osoby, které nemají dostatečné zdroje, v souladu s pravidly navrženými v právu Společenství i v zákonech a postupech národních“. Podle Článku 3 Smlouvy o Evropské unii (SEU) by měla Unie bojovat proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, propagovat sociální spravedlnost a ochranu. Článek 151 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) definuje propagaci řádné sociální ochrany a boje s vyloučením jako jeden z úkolů EU. Koncept sociální ochrany však v těchto smlouvách EU jasně definován není. Princip metody zapojení se však samozřejmě skládá z opatření v oblastech příjmů, bydlení, sociální pomoci a zdravotní péče. Kompetence Unie v oblastech sociální ochrany a sociální bezpečnosti jsou podpůrným nebo doplňkovým opatřením k politice členských států. Samotné zapojení je však zařazeno do rozsahu společných kompetencí. Klíčovým bodem v problematice dostupnosti služeb pro lidi bez domova je rozsah obyvatel, na které se tyto služby vztahují. Standardní metody zapojení se vztahují na ty osoby, které jsou a mají zájem být trvalými residenty členského státu. Souhrnně, smlouvy o lidských právech definují potřeby legálních residentů a osob trvale pracujících v některém z členských států dle norem sociálního zapojení. V otázce bydlení je pro osoby bez tohoto poměru

garantováno jen dočasné ubytování humánní povahy, ve shodě s jejich základními právy.

## Základní lidská práva

Otázku dostupnosti služeb k uspokojení základních potřeb řeší evropské právní normy týkající se základních lidských práv. Hlavní právní zdroje na úrovni EU jsou Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Evropská sociální charta a Listina základních práv Evropské unie, které jsou pro všechny členské státy EU závazné. Respektování lidské důstojnosti vyžaduje zajištění základních lidských potřeb člověka jako je jídlo, bydlení, zdravotní ošetření a péče. Základní pomoc při prevenci vyloučení může potenciálně zahrnovat všechna práva, zejména právo na život (Článek 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) a práva na svobodu a ochranu před nehumánním či ponižujícím zacházením a mučením (Článek 3). Navíc mohou zahrnovat i právo na respektování soukromí a rodinného života (Článek 8) a zákaz diskriminace (Článek 14), právo na spravedlivé řízení (Článek 6), právo na účinný právní prostředek nápravy (Článek 13) a ochranu před chudobou (Článek 1 protokol 1).

Aby v tomto kontextu byla základní lidská práva respektována, žádná osoba v Evropské unii, bez ohledu na své právní postavení, by neměla žít v chudobě. To znamená, že bez ohledu na právní či správní postavení musí být lidé schopni získat bydlení, sociální a zdravotní pomoc k zajištění alespoň základních potřeb do nalezení udržitelného řešení své situace, které bude v souladu s lidskou důstojností, ať už v hostitelské zemi, či zemi původu.

## Role služeb pro bezdomovce

Je třeba koordinovat postup v oblasti politických rozhodnutí tak, aby bylo zajištěno, že základní práva migrantů a občanů EU budou respektována a že tyto osoby budou mít přístup alespoň k dočasnému ubytování a sociální a zdravotní pomoci v členských státech EU. Porota v tomto ohledu zvláště zdůrazňuje nutnost konzistentního řešení migrace a politiky volného pohybu uvnitř EU. Porota přiznává, že kapacita služeb pro bezdomovce je v mnoha zemích EU omezena a nedostačuje potřebám lidí, kteří narážejí na bariéry spojené se svým právním postavením. Tato skupina uživatelů služeb nemusí mít stejné potřeby jako jiní uživatelé služeb, kterým bariéry spojené s právním postavením nehrozí. Specifické právní překážky v přístupu k dlouhodobému bydlení s podporou mohou vést k dlouhodobému pobytu těchto migrantů v krizových centrech, což může mít negativní dopad na jejich duševní pohodu. To je výzvou k řešení v době, kdy je cílem služeb pro bezdomovce transformace směrem od řízení bezdomovectví k jeho řešení (ukončení).

Porota zdůrazňuje, že bude třeba navýšit kapacitu v některých státech tak, aby mohly poskytnout dostatečné ubytovací služby a podporu migrantům bez domova a obyvatelům EU z jiných členských států. To vyžaduje zvláštní toky financí a zapojení i dalších řešení v relevantních oblastech, zvláště v oblasti migrace, která hraje důležitou roli při prevenci bezdomovectví a boji proti chudobě mezi migranty a obyvateli EU. V tomto ohledu porota upozorňuje na zvláště zranitelnou skupinu obětí nekalého obchodování s lidmi a osob, které jsou závislé na společných vízech partnerů.

