

Socialministeriet
p-almbolig@sm.dk

STRANDGADE 56
DK-1401 KØBENHAVN K
TEL. +45 32 69 88 88
FAX +45 32 69 88 00
CENTER@HUMANRIGHTS.DK
WWW.MENNESKERET.DK
WWW.HUMANRIGHTS.DK

DATO 30/11-2010
J.NR.
540.10/24314/SWG

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og lov om leje (Styrket indsats i ghettoområder og anvendelse af den almene boligsektors midler)

1. Indledning

Ved e-mail af 12. november 2010 har Socialministeriet anmodet om senest den 19. november 2010 at modtage Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og lov om leje (Styrket indsats i ghettoområder og anvendelse af den almene boligsektors midler). Forslaget er fremsat i Folketinget den 17. november 2010.

På grund af den meget korte høringsfrist har det af ressourcemæssige årsager ikke været muligt for instituttet at besvare høringen inden den 19. november 2010. Institutet har dog besvaret høringen inden for tre uger.

Instituttet skal i den forbindelse bemærke, at en høringsfrist af syv dages varighed (hen over en weekend) i forbindelse med et lovforslag efter instituttets opfattelse generelt er helt urimelig. En høringsfrist bør efter instituttets opfattelse fastsættes således, at høringsparten har tilstrækkelig tid til at gennemgå høringen og udarbejde et høringssvar med den fornødne grundighed.

2. Lovforslagets indhold

Lovforslaget indebærer blandt andet, at kommuner og boligorganisationer får en række nye redskaber til mere præcist at styre beboersammensætning og tilflytning i almene boliger. Det drejer sig om ændringer af udlejningsreglerne, herunder forslag der begrænser tilflytningen af personer uden arbejdsmarkedstilknytning og løsladte fra fængsler m.fl. og giver fortrinsret til ressourcestærke personer til boliger i udsatte

områder. Endvidere vil der med forslaget kunne ske en hurtigere udsættelse af beboere, der klart har overtrådt reglerne om god skik og orden i ejendommen.

3. Menneskerettens beskyttelse

3.1. Retten til en bolig

Retten til en bolig er blandt andet beskyttet i artikel 11, stk. 1, i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ØSKR), der har følgende ordlyd:

"Artikel 11.

Stk. 1. De i denne konvention deltagende stater anerkender ethvert menneskes ret til en levofod, som er tilstrækkelig for vedkommende selv og vedkommendes familie, herunder passende ernæring, beklædning og bolig og til fortsat forbedring af vedkommendes levevilkår. De deltagende stater vil træffe passende foranstaltninger til at sikre virkeliggørelsen af denne ret, idet de anerkender, at internationalt samarbejde på frivilligt grundlag er af væsentlig betydning i denne henseende."

Det følger endvidere af konventionens artikel 2, stk. 1, sammenholdt med artikel 11, stk. 1, at staterne, herunder Danmark, er forpligtet til i videst mulig udstrækning og ved alle egnede midler, herunder især lovgivningsforanstaltninger, at træffe forholdsregler med henblik på den fremadskridende fulde virkeliggørelse af retten til bolig.

Artikel 11 kan ikke fortolkes som en absolut ret til at opnå en hvilken som helst bolig, den enkelte måtte ønske, men bestemmelsen indebærer en ret til at opnå en bolig, hvis en sådan er til rådighed.

Når en person står på venteliste til en bolig, og er nået dertil på ventelisten, hvor boligen faktisk er til rådighed, kan det muligvis anses som et uberettiget indgreb i retten til en bolig som beskyttet i artikel 11, stk. 1, hvis den pågældende ikke kan opnå boligen og heller ikke kan opnå en anden bolig i stedet.

Hvis den afviste er en person med varig nedsat funktionsevne (handicap), kan der på samme måde muligvis være tale om et uberettiget indgreb i retten til en bolig som beskyttet i artikel 28 i FN's Konvention om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen).

Endvidere kan det ikke udelukkes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) vil anse afvisning fra en bolig for at være et indgreb i retten til respekt for privatlivet som beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8, såfremt en person ikke får adgang til en bolig, den pågældende på baggrund af sin placering på en venteliste havde en berettiget forventning om at få adgang til, og den

pågældende samtidig ikke opnår anden bolig. Staterne har ikke en generel positiv pligt til at skaffe boliger til personer, men kan i særlige situationer være forpligtet til at hjælpe en person med at opnå en passende bolig, se f.eks. *Marzari mod Italien*, afgørelse af 4. maj 1999.

3.2. Diskriminationsforbud

Diskrimination betyder ulovlig forskelsbehandling. En forskelsbehandling af personer i sammenlignelige situationer er ikke diskriminerende, hvis forskelsbehandlingen er saglig/legitim og proportional. Omvendt er en forskelsbehandling ulovlig (diskriminerende), hvis forskelsbehandlingen er usaglig eller uproportional.

