



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 29/11/2018

IV.002.2.2016.ZŚ

Pani Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny,
Pracy i Polityki Społecznej

Wielce Szanowna Pani Minister,

Przeciwdziałanie bezdomności jest jednym z moich priorytetów. Zjawisko bezdomności godzi w fundamentalną wartość konstytucyjną, jaką jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka, a ponadto stwarza bardzo istotne zagrożenie dla innych istotnych wartości, jak życie i zdrowie ludzkie.

W październiku 2015 r. powołałem Komisję Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. W jej skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych, zajmujących się przeciwdziałaniem bezdomności i pomocą osobom jej doświadczającym, naukowcy badający ten problem oraz prawnicy. Ponadto, jak Pani Minister wiadomo, przedstawiciele Resortu niejednokrotnie brali udział w pracach Komisji, za co serdecznie dziękuję. Nie ulega wątpliwości, że jednym z kluczowych narzędzi umożliwiających rozwiązanie problemu jest rzetelna diagnoza bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, prowadząca do identyfikacji wszelkich rodzajów bezdomności, określająca jej skalę oraz charakter problemów i potrzeb ludzi nią dotkniętych, a także wskazująca bariery, na jakie napotykają oni przy wychodzeniu z bezdomności. Taka diagnoza pozwoliłaby na lepszą koordynację działań na rzecz osób doświadczających bezdomności, prowadzonych zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym oraz podejmowanych przez organizacje pozarządowe. Istnienie rzetelnej diagnozy, która w sposób możliwie szeroki i wieloaspektowy opisuje i analizuje bezdomność, jest też niezbędne, aby wprowadzane zmiany legislacyjne, ukierunkowane na ułatwienie korzystania przez osoby doświadczające bezdomności ze świadczeń z systemu pomocy społecznej, służby zdrowia, zabezpieczenia dachu nad głową czy mieszkalnictwa, były efektywne.

W ocenie zarówno ekspertów Komisji, jak i mojej, wskazany powyżej postulat nie jest aktualnie realizowany w wystarczającym stopniu. Powodem tego są między innymi metodologia i organizacja badań dotyczących bezdomności, a w szczególności badania socjodemograficznego z kwestionariuszem. Badania te zarządzane przez Resort co dwa lata od 2013 roku (sojodemograficzne co cztery lata w 2013 i 2017) są wciąż jedynym źródłem ogólnopolskich danych o sytuacji ludzi doświadczających bezdomności.

Z uznaniem przyjąłem decyzję Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej o przeprowadzeniu badania socjodemograficznego w 2019 r. Uczynienie z badania z kwestionariuszem integralnej części ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych było jednym z postulatów Rzecznika Praw Obywatelskich, zgłoszonym w wystąpieniu do Pani Minister w dniu 2 grudnia 2016 r. (znak pisma jak wyżej), dotyczącym diagnozy bezdomności w Polsce.

Eksperci Komisji działającej przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, oraz Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, z uwagi na zbliżający się kolejny termin ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych oraz badania socjodemograficznego, sformułowali rekomendacje odnoszące się do badania, wraz z uzasadnieniem. Uwagi krytyczne dotyczą organizacji badania, a także w znacznym stopniu stosowanego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Kwestionariusza osoby bezdomnej”.

Przedstawione propozycje uważam za uzasadnione. W moim przekonaniu ich uwzględnienie przyczyni się do lepszej diagnozy skali i charakteru bezdomności w Polsce, a w konsekwencji do stworzenia bardziej efektywnych instrumentów służących przeciwdziałaniu temu zjawisku.

Wydaje się, że wszelkie propozycje i uwagi, formułowane przez ekspertów, którzy dysponują zarówno teoretyczną, jak i praktyczną wiedzą w omawianym zakresie, powinny być traktowane przez resort z najwyższą otwartością i wnikliwością, po to, aby wysiłek i nakłady włożone w organizację badania przez wszystkich interesariuszy przełożyły się na uzyskanie możliwie najrzetelniejszych i przydatnych danych.

Eksperci Komisji oraz Ogólnopolska Federacja za najważniejsze postulaty uznają:

- 1) Potraktowanie badania socjodemograficznego jako integralnej części Ogólnopolskiego Badania Liczby Osób Bezdomnych, a tym samym przeprowadzanie go co dwa lata,
- 2) podjęcie stałej współpracy lub powierzenie tworzenia metodologii, planowania sposobu przeprowadzenia, analizy i interpretacji danych specjalistom z zakresu badań społecznych,

3) poprawę przygotowania do przeprowadzenia badania, obejmującą w szczególności odpowiednio wczesne opublikowanie kwestionariusza i instrukcji do pracy z kwestionariuszem oraz organizacji badania (docelowo 2 - 3 miesiące przed badaniem), a ponadto wdrożenie szkoleń dla osób prowadzących badanie obejmujących problematykę organizacji badań i pracy w terenie

4) zmianę w zakresie publikacji wyników badania, a w szczególności :

- opublikowanie danych „surowych” zebranych w badaniach na stronie internetowej Ministerstwa, tak aby do ich pozyskania nie było konieczne występowanie z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej,

- publikowanie danych faktycznie „surowych” w formie odrębnego rekordu dla każdej osoby, a nie częściowo zagregowanych, jak miało to miejsce w 2017 r. (dane zagregowano według gmin).