Dle názoru poroty mohou být potřeby některých skupin nejlépe uspokojené vně sektoru bezdomovectví, ve službách poskytovaných migrantům. Porota je toho názoru, že zařízení pro lidi bez domova nemohou být považovány za náhradu garantující adekvátní ubytování lidem hledajícím azyl. Nařízení Rady 2003/9/EC z 27. ledna 2003 stanoví základní normy pro přijímání azylantů, které specifikují záruky členských

států. Ty mají zajistit „určitou materiální pomoc, zvláště ubytování, jídlo a oblečení, v naturálních či finanční podpoře“. Dávky musí být takové, aby zabránily chudobě dané osoby. Navíc v návrhu na přepracování výše uvedených směrnic je po členských státech požadováno, aby se zaručily za materiální přijetí. Musí zajistit adekvátní životní standard uchazečů o azyl. Dle názoru poroty by neměly být služby pro osoby bez domova využívány systematicky ke kompenzaci nedůsledných migračních opatření, které přivedly tyto lidi do chudoby a bezdomovectví. Migrační opatření mají zabránit vzniku bezdomovectví migrujících osob. Porota rovněž zdůrazňuje skutečnost, že dostupnost služeb pro bezdomovce nesmí být systematicky užívána jako prostředek k regulaci migrace. Poskytovatelé služeb bezdomovcům by neměli být penalizováni za poskytování služeb lidem, kteří jsou v nouzi.

## Rovnoprávné zacházení a zákaz diskriminace

Porota upozorňuje na nutnost rovnoprávného zacházení se všemi sociálními a etnickými menšinami v souladu se zákony EU. Článek 18 Smlouvy o fungování EU (TFEU) zaručuje právo na nediskriminační zacházení z důvodu státní příslušnosti u občanů EU. Článek 21 Listiny základních práv Evropské unie zabraňuje diskriminaci na základě etického či sociálního původu, jazyka, příslušnosti k národnostní menšině a národnosti. Směrnice Rady 2000/43/EC ze dne 29. června 2000 ustanovila princip implementace rovnoprávného jednání s osobami, bez ohledu na jejich rasový či etnický původ. Při implementaci této legislativy EU porota vyzývá Evropskou komisi, aby vypracovala opatření k zajištění přístupu k základním službám tam, kde jsou tyto v současnosti diskriminační.

## Souvislost mezi bezdomovectvím a volným pohybem

Porota vyzývá EU, aby jednala podle práva a převzala svou zodpovědnost za souvislosti mezi bezdomovectvím, chudobou a volným pohybem občanů EU. Narůstá počet občanů EU, kteří se obracejí na služby pro bezdomovce (většinou lidé z „nových“ členských států, kteří se přestěhovali do „starých“ států za prací). Tento jev je úzce spojen s politikou volného pohybu uvnitř EU a příslušnou legislativou. Proto je jasné, že zákonodárci a další zúčastněné strany v členských státech EU žádají o podporu a koordinaci reakcí na narůstající počet obyvatel EU, kteří jsou postiženi bezdomovectvím a chudobou v jiném členském státě. Evropská unie se rozhodla odstranit bariéry bránící volnému pohybu, a proto bude nutné odstranit překážky v podpoře, které se vážou na státní příslušnost dané osoby. Porota věří, že by Evropská komise měla najít základy pro doplnění stávající koordinace sociální bezpečnosti o právní kroky tak, aby byla zajištěna základní podpora pro všechny občany EU, kteří se nacházejí v situaci sociální potřeby z důvodu uplatnění svého práva na volný pohyb. Taková úroveň ochrany může být nezávislá na postavení dané osoby pracovníka či uznaného habituačního rezidenta, a poskytována do doby nalezení trvalého řešení odpovídajícího potřebám lidské důstojnosti, buď v hostitelském členském státě nebo v zemi původu. Rovněž je třeba stanovit možné mechanismy pro financování takové ochrany na úrovni EU. Navíc porota podporuje zlepšení kvality vzájemného učení a mezinárodní výměny ohledně reakcí na bezdomovectví obyvateli EU s cizí státní příslušností.