Forskelsbehandling kan komme til udtryk enten direkte eller indirekte. Indirekte forskelsbehandling foreligger, hvis en umiddelbart neutral betingelse rammer f.eks. ikke-etniske danskere hårdere end etniske danskere, socialt udsatte hårdere end socialt velstillede, uuddannede hårdere end uddannede, personer med varig funktionsnedsættelse (handicap) hårdere end personer uden osv.

Den menneskeretlige regulering bygger på det diskriminationsforbud, der er formuleret i artikel 2, 1. pkt., i FN's verdenserklæring om Menneskerettighederne fra 1948:

"Artikel 2

Enhver har krav på de rettigheder og friheder, som nævnes i denne erklæring, uden forskelsbehandling af nogen art, f. eks. på grund af race, farve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social oprindelse, formueforhold, fødsel eller anden samfundsmæssig stilling."

Diskriminationsforbuddet går igen i en række retligt bindende menneskerettighedskonventioner. Handicapkonvention indeholder et forbud mod diskrimination i artikel 5. ØSKR artikel 2, stk. 2, og EMRK artikel 14 indeholder accessoriske diskriminationsforbud. At diskriminationsforbuddene er accessoriske betyder, at bestemmelserne herom alene kan anvendes i tilknytning til udøvelsen af de rettigheder, som konventionerne i øvrigt beskytter.

4. Instituttets bemærkninger til lovforslaget

4.1. Styrkede muligheder for at afvise boligsøgende uden arbejdsmarkedstilknytning

Det foreslås, at kommuner fremover skal kunne beslutte, at boligorganisationer skal afvise at udleje boliger i områder med en høj andel af personer uden for arbejdsmarkedet til personer, som modtager førtidspension, og personer, som i seks sammenhængende måneder har modtaget arbejdsløshedsdagpenge eller sygedagpenge, hvis der er andre

på ventelisten. Med lovforslaget kan en kommune og boligorganisation dog aftale at undlade at udleje sådanne boliger i op til tolv måneder efter, at boligerne er blevet ledige.

Det følger endvidere af lovforslaget, at kommunen ved afvisning af de pågældende skal anvise en anden passende bolig, og anvisning så vidt muligt skal ske senest seks måneder efter den dato, hvor den boligsøgende modtager meddelelse om afvisning.

Sådanne regler gælder allerede i dag for personer, som i seks sammenhængende måneder har modtaget kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse.

Det fremgår af vejledning nr. 11 af 7. februar 2006 om kombineret udlejning i alment byggeri og ændrede regler om kommunal anvisningsret til private udlejningsboliger, at såfremt kommunen ikke har haft mulighed for at anvise en passende bolig inden for seks måneder, anvises en passende bolig hurtigst muligt herefter, samt at det forudsættes, at kommunerne som hovedregel vil være i stand til at løse både deres eksisterende opgaver i forhold til akut boligsøgende og anvisningen af boliger til afviste boligsøgende inden for de seks måneder.

Lægges det til grund, at de omhandlede personer ved afvisning fra en ledig bolig anvises en anden bolig inden for de seks måneder, konflikter forslaget efter instituttets opfattelse ikke med ØSKR artikel 11, stk. 1 (og ved afvisning af personer med varig nedsat funktionsevne tillige Handicapkonventionens artikel 28), eller EMRK artikel 8.

Anvises der ikke en anden bolig inden for en rimelig frist, kan forholdet muligvis anses for et uberettiget indgreb i retten til en bolig som beskyttet i ØSKR artikel 11, stk. 1 (og ved afvisning af personer med varig nedsat funktionsevne tillige Handicapkonventionens artikel 28), ligesom det ikke kan udelukkes, at forslaget vil kunne udgøre et indgreb i retten til privatliv som beskyttet i EMRK artikel 8, hvis lovlighed i så fald skal vurderes nærmere, jf. EMRK artikel 8, stk. 2.

Herudover indebærer forslaget forskelsbehandling af personer, som modtager førtidspension eller har modtaget arbejdsløshedsdagpenge eller sygedagpenge i seks sammenhængende måneder, i forhold til andre boligsøgende, som står på venteliste til en bolig i et område med mange beboere uden for arbejdsmarkedet. Forslaget indebærer således forskelsbehandling på grund af modtagelse af sociale ydelser.

Idet der er tale om forskelsbehandling i forhold til retten til en bolig som beskyttet i ØSKR artikel 11, stk. 1, og eventuelt retten til privatliv som beskyttet i EMRK artikel 8, finder det accessoriske diskriminationsforbud i ØSKR artikel 2, stk. 2, og eventuelt det accessoriske diskriminationsforbud i EMRK artikel 14 anvendelse.

