

# Prawo do swobodnego przemieszczania się w przypadkach bezdomności migrantów wewnętrznych<sup>1</sup>

Magdalena Mostowska, *Uniwersytet Warszawski*

ORCID ID: 0000-0002-7586-1898

## Streszczenie

W artykule opisane i przeanalizowane są interpretacje prawa do swobodnego przemieszczania się i dostępu do pomocy społecznej w kontekście Dyrektywy 2004/38. Wewnętrzna sprzeczność przepisów pokazana jest na przykładzie bezdomności wewnętrznych migrantów. Następnie przedstawione są ostatnie zmiany w działaniach lokalnych samorządów i organizacji pozarządowych, które w coraz mniejszym zakresie oferują wsparcie bezdomnym obywatelom UE. Wąskie interpretowanie prawa pobytu staje się podstawą do odmowy przez system pomocy społecznej świadczeń finansowych, a także schronienia. Z kolei represyjne działania służb porządkowych w przestrzeni publicznej prowadzą niekiedy do deportacji. Interpretacje prawa do swobodnego przemieszczania się i praktyki jego stosowania oraz wykluczający dyskurs omówione są na przykładach Holandii, Wielkiej Brytanii i Szwecji. W interpretacji przepisów UE, praktyce i debacie publicznej zauważyć można ograniczanie prawa do swobodnego przemieszczania się poprzez definiowanie i kategoryzowanie grupy bezdomnych migrantów jako osób, których prawa zależne są od pozycji na rynku pracy.

**Słowa kluczowe:** bezdomność, migracje, swoboda przemieszczania się, Dyrektywa 2004/38, Unia Europejska

## The right to freedom of movement in cases of EU migrants' homelessness

### Abstract

The article examines interpretations of freedom of movement and access to social assistance within the EU Directive 2004/38. Examples of EU migrants' homelessness are shown to demonstrate the

<sup>1</sup> Tekst powstał m.in. dzięki badaniom zrealizowanym w następujących projektach: *Strategie przetrwania bezdomnych migrantów i pomoc instytucjonalna w rozszerzonej Unii Europejskiej*, grant Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego Iuventus Plus (IP2011/036971); *Local and regional cooperation in cases of homelessness. An example of Polish and Estonian migrants in Stockholm*, Svenska Institutet Visby Scholarship (SI 0133/2014). Avdelningen för forskning om det civila samhället, Ersta Sköndal Högskola w Sztokholmie. Autorka także pragnie podziękować Dionowi Kramerowi, organizatorowi seminarium w ramach projektu ACCESS Europe: *A Place for the Stranded Union Citizen? Homelessness, EU Citizenship and the National Welfare State*, 7 kwietnia 2017, Vrije Universiteit Amsterdam.

confusing circularity in the regulations. The paper goes on to the development of local governments' and voluntary organizations' practice of limiting support to EU migrants in homelessness. Narrower interpretations of the right to reside are a basis for refusing access to benefits or even shelter. Repressive public space practices lead sometimes even to deportations. These interpretations, practices and public discourse are shown on the examples of the Netherlands, the UK and Sweden. Interpretations of the European law, practices and public debate are tools that limit exercising the right to free movement by socially defining and categorising homeless EU migrants as persons whose rights are dependent on their position on the labour market.

**Keywords:** homelessness, migration, freedom of movement, Directive 2004/38, European Union

## Słowo wstępu: problem bezdomności migrantów UE

Swoboda przemieszczania się jest jednym z podstawowych praw traktatowych obywateli Unii Europejskiej. Z kolei zasada solidarności społecznej realizowana jest przede wszystkim na poziomie państw członkowskich. Efektem tej rozbieżności jest jeden z kluczowych dylematów polityk publicznych: osiągnięcie równowagi pomiędzy wolnością i bezpieczeństwem (Stone 2002: s. 121). Na przykładzie osób najbardziej narażonych na marginalizację, tj. obywateli UE bez dachu nad głową w kontekście ich prawa do swobodnego przemieszczania się, przeanalizować można, jak ten problem rozwiązywany jest w praktyce oraz w jaki sposób interpretacje prawa UE wyznaczają granice unijnego obywatelstwa.

Niedługo po akcesji do Unii Europejskiej media w Polsce informowały o polskich emigrantach koczujących na ulicach dużych zachodnioeuropejskich miast. W krajach przyjmujących dziennikarze również zainteresowali się tym tematem, głównie zaalarmowani przez organizacje pozarządowe, które jako pierwsze miały do czynienia ze zwiększającą się liczbą migrantów<sup>2</sup> z państw Europy Środkowo-Wschodniej korzystających ze świetlic, jadłodajni i noclegowni. Szacowano, że nawet około jednej piątej klientów tej niskoprogowej pomocy pochodzić może z nowych państw członkowskich, a większość wśród nich stanowią Polacy (Homeless Agency 2006, Homeless Link 2010, Stockholms Stadsmission 2012). Faktyczna skala bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego jest trudna do oszacowania. Polscy badacze zebrali wiele wrywkowych i rozproszonych danych dotyczących polskich obywateli w kryzysie bezdomności w innych państwach UE (Goryńska-Bittner 2010, Senat RP 2017), jednak na ich podstawie trudno formułować jakiegokolwiek wnioski. Oszacowanie skali bezdomności jest szczególnie trudne w przypadku migrantów. Osoby o nieudokumentowanym statusie pobytowym, bez znajomości systemu wsparcia czy języka kraju pobytu są rzadziej rejestrowane w lokalnych

<sup>2</sup> Terminem „migrant” (UE, wewnątrzunijny) będę określać obywatela państwa UE, który zamieszkuje inne państwo członkowskie UE niż kraj swojego pochodzenia. W większości przypadków mowa będzie o perspektywie kraju przyjmującego, a więc o imigrantach; jednak z punktu widzenia kraju wysyłającego te same osoby są emigrantami, stąd ogólne określenie migrant. Wzory mobilności wewnątrz UE są także skomplikowane i płynne na tyle, że trudno mówić o emigracji i imigracji jako jednorazowym akcie zmiany państwa zamieszkania. W tekście postępuję się będę wyłącznie formą męską, choć migracje i bezdomność dotyczą także kobiet.

i ogólnokrajowych statystykach. Z kolei organizacje pozarządowe, w szczególności oferujące niskoprogowe wsparcie, często nie rejestrują obywatelstwa czy kraju pochodzenia osób korzystających z pomocy. Wciąż brakuje badań pokazujących mechanizmy wykluczania migrantów wewnątrzunijnych i rolę migracji w procesach marginalizacji społecznej.