## KLÍČOVÁ DOPORUČENÍ

- Porota vyzývá Evropskou komisi, aby urgentně zadala studii EU týkající se souvislostí mezi bezdomovectvím a migrací, a to v kontextu s volným pohybem v EU. Ta by měla analyzovat rozsah bezdomovectví mezi obyvateli EU s cizí státní příslušností, prošetřit vliv migrace na služby pro bezdomovce, popsat životní situace těchto migrantů, kteří narážejí na bariéry dostupnosti těchto služeb na základě svého právního či správního postavení, popsat životní situace občanů EU postzižených bezdomovectvím v jiných členských státech a analyzovat reakce na různé postupy řešení.
- Aby mohla být dodržena práva na lidskou důstojnost a základní práva, porota prohlašuje, že by žádná osoba Evropské unie, bez ohledu na své právní postavení, neměla žít v chudobě. To znamená, že lidé musí být schopni získat bydlení, sociální a zdravotní podporu k zajištění alespoň svých základních potřeb, do doby nalezení trvalého řešení své situace. Takové řešení musí zachovat důstojnost člověka, ať už v hostitelské zemi či zemi původu.
- Porota volá po jednotném postupu v řešení situace migrantů a obyvatelstva EU, kteří čelí bezdomovectví jako důsledků překážek spojených s jejich právním postavením. Porota zvláště zdůrazňuje zodpovědnost za řešení migrace, která je prevencí této situace. Služby bezdomovcům nesmí být systematicky použity jako kompenzace inkonzistentního řešení migrace, která přivedla lidi ke strádání a bezdomovectví.
- Porota rovněž zdůrazňuje, že dostupnost služeb pro bezdomovce nesmí být systematicky využívána jako prostředek k regulaci migrace. Poskytovatelé služeb bezdomovcům by neměli být penalizováni za poskytování služeb lidem, kteří se ocitnou v nouzi.
- Narůstající jev přeshraničního bezdomovectví, které je zdrojem diskusí o podmínkách dostupnosti služeb bezdomovcům, demonstruje potřebu jednotného postupu v boji s bezdomovectvím na úrovni EU a posiluje apel poroty na vytvoření strategie EU pro boj s bezdomovectvím.
- Porota vyzývá EU, aby uznala svou zodpovědnost ve vazbě mezi bezdomovectvím, chudobou a volným pohybem občanů v EU.
- Porota vyzývá zákonodárce na všech úrovních, aby respektovali právo lidí na rovnoprávné a nediskriminační zacházení dle zákonů EU.

## Klíčová otázka 6: Co by mělo být součástí strategie EU?

### Potřeba vytvoření ambiciózní strategie řešení bezdomovectví v EU

Bezdomovectví se zdá být jasnou prioritou v procesu sociálního začlenění v EU. Za posledních deset let koordinace EU v oblasti bezdomovectví v rámci projektu Sociální otevřená metoda koordinace posílila a podpořila snahy o řešení tohoto problému na národní, regionální a místní úrovni. Tím byl vytvořen dobrý soubor poznatků a infrastruktura, na které je možné navázat. Další progres si vynutil pokračování a posílení účasti v boji proti bezdomovectví na úrovni EU. Porota proto volá po vytvoření ambiciózní, sjednocené strategie EU, podpořené národními a regionálními strategiemi s dlouhodobým cílem ukončit bezdomovectví. Strategie by měla být integrována do zastřešující sociální ochrany a sociálního zapojení v rámci celé Evropské unie, v novém kontextu vycházejícím ze strategie Evropa 2020.

### Politický kontext pro strategii bezdomovectví EU

Porota zdůrazňuje existenci silných podkladů pro vytvoření takové strategie boje s bezdomovectvím v EU, i skutečnost, že stávající opatření v tomto ohledu poskytují množství příležitostí k řešení.

**Nová strategie Evropa 2020 a její hlavní cíl, zachránit nejméně 20 milionů lidí před chudobou a sociálním vyloučením, dává nový impuls boji proti všem formám chudoby a sociálního vyloučení, včetně bezdomovectví.** Klíčovým prvkem a vlajkovou lodí strategie Evropa 2020 je iniciativa Evropská platforma proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Tento rámec razí cestu pro posílení a intenzivnější konání v oblasti bezdomovectví na úrovni EU, a to v podobě sjednocené strategie boje s bezdomovectvím, situované do širšího kontextu rámce sociálního zapojení.

### Vedení a zapojení zainteresovaných stran

Strategie boje s bezdomovectvím EU vyžaduje odpovídající strukturu vedení, která umožní zapojení všech relevantních stran do procesu. Evropská platforma proti chudobě a sociálnímu vyloučení otevírá možnosti vytvoření nových partnerských vztahů mezi Evropskými institucemi, členskými státy EU, národními, regionálními a místními stranami (Evropská Komise, 2010). V tomto kontextu porota vyzývá, aby se všichni relevantní aktéři do této strategie boje s bezdomovectvím EU zapojili. Jedná se o národní a regionální a místní zákonodárce, pracovníky výzkumu, poskytovatele služeb bezdomovcům NGO, lidi čelící bezdomovectví a další spojené sektory jako jsou bydlení, zaměstnanost a zdravotní péče. Porota doporučuje ustanovit řídicí skupinu, která by koordinovala tento proces tvorby strategie na úrovni EU.

### Klíčové prvky strategie boje s bezdomovectvím v EU

#### **ETHOS: Obecný rámec definice bezdomovectví v EU**

Porota vyzývá k využití typologie ETHOS jako obecného rámce definice bezdomovectví podporující strategii EU. Porota žádá Komisi sociální ochrany a její podskupinu, aby se zasadila o zavedení této definice mezi členskými zeměmi do praxe.