Endvidere kan forslaget risikere at medføre forskelsbehandling på grund af varig nedsat funktionsevne (handicap), jf. herved Handicapkonventionens artikel 5.

Lægges det til grund, at de personer, der er omfattet af forslaget, ved afvisning af en bolig anvises en anden bolig inden for seks måneder, må det efter instituttets opfattelse antages, at forslaget ikke indebærer ulovlig forskelsbehandling (diskrimination).

Anvises der ikke en anden bolig inden for en rimelig frist, kan det efter instituttets opfattelse ikke udelukkes, at den forskelsbehandling, som forslaget indebærer, ikke vil blive anset for proportional. Det bemærkes i den forbindelse, at modtagere af førtidspension, arbejdsløshedsdagpenge eller sygedagpenge ofte er økonomisk eller socialt dårligt stillede eller har særlige behov, og at disses muligheder for selv at tilvejebringe en anden passende bolig kan være begrænsede.

- Instituttet anbefaler, at kommunerne i forbindelse med deres administration af reglerne samt staten i forbindelse med sit tilsyn af kommunerne er opmærksomme på ovenstående.
- Instituttet anbefaler i den forbindelse, at der iværksættes systematisk overvågning af reglernes virkning i praksis.
- Instituttet foreslår, at Socialministeriet over for Folketingets Socialudvalg nærmere redegør for hidtidig kommunal praksis, således at Folketinget bedre kan vurdere konsekvenserne af at udvide den gældende ordning.

4.2. Forbud mod anvisning af kriminelle m.fl.

Det foreslås, at kommuner ikke må anvise ledige boliger i såkaldte "ghettoområder" eller områder omfattet af kombineret udlejning (andre udsatte områder) til nærmere bestemte løsladte kriminelle samt personer, der inden for de seneste seks måneder har fået sit lejemål ophævet eller er opsagt som følge af grove overtrædelser af god skik og orden. Kommunen skal dog anvise en bolig i et af de pågældende områder, hvis der ikke er en ledig bolig i andre amlene afdelinger.

Det bemærkes, at da personer omfattet af forslaget under alle omstændigheder får anvist en bolig, giver forslaget ikke anledning til nærmere at vurdere forslagets overensstemmelse med ØSKR artikel 11, stk. 1, eller EMRK artikel 8, som begge i et vist omfang beskytter retten til en bolig, jf. herved ovenfor.

Det er endvidere instituttets opfattelse, at forslaget ikke indebærer ulovlig forskelsbehandling (diskrimination), idet instituttet tillægger det væsentlig betydning, at de

omhandlede personer under alle omstændigheder får anvist en bolig, jf. ØSKR artikel 2, stk. 2, og EMRK artikel 14.

4.3. Fortrinsret for ressourcestærke beboere til boliger i de såkaldte "ghettoområder"

Det foreslås, at kommuner uden om boligorganisationer og uden Socialministeriets godkendelse skal kunne beslutte, at ledige almene boliger i de såkaldte "ghettoområder" i en periode på fire år skal lejes ud efter særlige kriterier, så bestemte grupper får fortrinsret til boligerne (fleksibel udlejning). Forslaget stilles med henblik på at gøre det lettere – end det er i dag – for kommuner at sikre, at ressourcestærke personer får fortrinsret til boligerne.

Instituttet skal bemærke, at forslaget kan føre til diskrimination, såfremt ordningen administreres på en sådan måde, at der udlejes boliger med fortrinsret for personer, der ikke i relevant omfang har stærkere ressourcer end øvrige mulige beboere.

- Med henblik på at sikre forslagets overensstemmelse med diskriminationsforbuddet anbefaler instituttet, at de beslutninger, kommunerne vil træffe med hensyn til opstilling af kriterier for tildeling af bolig, samt måden hvorpå beslutningerne vil blive administreret i praksis, overvåges nøje.

4.4. Fogedrettens behandling af husordenssager

Det foreslås, at fogedretterne i forbindelse med en umiddelbar fogedforretning om tvangsfuldbyrdelse af en udlejers krav om besiddelse af et lejemål på grund af lejers overtrædelse af god skik og orden fremover ikke skal være afskåret fra undtagelsesvist at tillade anden bevisførelse end dokumentbevis og partsforklaring, men skal kunne tillade udlejer at føre et begrænset antal vidner med henblik på at godtgøre eller sandsynliggøre, at lejer har tilsidesat god skik og orden. Efter reglerne i dag vil sagen – hvis sagen ikke kan afgøres på baggrund af dokumentbevis og partsforklaring – skulle henvises til boligretten.

Instituttet har ikke bemærkninger af menneskeretlig karakter til forslaget.

Der henvises til j.nr. 2010-7278.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen
direktør