Oprócz medialnego zainteresowania i opisów etnograficznych (Garapich 2011, Mostowska 2014a) o problemie alarmowały głównie lokalne organizacje pomocowe oraz polskie organizacje pozarządowe. Często pomijano jednak zasadniczy problem prawny z jakim borykały się samorządy, organizacje pomocowe i sami obywatele UE. Chodzi o interpretację prawa pobytu i swobodnego przemieszczania się regulowanych Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/38. Przepisy te pozostawiają duże pole do interpretacji i mogą stanowić podstawę do odmowy udzielenia pomocy.

### **Problem badawczy i zebrane materiały**

Biorąc pod uwagę przywoływane badania i doniesienia medialne, należy postawić pytanie: na ile swoboda przemieszczania się jest uniwersalnym prawem dotyczącym wszystkich obywateli Unii Europejskiej? Czy też, inaczej rzecz ujmując: w jakim zakresie interpretacje prawa do swobodnego przemieszczania się obywateli państw członkowskich ograniczają zakres obywatelstwa Unii Europejskiej? Biorąc za przykład sytuację wewnątrzunijnych migrantów pozbawionych schronienia, postawić można hipotezę, że bezdomni obywatele Unii mają utrudniony dostęp do realizacji tego prawa, a ich status ekonomiczny i przebywanie w przestrzeni publicznej wyznaczają granice obywatelstwa UE.

W celu zweryfikowania powyższej hipotezy przeanalizowano literaturę i dokumenty dotyczące bezdomności migrantów UE od 2010 roku. W szczególności zwrócono uwagę na sposoby definiowania problemu społecznego oraz nazywania, kategoryzowania i określania granic grupy osób, której on dotyczy. Zbadano wzajemne relacje pomiędzy językiem debaty publicznej, działaniami podejmowanymi przez organizacje pozarządowe, władze lokalne i krajowe oraz rzeczywistością prawną. Instrumenty wdrażające zapisy Dyrektywy 2004/38 o swobodnym przepływie osób w Holandii, Wielkiej Brytanii i Szwecji zestawiono ze sposobem opisu problemu bezdomności migrantów w tych państwach. Wykorzystano także stanowiska i skargi Europejskiej Federacji Krajowych Organizacji działających na rzecz Osób w Bezdomności (FEANTSA), wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Komitetu Praw Społecznych (EKPS) i Wysokiego Sądu Anglii i Walii (HCJ).

Struktura artykułu przedstawia się następująco: po pierwsze zaprezentowano zastosowane podejście teoretyczne do analizy problemów społecznych i polityk publicznych. Następnie omówiono regulacje dotyczące swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej i przeanalizowano interpretacje swobody przemieszczania się w przypadku bezdomności wewnątrzunijnych migrantów. Konteksty konstruowania problemu i debaty na ten temat przedstawione są na przykładach Holandii, Wielkiej Brytanii i Szwecji, zarówno na szczeblu

krajowym jak i lokalnym. W podsumowaniu zaprezentowano wnioski dotyczące uniwersalności prawa swobodnego przemieszczania się i wyznaczania granic obywatelstwa UE.

### **Spółeczne konstruowanie problemów i wdrażanie polityk publicznych**

Powyżej określony problem dotyczy praw człowieka, praw socjalnych i wdrażania polityk publicznych mających na celu rozwiązanie problemów społecznych. Przyjęto perspektywę społecznego konstruowania problemów takich jak bezdomność (Jacobs et. al. 1999), czy migracje (Stenum 2011). Od czasów chicagowskiej szkoły socjologii problemy społeczne postrzegane były nie tylko jako obiektywnie zachodzące zjawiska, ale też jako społeczne procesy, które w określony sposób rozpoznają i definiują różne kwestie jako „problemy społeczne” (Blumer 1971). Konstruowanie problemów społecznych jest więc ciągłym procesem definiowania, kategoryzowania, nadawania znaczeń i negocjacji stanowisk. Jednocześnie procesy konstruowania zachodzą w szerszym otoczeniu politycznym, w kontekście istniejących już przepisów i polityk, a zatem często podkreśla się inkrementalny charakter wprowadzanych zmian. W tym złożonym procesie projektowania i implementowania polityk publicznych środki i cele na ogół nie są dobrze zdefiniowane, ani oddzielone od siebie. Konstruowanie polityk ma często charakter doraźnego rozwiązania jakiegoś problemu, poprzez „przezwyciężanie trudności”, czy raczej przepychanie (*muddling through*) (Lindblom 1959) niedoskonałych rozwiązań w zależności od bieżącej sytuacji i możliwości, jakie ona niesie (Kingdon 1984).

Deborah Stone zauważa, że z realizacją podstawowych wartości polityk publicznych, takich jak równość, wolność, bezpieczeństwo, wiąże się wiele problemów. Polityka kierująca się dobrem wspólnoty wymaga pogodzenia wielu sprzecznych interesów, a także nakreślenia granic uczestnictwa (Stone 2002: s. 18). I tak na przykład: drobiazgowo regulacje uniemożliwiają elastyczną ich interpretację; równości wobec jednoznacznych przepisów nie da się pogodzić z dyskrecyjną władzą urzędników. Poszukiwanie równowagi pomiędzy tymi skrajnościami odbywa się poprzez stosowanie instrumentów polityk publicznych i może przynieść niezamierzone konsekwencje. Wdrażanie przepisów jest bowiem zawsze aktem sprawowania władzy, nadaje przywileje jednym, wykluczając innych (Stone 2002: ss. 296–301).