#### **Měření, monitorování a popisování vývoje k ukončení bezdomovectví**

Strategie boje s bezdomovectvím EU musí poskytnout rámec, schválený Evropskou komisí a členskými státy, pro monitorování vývoje národních a regionálních strategií boje s bezdomovectvím, jak byly členské

státy vyzvány ve Společné zprávě o sociální ochraně a sociálním začlenění 2010.

Porota podporuje následující klíčové oblasti národní strategie boje s bezdomovectvím, jak byly předloženy ve Společné zprávě o sociální ochraně 2010:

- jasné cíle, zvláště spojené s prevencí bezdomovectví, zkrácení doby trvání bezdomovectví a rychlé řešení nejhorších forem bezdomovectví, zlepšení kvality služeb pro lidi bez domova a přístupu k finančně dostupnému bydlení
- integrovaný přístup zahrnující všechny relevantní oblasti
- progresivní politický přístup k řešení bezdomovectví
- řádný sběr dat
- dostatečný objem bytových kapacit
- sledování profilů populace bezdomovců a zvláště vliv migrace.

Vývoj směrem k vytvoření a zavedení národních a regionálních strategií podle těchto prvků by měl být monitorován na úrovni EU. Porota volá po strategii výročních nebo dvouletých zpráv o postupu v této oblasti. Vzhledem k těmto jasným cílům, porota vyzývá členské státy, aby ustanovily přesný časový rámec pro:

- ukončení bezdomovectví v ulicích měst
- ukončení dlouhodobého bezdomovectví (definovaného jako záruka, že lidé nebudou zůstat v azylovém ubytování delší dobu, než po dobu trvání této „nouzové situace“; nebudou zůstat v přechodném ubytování déle, než je třeba pro úspěšné osamostatnění se, jak definovala Písemná deklarace Evropského parlamentu o Strategii boje s bezdomovectvím v EU (61/2010).

Vývoj směrem k nastavení a dosažení těchto dvou cílů by měl být klíčovým prvkem ve strategii monitorování na úrovni EU. Monitorování vývoje strategií by mělo být doplněno monitorováním a měřením bezdomovectví na širší úrovni. Porota doporučuje celoplošný monitorovací systém bezdomovectví v rámci EU, který bude založen na strategii jasných a podrobných sběrů národních a regionálních dat. To vyžaduje přijetí obecných směrnic měření, monitorování a hlášení bezdomovectví a porota vyzývá Evropskou komisi a SPC, aby je vytvořily. Sběr dat je jedním z klíčových prvků jednotných národních a regionálních strategií. Společná zpráva 2010 odkazuje na „potřebu vytvořit a vylepšit postupy sběru statistických údajů, a tím zlepšit pochopení problematiky bezdomovectví a vyloučení z bydlení v různých členských státech“. Uvádí, že „nedostatek dat je částečně zodpovědný za nedostatek podrobných informací a tím také za nedostatek hodnotících strategií ve většině členských států“. Porota věří, že by členské státy měly zajistit řádné vedení sběru dat o bezdomovectví tím, že specifikují strategii a financují sběr údajů v kontextu národních a regionálních strategií bezdomovectví. Každý členský stát by měl identifikovat národní „balíček“ datových zdrojů a pokračovat ve vytváření potřebných kapacit k jejich sběru.

Měl by být vytvořen systém monitorování na úrovni EU, založený na sběru dat na národní úrovni, ale bude to časově náročné a bude nějakou dobu trvat, než bude možno zpracované údaje o současném bezdomovectví porovnat na úrovni EU. Jako nejlepšího zástupce k měření bývalých zkušeností s bezdomovectvím porota označuje Eurostat. Toto měření by mělo vycházet z definice ETHOS, a mělo by být realizováno prostřednictvím průzkumu EU-SILC. Porota rovněž vyzývá Výbor pro sociální ochranu (SPC) k práci na vylepšování údajů a indikátorů bezdomovectví prostřednictvím svých podskupin.

### **Podpora rozvoje národních a regionálních strategií**

Strategie EU v oblasti boje s bezdomovectvím by měla přesáhnout rozsah monitorování a popisu dat. Měla by zajistit balík úkonů, které podpoří rozvoj a udržitelnost efektivních národních a regionálních strategií boje s bezdomovectvím. V souladu s klíčovými prvky národních a regionálních strategií uvedenými ve Společné zprávě 2010 (a nastíněnými výše) to znamená podporu jednotných přístupů a dobrého vedení, vytvoření kapacit pro sběr dat v členských státech, vytvoření a podporování porozumění a fungujících řešení v otázce přístupů zaměřených na bydlení. Rovněž bude třeba zajistit zlepšení kvality služeb a vytvoření opatření na úrovni EU, které budou reagovat na nárůst problematiky bezdomovectví v řadách migrantů. Níže komise uvádí svá doporučení ohledně mechanismů vhodných pro dosažení těchto cílů.