- gromadzenie danych w sposób umożliwiający jak najwięcej analiz, w tym analiz porównawczych, np. określanie wieku/roku urodzenia respondentów zamiast przedziałów wiekowych, tak aby możliwe było wyodrębnienie kategorii wiekowych właściwych dla różnych celów, np. kategorii „młodych dorosłych” (18-25 lat), którzy według badań europejskich są obecnie najbardziej zagrożoną bezdomnością grupą wiekową. W Polsce, z uwagi na to, że jest ona agregowana w grupie 18 – 40 lat, nie ma możliwości oceny tego trendu.

- podanie w raporcie z badania danych szczegółowych dla ośrodków miejskich w rozbiciu nie na miasta wojewódzkie, lecz według wielkości miast, np. miasta powyżej 100 tysięcy mieszkańców, lub powyżej 50 tysięcy mieszkańców.

5) oparcie badania o typologię ETHOS, a nie o ustawową definicję bezdomności, co pozwoli na „wychwycenie” osób faktycznie doświadczających bezdomności lub będących w trakcie wychodzenia z bezdomności, a nie tylko tych spełniających sztywne kryteria określone w art. 6 ustawy o pomocy społecznej. Uwaga ta w szczególności dotyczy :

- uregulowania wskazówek metodologicznych do badania osób przebywających na terenie ogródków działkowych,

- włączenia do badania osób przebywających w mieszkaniach treningowych, readaptacyjnych, wspomaganych, chronionych etc.,

- włączenia do badania osób przebywających w placówkach krótkoterminowego pobytu dla osób uzależnionych od środków psychoaktywnych, uchodźców oraz nieudokumentowanych migrantów,

- włączenie do badania osób „mieszkających kątem” z braku innej możliwości oraz mieszkających w skrajnie substandardowych, przeludnionych, prywatnych odpowiednikach „hotelu robotniczych”.

6) opracowanie metodologii odrębnego badania mierzącego przepływy w populacji osób bezdomnych w skali roku obejmującej wdrożenie jednolitego systemu ewidencjonowania osób bezdomnych w placówkach pozarządowych, które mogłyby zostać wdrożone od roku 2020 lub 2021.

Ponadto, chciałbym zwrócić uwagę na postulaty zawarte w propozycji kwestionariusza do badania socjodemograficznego¹ przygotowanej przez ekspertkę Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, Panią Julię Wygnańską i opublikowanej na stronie internetowej www.czynajpierwmieszkanie.pl, a w szczególności na postulat włączenia do kwestionariusza:

- pytania o gminę ostatniego miejsca zameldowania, które może być kluczowe w ocenie liczebności migrujących osób bezdomnych, zaś pozyskane w ten sposób dane będą istotnym argumentem w dyskusji o właściwości miejscowej gmin w sprawach dotyczących pomocy osobom bezdomnym,
- pytania o obywatelstwo i narodowość, które jest kluczowe dla określenia zupełnie nie badanego dotychczas zjawiska bezdomności cudzoziemców w Polsce,
- pytania o płeć oraz orientację seksualną, które jest kluczowe dla określenia innego zupełnie nie badanego dotychczas zjawiska, w postaci bezdomności osób LGBTQ w Polsce,
- rozszerzenia pytania o aktualne rodzaje miejsc pobytu, o pełną gamę miejsc pobytu w całym okresie doświadczania bezdomności, co jest uzasadnione szczególną cechą zjawiska bezdomności w Polsce stwierdzaną w dotychczasowych badaniach, jaką jest bardzo wysoki odsetek osób bezdomnych długotrwale,
- zmiany w pytaniu dotyczącym przyczyn bezdomności mającej na celu, z jednej strony wyeliminowanie stygmatyzacji osób bezdomnych i podtrzymywania fałszywego stereotypu o „własnym wyborze”, z drugiej zaś zebranie informacji o obszarach wymagających wsparcia przy wychodzeniu z bezdomności.

W mojej ocenie, wprowadzenie postulowanych przez ekspertów w dziedzinie przeciwdziałania bezdomności zmian i uzupełnień w przygotowywanych obecnie badaniach, przyczyni się do uzyskania jak najbardziej rzetelnych, wnikliwych i szczegółowych danych, które z powodzeniem będzie można wykorzystywać na różnych polach przeciwdziałania temu zjawisku. Dlatego, działając na podstawie art. 16 ust. 1

¹ <http://www.czynajpierwmieszkanie.pl/dreambig-kwestionariusz-do-badania-socjodemograficznego-mrpips-2019>

ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 2179) uprzejmie proszę o rozważenie wykorzystania w całości przedstawionych powyżej rekomendacji w przygotowaniach do przeprowadzenia planowanego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, na pierwsze miesiące 2019 r. cyklicznego ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o ostatecznym kształcie przyjętych w tym zakresie rozwiązań.

Z wyrazami szacunku,

Adam Bodnar