### **Swoboda przemieszczania się i Dyrektywa 2004/38**

Swoboda przepływu osób zagwarantowana jest w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE: art. 20 i 21). Dyrektywa 2004/38 o swobodnym przepływie osób reguluje natomiast prawo i warunki pobytu obywatela UE w innym państwie członkowskim. Mimo swobody przemieszczania się i zakazu dyskryminacji, prawo pobytu obywatela UE w innym kraju członkowskim nie jest bezwarunkowe.

Pobyt w innym państwie UE do trzech miesięcy jest w praktyce traktowany jako „turystyczny”, nieobarczony żadnymi warunkami, ale też bez prawa dostępu do pomocy

społecznej (Dyrektywa 2004/38: art. 6). Dłuższe przebywanie regulowane jest w zależności od aktywności na rynku pracy. Status pracownika daje gwarancję pobytu na terytorium państwa członkowskiego. Po roku udokumentowanej pracy – co do zasady – uzyskuje się prawo pobytu bez ograniczenia czasowego. Jeżeli zatrudnienie trwało krócej, prawo pobytu przysługuje do sześciu miesięcy od momentu jej utracenia (Dyrektywa 2004/38: art. 7). Jednak interpretacja tego, co uznawane jest za „pracę” nie zawsze jest jasna. Mimo że nie ma tu minimalnego progu godzin, jakie trzeba przepracowywać lub poziomu zarobków, jakie należy osiągać, niektóre formy aktywności zawodowej zostały zakwestionowane przez Trybunał Sprawiedliwości UE jako „praca” (Kramer 2017, O'Brien 2017). Status poszukującego pracy można zachować jedynie aktywnie poszukując zatrudnienia, ale także należy mieć „rzeczywistą szansę bycia zatrudnionym” (Dyrektywa 2004/38: art. 14, ust. 4b). Status osób nieaktywnych ekonomicznie zależy od ich własnych zasobów pozwalających na utrzymanie się i opłacanie ubezpieczenia zdrowotnego. Zgodnie z dyrektywą zarówno osoba aktywna, jak i nieaktywna ekonomicznie nie może więc być „nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej” (Dyrektywa 2004/38: art. 14).

Davies (2016) zauważa, że przepisy te tworzą *circulus vitiosus*, klasyczny paradoks, „paragraf 22”. Dostęp do pomocy społecznej przysługuje imigrantom, którzy są samodzielni finansowo, a zatem takiej pomocy nie potrzebują. Z chwilą, gdy zaczynają tę pomocy potrzebować, tracą prawo pobytu, a w konsekwencji prawo do pomocy.

Na marginesie należy dodać, że wiele świadczeń przysługuje w związku z opłaceniem składek na dodatkowe ubezpieczenia, a zatem zależy od stażu (legalnej) pracy. Osoba pracująca bez umowy lub zbyt krótko nie otrzymuje świadczeń w sytuacji utraty zatrudnienia czy choroby lub prawa te mogą wygasać po pewnym czasie. Niesie to za sobą ryzyko niezgromadzenia wystarczających składek, nawet w przypadku długotrwałej pracy, na przykład, gdy obywatel UE często zmienia państwo zatrudnienia. Prawo do zasiłku dla bezrobotnych, czy ubezpieczenia zdrowotnego utracić może także w kraju pochodzenia.

## Interpretacje Dyrektywy 2004/38 a bezdomność

Obywatele UE, którzy znaleźli się w sytuacji kryzysowej w innym państwie członkowskim, na przykład bez dachu nad głową, znajdują się więc w stanie zawieszenia, ich status jest niejasny. W zależności od stażu na rynku pracy mogą mieć dostęp do świadczeń finansowych, ale wielu z nich nie spełnia warunku samowystarczalności ekonomicznej zawartego w dyrektywie. Wówczas nawet ich prawo do interwencyjnej pomocy, jaką jest noclegownia, może być zakwestionowane, mimo że jako obywatele UE mają zapewnioną ochronę przed dyskryminacją i wydaleniem.

Jednym z pierwszych rozwiązań, stosowanym *ad hoc* od rozszerzenia Unii w 2004 roku do dziś przez organizacje pozarządowe, samorządowe czy konsulaty, jest finansowanie lub kredytowanie podróży do kraju pochodzenia osobie pozostawiającej bez miejsca zamieszkania w innym państwie członkowskim. Poprzez odesłanie migranta do kraju obywatelstwa unika się konieczności rozstrzygnięcia sprzeczności dotyczącej swobody przemieszczania

się osoby korzystającej z systemu pomocy społecznej w państwie przyjmującym (Dyrektywa 2004/38, art. 14, ust. 1, 3). Ten sposób pomocy przesuwając jednak tylko problem w czasie i przestrzeni. Wielu emigrantów nie chce bowiem wracać do kraju pochodzenia, ponieważ tam ich sytuacja życiowa wcale nie jest lepsza (choć z racji obywatelstwa mają pewną minimalną pomoc zapewnioną); albo po krótkiej przerwie wracają do kraju przyjmującego. Począwszy od 2007 roku polska Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka organizuje powroty, podobne wsparcie zapewniają inne organizacje, jak na przykład Amoc w Amsterdamie, czy Projekt Udenfor w Kopenhadze. Celem jest udzielenie bardziej kompleksowej pomocy, przygotowanie do migracji powrotnej i zorganizowanie dalszego wsparcia w miejscu docelowym. Innym przykładem jest systemowa pomoc oferowana przez „hybrydowe” organizacje (współpraca samorządów i organizacji pozarządowych) zatrudniające osoby mówiące w językach imigrantów, oferujące pomoc prawną oraz w szukaniu zatrudnienia, jak na przykład finansowany częściowo z Europejskiego Funduszu Społecznego szwedzki Crossroads. Takie programy mogą rozwiązać tylko niektóre problemy imigrantów, ale nie rozwiązują zasadniczego problemu odpowiedzialności samorządów lokalnych za obywateli UE bez dachu nad głową na ich terytorium oraz wątpliwości prawnych.