### **Pevný výzkumný program**

Klíčovým prvkem strategie boje s bezdomovectvím v EU musí být pevný výzkumný program. Porota doporučuje Evropské komisi zavedení desetiletého výzkumného programu, a to v rámci projektu PROGRESS a jeho následných forem jako centrálního standardu strategie boje s bezdomovectvím EU. Otázky pro tento program zvláště důležité zahrnují souvislosti mezi migrací a bezdomovectvím, volným pohybem občanů v EU a bezdomovectvím, i dlouhodobý výzkum bezdomovectví ve snaze o lepší pochopení jeho dočasných aspektů a jejich dynamiky, efektivity různých typů zásahů metod zaměřených na bydlení a zvláště otázek kvality vzhledem k různým typům bydlení a podpory.

### **Sociální inovace**

Nedávné rozhovory Evropské komise o Evropské platformě proti chudobě a sociálnímu vyloučení (Evropská komise 2010) zdůrazňují důležitost sociálních inovací na základě dobré evidence, a to v podobě „sociálních pokusů“, které bude třeba zavést dle vizí Evropa 2020 pro rozumný, udržitelný a všeobecný růst. Sociálními pokusy rozumíme testování inovací před jejich širším zavedením. Evropský sociální fond (ESF) a Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF) by měly financovat aktivity v oblasti testování těchto inovací, spolu s programem PROGRESS. V oblasti bezdomovectví existuje mnoho příležitostí k sociálním inovacím. Porota soudí, že stejný přístup by mohl být využit pro další průzkum a vývoj metod zaměřených na bydlení, které povedou k ukončení bezdomovectví. Zvláště vyzývá k testování modelu služeb „Nejprve bydlení“ v Evropském kontextu.

### **Pokračující vzájemné učení a nadnárodní výměna**

Porota volá po větším zaměření se na vzájemné učení a mezinárodní výměnu v rámci strategie boje s bezdomovectvím v EU. To znamená efektivně využít nástrojů k maximalizaci jejich účinků, tj. revize stejných témat, konference a semináře, setkání odborníků a školení.

### **Zlepšení kvality služeb**

Jedním ze základních výstupů otevřené metody koordinace v oblasti sociální ochrany a sociálního začleňování je důraz kladený na nutnost zajistit přístup ke kvalitním veřejným službám tak, aby se staly prevencí a nástrojem k ukončení chudoby a sociálního vyloučení. Zlepšení kvality služeb v prevenci a řešení bezdomovectví musí být centrálním cílem strategie EU. To se týká i bydlení a podpůrných služeb. Měly by být identifikovány osvědčené modely řešení a ty by se měly dále podporovat. Komise podporuje rozvoj Dobrovolného rámce evropské kvality sociálních služeb v různých sektorech, včetně těch oblastí bezdomovectví dle Evropské platformy proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Důležitým aspektem kvality je školení a rozvoj dovedností, které byly identifikované jako klíčové body ve strategii Evropa 2020. Porota proto doporučuje rozvoj školících programů těchto dovedností pro pracovníky v tradičních a specializovaných službách pro bezdomovce.

## Financování

V mnoha členských zemích se na financování služeb pro bezdomovce využívá Evropského sociálního fondu (ESF). Nedávno byl otevřen Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF) k financování intervencí v oblasti bydlení pro okrajové komunity, včetně lidí bez domova. V rámci strategie boje s bezdomovectvím EU vyzývá porota k zavedení strategických intervencí v oblasti bezdomovectví, a to prostřednictvím ESF nebo ERDT fondů, v rámci národních a regionálních strategií. Porota doporučuje financovat řešení bezdomovectví z ESF a ERDF fondů, pro což Evropská komise může vytvořit konkrétní směrnice.

## Řešení bezdomovectví ve všech příslušných oblastech

Bezdomovectví zasahuje do širšího spektra politických problémů. Porota proto vyzývá k tomu, aby vše bylo řešeno napříč příslušnými oblastmi, a to jako jeden z aspektů boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Konsensuální konference ukázala nakolik je nutný jednotný postup v oblasti boje s bezdomovectvím. Například oblasti migrace a volného pohybu v EU se ukázaly být úzce propojené s otázkou bezdomovectví. Jedním z důležitých mechanismů pro řešení bezdomovectví je využití hodnocení sociálního vlivu coby nedílné součásti hodnocení účinků sjednoceného postupu Evropské komise. Bezdomovectví by mělo být souhrnně posouzeno v dalším hodnocení sociálního vlivu v kontextu strategie Evropa 2020.