W 2012 roku FEANSTA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless) złożyła skargę przeciwko Holandii do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych (EKPS) w sprawie braku dostępu do noclegowni (Skarga 86/2012). Powoływano się w niej m.in. na art. 19 zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, który gwarantuje migrującym pracownikom i ich rodzinom „prawo do ochrony i pomocy na terytorium każdej innej Umawiającej się Strony” (Rada Europy 1996: art. 19) oraz artykuł E mówiący o zakazie dyskryminacji (Rada Europy 1996: art. E). FEANSTA argumentowała, że w Holandii odmawia się dostępu do schronienia uzależniając je od przynależności do lokalnej społeczności, co uderza w szczególności w imigrantów zarówno z krajów UE, jak i państw trzecich (Skarga 86/2012, pkt. 5.1).

Skarga przeciwko Holandii została rozpatrzona przez EKPS, który wskazał zmiany do natychmiastowego wdrożenia, w celu uniknięcia „poważnej i nieodwracalnej szkody dla osób zagrożonych marginalizacją” (EKPS 2013), a następnie orzekł, że odpowiednie schronienie musi być zapewnione każdemu, bez względu na status pobytowy. Orzeczenie powoływało się na zapisy Artykułu 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka o zakazie tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania (FEANSTA 2015). Natomiast, mimo wezwań FEANTSA i innych organizacji, uściślenie pojęć „nieracjonalne obciążenie systemu pomocy” i „rzeczywista szansa zatrudnienia” nie zostało wprowadzone do obiegu prawnego.

### **Interpretacje prawa pobytu w przypadkach bezdomności w wybranych państwach członkowskich UE**

Kryzys bezdomności jest trudny do rozwiązania w każdym indywidualnym przypadku. Natomiast bezdomność rozumiana jako problem społeczny jest zjawiskiem o charakterze lokalnym, dotyczącym osoby z bardzo różnymi potrzebami. Odpowiedzialność zapewnienia im pomocy spoczywa zazwyczaj na lokalnym samorządzie. Z perspektywy państw

przyjmujących fakt bezdomności imigrantów UE nie zawsze widziany jest w kategoriach poszukiwania rozwiązań w dziedzinie polityki społecznej. W 2014 roku władze różnego szczebla w Szwecji postrzegały go raczej jako problem wykorzystywania pracowników i handel ludźmi (Länsstyrelsen 2014), a w 2015 roku jako problem osób żebrzących na ulicach szwedzkich miast (Nationell Samordnare 2016). Kilka lat temu w Holandii lokalne samorządy obwiniały głównie nieuczciwe agencje pośrednictwa pracy (*uitzendbureau's*), których działalność przyczyniała się do powstawania skupisk źle opłacanych robotników dopuszczających się zakłócania porządku publicznego (Dynarowicz 2015, Mostowska 2014b, Mostowska 2015a). Bezdomność wewnątrzunijnych migrantów kategoryzowana była zatem raczej jako zagrożenie z zakresu porządku publicznego lub prawa karnego.

Natomiast organizacje pozarządowe, a do pewnego stopnia też instytucje samorządowe, prowadzące placówki pomocowe, do czynienia miały z konkretnymi przypadkami migrantów w sytuacji kryzysowej. Dlatego też często na własną rękę interpretowały przepisy dotyczące prawa pobytu, a niekiedy nawet działały otwarcie wbrew państwowym wytycznym, zapewniając pomoc osobom bez prawa pobytu lub finansując taką pomoc ze środków niepublicznych (Mostowska 2014c). Z drugiej strony, w badanych państwach formalizowanie się pomocy następowało poprzez uruchamianie projektów specjalnie dla imigrantów UE, jak Crossroads w Szwecji, czy działająca transnarodowo Barka (Chwarścianek, Sadowska 2017, Mostowska 2015b). Interpretacje przepisów unijnych i praktyka dostępu do usług dla imigrantów bez dachu nad głową zmieniały się w czasie i nadal zależą od lokalnych uwarunkowań, również tego, w jaki sposób problem ten, choć generalnie niewielki w skali bezwzględnej, nagłaśniany jest i wykorzystywany w rozgrywkach politycznych.

W ostatnich latach zaobserwować można częstsze wykorzystywanie prawa unijnego do odmowy udzielania pomocy. Nieaktywnej na rynku pracy matce i synowi, obywatelom Rumunii, niemiecki urząd pracy odmówił wypłaty świadczeń socjalnych. W tej sprawie (Dano przeciwko Jobcenter Leipzig) Trybunał Sprawiedliwości UE w 2014 roku zakwestionował prawo nieaktywnych ekonomicznie migrantów do równego traktowania w zakresie dostępu do pomocy społecznej, jako że ich pobyt nie spełniał warunków zawartych w Dyrektywie 2004/38 (Wyrok Trybunału 2014). Orzeczenie to otwiera drogę do węższych interpretacji spełniania warunków pobytu, a zatem także odmowy wsparcia w sytuacjach kryzysowych (FEANTSA 2015). Co więcej, wskazać można przypadki wydalenia obywateli UE, choć dyrektywa stanowi, że korzystanie z pomocy społecznej nie może stanowić podstawy do wydalenia (Dyrektywa 2004/38: art. 16), podobnie jak brak rejestracji w lokalnych systemach spisowych. Zdaniem Daviesa (2016) łatwiej jest zakwestionować prawo pobytu niż prawo do równego traktowania i dostępu do pomocy społecznej.

Do analizy wybrano trzy kraje członkowskie UE: Holandię, Wielką Brytanię i Szwecję. Są to państwa, w których organizacje pozarządowe i samorządowe zetknęły się z nowymi obywatelami UE w kryzysie bezdomności mając znacznie mniejsze doświadczenie w udzielaniu pomocy migrantom spoza UE, niż na przykład Włochy czy Hiszpania. Po drugie co najmniej od kilkunastu lat wdrażają one na szeroką skalę programy zapo-



biegania i wychodzenia z bezdomności oraz prowadzą intensywne badania monitorujące i ewaluacyjne swoich polityk. Faktyczny lub potencjalny napływ nowych odbiorców pomocy sprawił, że państwa te stanęły przed koniecznością ponownego wyznaczenia granic dostępu do tego wsparcia.

## Holandia

Holandia otworzyła rynek pracy dla obywateli z nowych krajów członkowskich w 2007 roku. Około 2010 roku organizacje prowadzące placówki pomocowe zaczęły informować o znacznym napływie osób z Europy Środkowo-Wschodniej do świetlic i noclegowni. Niepewność co do ich statusu i tego, czy mają prawo do schronienia, spowodowała konieczność sformułowania wykładni zasad dostępu do wsparcia przez agencje rządowe. W ten sposób między innymi wzmocniono współpracę lokalnych samorządów i służb imigracyjnych IND (*Immigratie- en Naturalisatiedienst*). Samorząd zanim przyzna świadectwa, prosi o sprawdzenie statusu w IND lub wymaga tego od imigranta. Taka praktyka może zniechęcać niektóre osoby do szukania pomocy i dochodzenia swoich praw, gdyż samo wystąpienie o przyznanie świadczeń może być powodem negatywnej weryfikacji prawa pobytu (Kramer 2017).

Inne praktyki uderzają pośrednio w imigrantów. Samorzady na przykład wymagają udokumentowanego powiązania z lokalną społecznością (*regiobinding*), czyli w praktyce mieszkania co najmniej dwa lata na przestrzeni ostatnich trzech w danej gminie. W Amsterdamie dodatkowo nie wystarczy pozostawać bez dachu nad głową, by otrzymać pomoc z racji bezdomności. Przysługuje ona bowiem wyłącznie osobom, które należą do grup docelowych (mających problem z uzależnieniami, chorobami psychicznymi); nie dotyczy to noclegowni otwieranych na okres zimowy.

Kolejną praktyką są restrykcyjne i represyjne działania służb porządkowych w przestrzeni publicznej. Policja karze mandatami za wykroczenia takie jak szeroko rozumiane zakłócanie porządku publicznego (*overlast*), drobne kradzieże ze sklepów itp. Na tej podstawie osoby niekorzystające z żadnej pomocy społecznej, a więc niebędące „nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy”, mogą mieć wydany nakaz opuszczenia kraju (dobrowolny w przeciągu 28 dni), po tym okresie kontakt z policją grozi wydaleniem przymusowym (Kramer 2017).

## Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii sukcesywnie wprowadza się ograniczenia w dostępie do świadczeń socjalnych. Wpisuje się to w ogólną tendencję do redukcji zakresu państwa opiekuńczego, co od kilku lat odnosi się w szczególności do praw socjalnych imigrantów z innych państw UE. Wybory do Izby Gmin w 2015 roku i referendum w sprawie pozostania lub opuszczenia UE w 2016 roku zaostrzyły dyskurs i doprowadziły m.in. do ograniczeń w przyznawaniu dodatku mieszkaniowego (*housing benefit*) dla obywateli UE poszukujących pracy oraz do przyjęcia przez władze brytyjskie węższej definicji pracownika i osoby



poszukującej pracy. Podobnie dostęp do zasiłku dla poszukujących pracy (*job-seekers allowance*) został ograniczony w 2014 roku (O'Brien 2017).

Od 2014 roku brytyjski Home Office prowadzi politykę „nieprzyjaznego środowiska” (*hostile environment*) dla „nielegalnych imigrantów” (Corporate Watch 2017). Organizacje pozarządowe i media donoszą o zatrzymaniach i deportacjach osób przebywających w przestrzeni publicznej. W ostatnich latach (2016–2017) brytyjskie władze podjęły radykalną akcję wydalania obywateli UE śpiących na ulicach Londynu. Ujawnione przez Corporate Watch dokumenty pokazują, w jaki sposób wspólne patrole organizacji pozarządowych (*outreach teams*) i służb porządkowych weryfikować miały prawo pobytu napotkanych w przestrzeni miasta osób (St. Mungo's 2015, Mayor of London 2015). Spanie w przestrzeni publicznej (*rough sleeping*) zostało tu potraktowane jako naruszenie warunków prawa do swobodnego przemieszczania się w obrębie UE.

Według doniesień medialnych urzędnicy imigracyjni Home Office wykorzystywali dane gromadzone przez organizacje pozarządowe dotyczące narodowości i miejsca przebywania osób, w kontakcie z którymi były organizacje pomocowe (Townsend 2017). „Dobrowolna repatriacja” (*voluntary reconnection*) jest zdaniem autorów raportu Corporate Watch (2017), sporządzonego na podstawie danych otrzymanych od dzielnic Londynu dzięki prawu dostępu do informacji publicznej, często związana z zatrzymaniem i groźbą przemocy. Konsekwentnie wprowadzając niewielkie zmiany brytyjski system pomocy zmienił swoje oblicze. Początkowo oferowano bezdomnym migrantom finansowanie podróży do kraju pochodzenia, następnie władze lokalne współpracowały z organizacjami transnarodowymi, by zachęcić do migracji powrotnych; obecnie współpraca organizacji pozarządowych i Home Office polega na zarządzaniu migracją poprzez przymusowe deportacje (Corporate Watch 2017).