## KLÍČOVÁ DOPORUČENÍ

- V kontextu strategie Evropa 2020 a zvláště Evropské platformy proti chudobě a sociálnímu vyloučení porota vyzývá k vytvoření ambiciózní, sjednocené strategie EU, podpořené národními a regionálními strategiemi, s dlouhodobým cílem ukončit bezdomovectví. Tato strategie by měla být integrována do rámce celkové sociální ochrany a sociálního začleňování v rámci Evropské unie.
- Porota vyzývá Evropskou komisi k tomu, aby ustanovila a řídila skupinu řešící strategii boje s bezdomovectvím EU a zapojila všechny aktéry do tohoto boje.
- Porota vyzývá k použití typologie ETHOS jako obecného rámce definice bezdomovectví podporující strategii EU a Výbor pro sociální ochranu a její podskupinu, aby se zasadila o dohodu mezi členskými státy o celoplošném zavedení této definice.
- Porota vyzývá k vytvoření rámce, se souhlasem Evropské komise a členských států, k monitorování rozvoje národních a regionálních strategií řešení bezdomovectví, jako centrálního prvku strategie boje s bezdomovectvím EU. V tomto kontextu porota žádá, aby byly předkládány výroční nebo dvouleté zprávy o vývoji. Měly by být monitorovány a popsány tyto klíčové prvky strategií boje s bezdomovectvím (předložené ve Společné zprávě o sociální ochraně a sociálním zapojení 2010):
  - jasné cíle, zvláště spojené s prevencí bezdomovectví, zkrácení doby trvání bezdomovectví a rychlé řešení nejhorsích forem bezdomovectví, zlepšení kvality služeb pro lidi bez domova a přístupu k finančně dostupnému bydlení
  - integrovaný přístup zahrnující všechny relevantní oblasti
  - progresivní politický přístup k řešení bezdomovectví
  - dostatečný objem bytových kapacit
  - sledování profilů populace bezdomovců a zvláště vliv migrace.
- Dále porota zvláště vyzývá k tomu, aby byl tento monitorovací rámec využit k tvorbě a realizaci strategií v členských státech a vedl k ukončení života na ulici a dlouhodobého bezdomovectví.
- Zároveň by Strategie EU o boji s bezdomovectvím měla přesáhnout rozsah monitorování a popisu dat. Měla by zajistit vznik takové série úkonů, které podpoří rozvoj a udržitelnost efektivních národních a regionálních strategií boje s bezdomovectvím.
- Pro lepší pochopení a porozumění v rámci strategie boje s bezdomovectvím v EU porota žádá o vytvoření podrobného souboru dat na základě výzkumu, zaměřením se na metody orientované na bydlení ve smyslu prvků sociálních inovací Evropské platformy proti chudobě a sociálnímu vyloučení, a dalšímu vzájemnému učení a mezinárodním výměnám zkušeností v klíčových otázkách boje s bezdomovectvím.
- Porota vyzývá k tomu, aby se strategie boje s bezdomovectvím EU zaměřila na zlepšení kvality služeb pro lidi bez domova a byla dostatečně financována z fondů EU.
- Porota volá po tom, aby bylo bezdomovectví řešeno napříč všemi oblastmi politiky, jako jeden z aspektů boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení.

## REFERENCE A ZDROJE

*Experts' contributions to the key questions* (2010), dostupné na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=cs&eventsId=315&furtherEvents=yes>.

Busch-Geertsema, V., Edgar, W., O'Sullivan, E., Pleace, N. (2010) *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research* (Brusel:FEANTSA), dostupné na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=959&furtherNews=yes>.

*Communiqué of the informal Housing Ministers meeting*, 24. listopadu 2008, Marseille, Francie, dostupné na [http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1124\\_reunion\\_min\\_logement\\_resultats/Meeting\\_European\\_housing\\_policy\\_ministers\\_Final\\_Communique\\_EN.pdf](http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1124_reunion_min_logement_resultats/Meeting_European_housing_policy_ministers_Final_Communique_EN.pdf)

*Communiqué of the 18th Informal Meeting of Housing Ministers of the European Union*, Toledo, Španělsko, 21. června 2010, dostupné na [http://www.feantsa.org/files/freshstart/Communications/Flash%20EN/Docs\\_relating\\_to\\_Flash\\_2010/June/10%2006%2024%20Final%20Communiqu%C3%A9%20\(approved%20version\).pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/Communications/Flash%20EN/Docs_relating_to_Flash_2010/June/10%2006%2024%20Final%20Communiqu%C3%A9%20(approved%20version).pdf)

Rada (2010), Společná zpráva o sociální ochraně a sociálním začlenění (včetně podpůrných dokumentů Evropské komise), (Brusel: EU Rada ministrů a Evropské komise) na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>.