Groźba deportacji spychać może imigrantów w jeszcze większą marginalizację, ponieważ będą oni unikali kontaktu z jakimikolwiek organizacjami. Dwaj obywatele Polski i jeden obywatel Łotwy otrzymali nakaz opuszczenia Wielkiej Brytanii po tym, jak zostali zatrzymani w przestrzeni publicznej. Decyzje władz zaskarżone zostały przez Advice on Individual Rights in Europe Centre. W grudniu 2017 roku Wysoki Sąd Anglii i Walii (HCJ – *High Court of Justice*) stwierdził naruszenie prawa przez służby imigracyjne, które twierdziły, że mieszkanie na ulicy stanowi podstawę do odebrania prawa do swobodnego przemieszczania się (Wyrok HCJ 2017). Trudno powiedzieć, jaki wpływ będzie mieć to orzeczenie na dalszą praktykę postępowania wobec wewnątrzunijnych migrantów bez dachu nad głową.

## Szwecja

Spór o interpretację prawną statusu migrantów ma swoje odzwierciedlenie w debacie publicznej w Szwecji. Sahlin (2017) zwraca uwagę na wykluczający język i praktykę polityki publicznej w stosunku do bezdomnych migrantów UE. Obywatele UE nie są wliczani do statystyk sporządzanych przez główne miasta. Zostali oni, co prawda, uwzględnieni w 2012 roku w dodatkowym ogólnopństwowym badaniu skali bezdomności (Social-

styrelsen 2013) oraz do pewnego stopnia w najnowszym badaniu z 2017 roku, ale tylko w kategorii *akut hemlöshet*, czyli sytuacji bez dachu nad głową lub mieszkania w schronisku (Socialstyrelsen 2017).

W 2014 roku rządowa Agencja Zdrowia i Pomocy Społecznej (*Socialstyrelsen*) wydała poradnik, jak należy interpretować przepisy dotyczące dostępu do pomocy społecznej dla obywateli UE (Socialstyrelsen 2014). Prawo pobytu w Szwecji potwierdza Urząd Migracyjny (*Migrationsverket*) wydając pozwolenie na pobyt (*uppehållstillstånd*). Otrzymanie pełni praw (wraz z możliwością rejestracji w urzędzie pracy i otrzymaniem zasiłku socjalnego, a nawet otwarciem konta bankowego) łączy się natomiast z nadaniem numeru osobistego przez służby podatkowe. Szwedzki fiskus nie wydaje numerów osobistych osobom niemającym umowy o pracę przez okres co najmniej roku, a wydaje numer tymczasowy umożliwiający jedynie odprowadzanie podatku. Pracodawcy natomiast często wymagają numeru osobistego od osób chcących podjąć zatrudnienie. To prawne błędne koło powoduje, że wielu migrantów wewnątrzunijnych nie jest w stanie wyegzekwować swoich traktatowych praw w przypadkach, gdy potrzebują wsparcia, ponieważ brak numeru osobistego zamyka im drogę do ubiegania się o świadczenia bądź dostęp do noclegowni (Vittoria, Zhyla 2013).

W języku powszechnie używanym przez szwedzkich polityków „nasi bezdomni” to Szwedzi wymagający współczucia i opieki. Bezdomność łączy się z uprawnieniem do pomocy (Sahlin 2017). W stosunku do innych grup, także obywateli UE, w debacie publicznej unika się kojarzenia ich z bezdomnością, a zatem też z wzięciem za nich odpowiedzialności. Problemy bezdomnych migrantów opisywane są często jako ubóstwo i dyskryminacja, z jakimi spotkali się w kraju pochodzenia, a w poprawie jakości życia w tamtych państwach szwedzkie władze widzą usunięcie problemu bezdomnych migrantów z Europy Środkowo-Wschodniej ze szwedzkich miast. Jednocześnie podejmowane są kroki, by uniemożliwić migrantom na przykład spanie w samochodach, czy rozstawianie namiotów w parkach. Używany popularnie przez media i polityków eufemizm „zagrożeni obywatele UE” (*utsatta EU-medborgare*) w istocie oznacza od kilku lat Romów zarabiających żebraniem w szwedzkich miastach (Hansson, Mitchell 2018).

### **Podsumowanie. Wykluczenie z europejskiej wspólnoty mobilnych obywateli**

Na podstawie przeanalizowanych przepisów, interpretacji i praktyki realizowania prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii Europejskiej, wykazano, że prawo to nie jest uniwersalne. W przypadkach fizycznej bezdomności obywatelom UE często odmawia się tego prawa, tym samym stawiając ich poza granicami wspólnoty. Interpretacja przepisów dotyczących swobody przemieszczania się w UE zmienia się wraz z powstawaniem bardziej nieprzyjawnego klimatu wobec wewnątrzunijnych migrantów. Mimo orzeczeń EKPS i HJC gwarantujących doraźną pomoc niezależnie od statusu pobytowego, *circulus vitiosus* przepisów w Dyrektywie 2004/38 wciąż pozwalać będzie na sprzeczne interpretacje.

Rozróżnienie na „swoich” i „obcych” bezdomnych oddaje istotę nierównego traktowania przez polityków obywateli UE w ich prawie do swobodnego przemieszczania. Grupę „obcych” Kramer (2017) nazywa „porzuconymi pracownikami migrującymi” (*stranded migrant workers*), ponieważ kluczowa jest tu koncentracja na statusie pracownika, czy migranta zarobkowego, którego prawa przypisane są do jego pozycji na rynku pracy. Porzucony pracownik migrujący przeciwstawiony jest „mobilnemu obywatelowi UE” (*mobile Union citizen*) (Kramer 2017). Pracownik migrujący przemieszcza się po Europie w celu znalezienia pracy; jeżeli pracy nie znajdzie lub ją utraci, pozostaje bez celu, bez możliwości stanowienia o sobie, niejako uwięziony w obcym miejscu. Obywatel Unii natomiast jest „mobilny”, podmiotowy, a zatem korzysta z prawa do swobody przemieszczania się, niekończąc w jakimkolwiek celu.

W krajach przyjmujących problem bezdomności obywateli innych państw UE definiowany jest poprzez ich status pobytowy i pozycję na rynku pracy, pomija się faktyczną sytuację pozostawiania bez dachu nad głową. Społeczne konstruowanie problemu osadza go raczej w zagadnieniach związanych z zarządzaniem migracją lub utrzymaniem porządku publicznego, a nie w obrębie polityki społecznej, czy zapobiegania dyskryminacji. Stawianie bezdomnych wewnątrzunijnych migrantów poza granicami państwowej wspólnoty, która obejmuje pomocą swoich członków w sytuacji braku schronienia, jest mechanizmem kategoryzowania i zakreślania granic wspólnoty europejskiej. Sprzyja temu również sposób opisywania problemu w Polsce. W relacjach organizacji pozarządowych i raportach uznaje się bezdomnych Polaków zagranicą za „swoich”, apelując raczej o możliwość powrotu i zapewnienie im godnych warunków w Polsce, niż przeciwstawiając się dyskryminacji zagranicą (Sadowska, Chwarszaniek 2017, Senat RP 2017).

Przepisy Dyrektywy 2004/38 zabezpieczyć miały państwa „starej Unii” przed „turystką socjalną” obywateli nowych krajów członkowskich, zostają jednak wykorzystane nie tylko do odmowy świadczeń finansowych, ale odmowy zapewnienia dachu nad głową, czy też w ogóle prawa do przebywania w przestrzeni publicznej. Symboliczne wykluczenie bezdomnych imigrantów w dyskursie publicznym sprzyja wdrażaniu represyjnych działań przeciwko nim w przestrzeni miast, wykorzystując także ich słabszą pozycję wobec służb porządkowych i wymiaru sprawiedliwości. Solidarność społeczna w Unii Europejskiej nadal realizowana jest na poziomie państw członkowskich. Mimo traktatowych deklaracji, że prawo do swobodnego przemieszczania się w UE jest uniwersalne, bezdomni wewnątrzunijni migranci zostają wykluczeni z europejskiej wspólnoty mobilnych obywateli. (Nie)legalność pobytu w Unii jest więc płynna i niejasna: z racji obywatelstwa UE migranci pozbawieni schronienia mogą przebywać w innym państwie członkowskim, ale ich marginalny status ekonomiczny jednocześnie to prawo znosi. Prawo europejskie jest tym samym wykorzystywane do podważania jednej z podstawowych swobód obywateli Unii.

w szczególności wśród migrantów i kobiet. Współpracuje z *European Observatory on Homelessness* przy FEANSTA i *Women's Homelessness in Europe Network*, jest jednym z koordynatorów grupy *Welfare Policy, Homelessness and Social Exclusion* w ramach *European Network for Housing Research*.  
Adres e-mail: mmostowska@uw.edu.pl

**Magdalena Mostowska** – PhD in urban planning, sociologist, working at the Faculty of Geography and Regional Studies at the University of Warsaw. For over 10 years she has been dealing with topic of homelessness, in particular among migrants and women. She collaborates with the *European Observatory on Homelessness* at FEANSTA and *Women's Homelessness in Europe Network*, and she is one of coordinators of the *Welfare Policy, Homelessness and Social Exclusion* group as a part of the *European Network for Housing Research*.  
E-mail: mmostowska@uw.edu.pl

### ➔ Bibliografia

- BLUMER Herbert (1971), *Social problems as Collective Behavior*, „Social problems”, no. 18 (3).
- CHWARŚCIANEK Magdalena, SADOWSKA, Ewa (2017), *Ciemna strona integracji. Problemy obywateli polskich za granicą*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kpo/nagrania-debat> (21.11.2018).
- CORPORATE WATCH (2017), *The Round-Up: rough sleeper immigration raids and charity collaboration*, <https://corporatewatch.org/the-round-up-rough-sleeper-immigration-raids-and-charity-collaboration-2/> (21.11.2018).
- DAVIES Gareth (2016), *Migrant Union Citizens and Social Assistance: Trying to Be Reasonable About Self-Sufficiency*, „College of Europe Research Papers in Law”.
- DYNAROWICZ Ewa (2015), „Po co Geert Wilders gra Polakami?": reakcje na holenderską internetową stronę skarg na polskich imigrantów *Meldpunt Polen*, „Neerlandica Wratislaviensia”, no. XXV/2015.
- DYREKTYWA 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG. Tekst mający znaczenie dla EOG.
- EKPS (2013), European Committee of Social Rights, Decision on Immediate Measures z dnia 25 października 2013, FEANTSA przeciwko Holandii, w sprawie Complaint no. 86/2012.
- FEANSTA (2015), *The Impact of Recent EU Rulings on the Rights of Homeless Mobile EU Citizens*, Brussels.
- FEANTSA (2011), *Preventing destitution of EU citizens; EU must ensure access to emergency support*, Brussels.
- GARAPICH Michał (2011), „It's a jungle out there. You need to stick together": *Anti-institutionalism, Alcohol and Performed Masculinities among Polish Homeless Men in London*, „Liminalities: A Journal of Performance Studies”, vol. 7, no. 3.
- GORYŃSKA-BITTNER Barbara (2010), *Diagnoza skali i charakteru zjawiska bezdomności Polaków poza granicami Polski w Europie*, w: Maciej Dębski (red.) *Problem bezdomności w Polsce. wybrane aspekty. Diagnoza zespołu badawczego działającego w ramach Projektu „Gminny standard wychodzenia z bezdomności”*, Gdańsk.