Council (2010) *Council Declaration on The European Year for Combating Poverty and Social Exclusion: Working together to fight poverty in 2010 and beyond* (Brusel: EU Rada ministrů) dostupné na [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lisa/118250.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/118250.pdf)

Směrnice Rady 2003/9/EC ze dne 27. ledna 2003 o stanovení minimálních standardů pro příjem uprchlíků hledajících azyl, OJ L 31, 6. 2. 2003, p. 18-25, dostupné na <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>

Směrnice Rady 2000/43/EC ze dne 29. června 2000 implementující princip rovnoprávnosti zacházení s osobami bez ohledu na rasový či etnický původ OJ L 180 , 19/07/2000 P. 0022 – 0026, dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML>

Edgar, W. (2009) *European Review of Statistics on Homelessness, European Observatory on Homelessness* (Brusel: FEANTSA)

Edgar, W., Harrison M., Watson, P., Busch-Geertsema, V. (2007) *Measurement of Homelessness at European Union Level*, (Brusel: European Commission), dostupné na [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2007/study\\_homelessness\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf)

(Evropská Komise, 2010), *Evropa 2020 Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění COM (2010) 2020*, (Brusel: Evropská komise), na [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_CS\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_CS_ACT_part1_v1.pdf)

(Evropská Komise, 2008) *Strategický rámec: Evropský rok v boji proti chudobě a sociálnímu vyloučení* (Brussels: Evropská komise (2008), dostupné na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=637>

Evropská komise (2010) *Evropská platforma proti chudobě a sociálnímu vyloučení COM (2010) 758 final*, dostupné na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=961> (Brussels: Evropská Komise).

Evropská unie (2009) *Konsolidovaná verze Lisabonské smlouvy*, Brusel: Evropská unie, dostupná na: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=en>

Evropský parlament, *Písemná deklarace 61/2010 ke strategii EU v oblasti bezdomovectví* (přijata dne 16. prosince 2010) dostupná na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0499&language=EN>

Evropský parlament, *Písemná deklarace 111/2007 ke strategii EU v oblasti bezdomovectví* (přijata dne 16. prosince 2010) dostupná na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA2008-0499&language=EN>

Evropský parlament a Rada (2008) *Proposal for a Directive of the laying down minimum standards for the reception of asylum seekers* (Recast) {SEC(2008) 2944} {SEC(2008) 2945}, /\* COM/2008/0815 final - COD 2008/0244

*EU project Mutual Progress on Homelessness Through Advancing and Strengthening information Systems* (MPHASIS, 2007-2009)

Frazer and Marlier (2009) *Homelessness and housing exclusion across EU Member States: Analysis and suggestions on the way forward by the EU Network of independent experts on social inclusion*, dostupné na <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/homelessness-and-housing-exclusion>

Front Commun des SDF(2010) *2010 European Consultation of Homeless People*, dostupné dne <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=315&furtherEvents=yes>

Jorgensen, T (1995) *'Consensus conferences in the health sector' 17 - 31 in Public Participation in Science: the Role of the CCin Europe*, Joss S and Durant J (Eds) (London: Science Museum)

Kenna, P. (2005) *Housing rights and human rights*. Brusel: FEANTSA

## **PŘÍLOHA 1 Seznam expertů, kteří se vyjádřili ke klíčovým otázkám Evropské konsensuální konference o bezdomovectví**

### **KLÍČOVÁ OTÁZKA 1: Co znamená bezdomovectví?**

**Bill Edgar**, European Housing Research Limited (Evropský výzkum bydlení) a Univerzita v Dundee, Spojené království VB

**Primož Časl**, Društvo Kralji Ulice (Králové ulice), Slovinsko

**Stefania Parigi**, Samusocial Paris, Francie

**Yvan Mayeur**, Samusocial Brussels, Belgie

### **KLÍČOVÁ OTÁZKA 2: Je ukončení bezdomovectví reálným cílem?**

**Juha Kaakinen**, Národní program pro redukci dlouhodobého bezdomovectví, Finsko

**Raffaele Tangorra**, člen Komise sociální ochrany a Generální ředitel, Ministr práce a sociálních věcí, Itálie

**Isobel Anderson**, Katedra aplikovaných sociálních věd, Univerzita Sterlingu, Spojené království

### **KLÍČOVÁ OTÁZKA 3: Jsou přístupy zaměřené především na bydlení neúčinnějšími prostředky pro řešení tohoto problému?**

**Volker Busch-Geertsema**, GISS, Bremen a Evropská observatoř bezdomovectví, Claire Roumet, European Liaison Committee for Social Housing (CECODHAS), (Evropský kontaktní výbor pro sociální bydlení)

**María José Aldanas**, Provivienda, Španělsko

### **KLÍČOVÁ OTÁZKA 4: Jak zajistit, aby se lidé bez domova mohli podílet na rozvoji politiky, která se jich týká?**

**Brigitte Hartung**, Initiative Bauen Wohnen Arbeiten Kolín nad Rýnem, Německo, Pedro Meca, Compagnons de la Nuit (Společníci noci), Francie