- HANSSON Erik, MITCHELL Don (2018), *The Exceptional State of "Roma Beggars" in Sweden*, „European Journal of Homelessness”, no. 12 (1).
- HOMELESS AGENCY (2006), *Away from Home and Homeless: Quantification and Profile of EU10 nationals Using Homeless Services and Recommendations to Address their Needs*, Homeless Agency, Dublin.
- HOMELESS LINK (2010), *Homelessness amongst Migrant Groups: A Survey of Homelessness and Refugee Agencies across England*, Homeless Link, London.
- JACOBS Keith, KEMENY Jim, MANZI Tony (1999), *The struggle to define homelessness: a constructivist approach* w: Susan Hutson & David Clapham (red.) *Homelessness: public policies and private troubles*, London.
- KINGDON John Wells (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston.
- KRAMER Dion (2016), *Earning Social Citizenship in the European Union: Free Movement and Access to Social Assistance Benefits Reconstructed*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies”, no. 18.
- KRAMER Dion (2017), *'In Search of the Law': Governing Homeless EU Citizens in a State of Legal Ambiguity*, „ACCESS Europe Research Paper”, no. 4, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3091539](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3091539) (21.11.2018).
- LÄNSSTYRELSEN (2014), *Utsatta EU-medborgare i Sverige. Lägesrapport ur ett människohandelsperspektiv*, Stockholm.
- LINDBLOM Charles (1959), The Science of "Muddling Through", „Public Administration Review”, no. 19 (2).
- MAYOR OF LONDON (2015), *The use of enforcement in tackling rough sleeping – Mayor's Rough Sleeping Group*, <https://www.whatdotheyknow.com/request/383943/response/940640/attach/html/4/Item%203%20analysis%20of%20Op%20Adoze%20encounters.pdf.html> (21.11.2018).
- MOSTOWSKA Magdalena (2014a), *Homelessness abroad: "Place utility" in the narratives of the Polish homeless in Brussels*, „International Migration”, no. 52.
- MOSTOWSKA Magdalena (2014b), *„Zakłócanie porządku publicznego” i bezdomność w wybranych miastach europejskich*, w: Mikołaj Madurowicz (red.) *Kształtowanie współczesnej przestrzeni miasta*, Warszawa.
- MOSTOWSKA Magdalena (2014c), *"We Shouldn't but We Do...": Framing the Strategies for Helping Homeless EU migrants in Copenhagen and Dublin*, „British Journal of Social Work”, no. 44.
- MOSTOWSKA Magdalena (2015a), *Bruksela i Amsterdam – lokalne konteksty bezdomności polskich migrantów*, „Neerlandica Wratislaviensia”, XXV/2015.
- MOSTOWSKA Magdalena (2015b), *Institutionalisation vs. Deformalisation. Reorganising Access to Service Provision for Homeless EU-migrants*, „European Journal of Homelessness”, no. 9 (2).
- NATIONELL SAMORDNARE (2016), *Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare*, Stockholm.
- O'BRIEN Charlotte (2017), *Unity in Adversity: EU Citizenship, Social Justice and the Cautionary Tale of the UK*, Oxford.
- RADA EUROPY (1996), Europejska Karta Społeczna (zrewidowana), ETS No. 163.
- SAHLIN Ingrid (2017), *Who's homeless and whose homeless?*, [http://portal.research.lu.se/portal/file-s/36241008/W\\_22\\_Ingrid\\_Sahlin.pdf](http://portal.research.lu.se/portal/file-s/36241008/W_22_Ingrid_Sahlin.pdf) (21.11.2018).

- SENAT RP (2017), *Bezdomność Polaków w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Opracowania tematyczne OT-656, Warszawa.
- SKARGA 86/2012 (2012), European Committee of Social Rights, Complaint no. 86/2012 z dnia 2 lipca 2012, FEANTSA przeciwko Holandii.
- SOCIALSTYRELSEN (2013), *Hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige*, Stockholm.
- SOCIALSTYRELSEN (2014), *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området. En vägledning*, Stockholm.
- SOCIALSTYRELSEN (2017), *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*, Stockholm.
- ST. MUNGO'S (2015), *Enforcement Policy for EU and NON EU nationals not engaging with Outreach Team*, <https://www.whatdotheyknow.com/request/380297/response/930620/attach/3/Guidance%20Document.pdf>, (21.11.2018).
- STENUM Helle (2011), *Migration management at the margins. Transnationalized and localized government of marginalized migrants in Denmark: Au pairs and destitute EU citizens*, SPIRIT PhD Series Thesis no. 26, Aalborg University.
- STOCKHOLMS STADSMISSION (2012), *Hemlös 2012. Stockholms Stadsmissions årliga hemlöshetsrapport. Tredje årgången Tema: EU-medborgare som lever i hemlöshet i Sverige*, Stockholm.
- STONE Deborah (2002), *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, New York.
- TFUE, Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- TOWNSEND Mark (2017), *Home Office used charity data map to deport rough sleepers*, <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/aug/19/home-office-secret-emails-data-homeless-eu-nationals> (19.08.2017).
- VITTORIA Fabrizio, ZHYLA Tetyana (2013), *Free Movement Rights and Labour Market Integration of EU Citizens in Sweden*, „Homeless in Europe”, 2013.
- WYROK HCJ (2017), Wyrok High Court of Justice z dnia 14 grudnia 2017, Gunars Gureckis, Mariusz Cielecki i Mariusz Perlinski przeciwko Secretary of State for the Home Department w sprawach CO/1440/2017, CO/2016/2017 i CO/2384/2017.
- WYROK TRYBUNAŁU (2014), Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 11 listopada 2014 r. Dano przeciwko Leipzig Jobcenter w sprawie C333/13.