**Christian Stark**, profesor sociální práce na Univerzitě aplikovaných věd v Linci, Horní Rakousko

**Margaret-Ann Brünjes**, Ředitelka sítě pro bezdomovce v Glasgow, UK

### **KLÍČOVÁ OTÁZKA 5: Do jaké míry by měli mít lidé zajištěn přístup ke službám pro bezdomovce, bez ohledu na své právní postavení a občanství?**

**Sorcha McKenna**, Northern Ireland Human Rights Commission, United Kingdom (Komise pro lidská práva, Severní Irsko, UK)

**Preben Brandt**, Město Kodaň, rada pro sociální věci

**Marginalised People**, Městská rada pro sociálně opomíjené Kodaň a projekt UDENFOR, Dánsko

**Xavier Vandromme**, Emmaüs, Francie

### **KLÍČOVÁ OTÁZKA 6: Co by mělo být zahrnuto do celkové strategie EU zaměřené na bezdomovectví?**

**Freek Spinnewijn**, FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless)

**Hugh Frazer**, Network of Independent Experts on Social Inclusion and National University of Ireland, Maynooth, Ireland

**Julien Damon**, ECLAIRS/Sciences-Po, Francie

## **PŘÍLOHA 2 Členové přípravného výboru Evropské konsensuální konference o bezdomovectví**

**Robert Aldridge** (Předseda), Scottish Council for Single Homeless, (Skotská rada pro osamělé bezdomovce), Velká Británie

**Rina Beers**, Federatie Opvang, Nizozemí

**Stig Badentorph**, člen výboru SAND - Národní organizace lidí se zkušenostmi s bezdomovectvím, současnými či minulými, Dánsko.

**Pedro Cabrera**, Commillas University, Madrid, Španělsko

**Teresa Caeiro**, Ministryně práce a solidarity, Portugalsko.

**Boróka Fehér**, BMSZKI, Maďarsko

**Peter Fredriksson**, Ministr životního prostředí, Finsko

**André Gachet**, ALPIL, Francie

**Ernie Gillen**, Caritas Luxembourg Caritas Europa, and Caritas Internationalis, Lucembursko

**Ilja Hradecký**, Naděje, Česká republika.

**Luc Laurent**, Cecodhas, EU

**Magda De Meyer**, člen kabinetu Státního sekretariátu sociální integrace a boje proti chudobě Belgie, Ides Nicaise, HIVA (KU Leuven), Belgie

**Anna Orban**, členka organizace Město patří všem, Maďarsko

**Antoine Saint-Denis**, Generální ředitelství práce, sociálních věcí a sociální inkluze, Evropská komise

**Eoin O Sullivan**, Trinity College, Dublin, Irsko

**Jean Peeters**, Front Commun des SDF, Belgie

**Paolo Pezzana**, FIO-PSD and Caritas Italiana, Itálie.

**Alain Régnier**, vládní komisař pro bezdomovectví, ustanovený předsedou vlády, Francie

**Heinz Schoibl**, Ředitel Helix Research & Consulting, Rakousko



Tato zpráva byla vytvořena v souvislosti s Evropskou konsensuální konferencí o bezdomovectví, oficiální akcí Belgického předsednictví Rady Evropské unie (EU) 2010, během druhého pololetí 2010. Evropská konsensuální konference o bezdomovectví byla organizována Belgickým předsednictvem EU, spolu s Evropskou komisí. FEANT-SA (the European Federation of Organisations Working with the Homeless) tento proces koordinovala. Klíčovým partnerem byla Francouzská vláda.

Vznik této publikace byl podpořen v rámci programu PROGRESS (Program pro zaměstnanost a sociální solidaritu 2007-2013).

Zmíněný program je určen k podpoře implementaci úkolů Evropské Unie v oblasti zaměstnanosti a sociálních věcí, v souladu s ustanovením Sociálního programu, a proto napomáhá dosažení cílů v této oblasti dle Lisabonské strategie. Sedmiletý program spojuje všechny zainteresované strany, které mohou modelovat a rozvíjet vhodné efektivní řešení zaměstnanosti, sociální legislativy a různých opatření, například EU-27, EFTA, a kandidáty a předběžné kandidáty členství v EU.

K tomu PROGRESS přispívá:

- vytvářením analýz a poradenských služeb v otázkách zaměstnanosti, sociální solidarity a v oblasti rovnoprávnosti pohlaví
- monitorování a sledování implementace legislativy a opatření EU v oblasti zaměstnanosti, sociální solidarity a rovnoprávnosti pohlaví
- podpory transferu řešení, učení a podpory členských států v oblasti úkolů a priorit EU
- předkládáním názorů zúčastněných stran i celé společnosti

Další informace viz: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=en>

Názory zde vyjádřené jsou názory autorů a Komise není zodpovědná za jejich další využití.