

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen
Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S
Danmark
almenbolig@tbst.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325769
EMKI@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 18/00868-2

HØRING OVER UDKAST TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM ALMENE BOLIGER M.V., LOV OM LEJE AF ALMENE BOLIGER OG LOV OM LEJE (INITIATIVER DER MODVIRKER PARALLELSAMFUND)

3. APRIL 2018

Institut for Menneskerettigheder er via høringsportalen blevet opmærksom på, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har sendt udkast til lov om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og lov om leje (Initiativer der modvirker parallelsamfund) i høring.

Institut for Menneskerettigheder har følgende bemærkninger til udkastet:

MENNESKERETTEN

Retten til bolig vedrører det enkelte menneskes mulighed for at kunne leve en tryk og værdig tilværelse. Boligen danner den naturlige ramme om privat- og familieliv og nyder derfor også en særlig menneskeretlig beskyttelse. Retten til en passende bolig er omfattet af en række internationale menneskerettighedskonventioner.

Af FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (ØSKR) fremgår, at enhver har ret til en passende levestandard, som er tilstrækkelig for hans og hans familie, herunder til føde, klæder, bolig og til den fortsatte forbedring af levevilkår.¹

En række andre FN-konventioner indeholder også bestemmelser, der i forskelligt omfang beskytter retten til bolig med særligt fokus på at undgå diskrimination: FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (Racediskriminationskonventionen), FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (Kvindekongventionen), FN's konvention om barnets rettigheder

¹ FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder artikel 11, stk. 1.

(Børnekonventionen) og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handikapkonventionen).²

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder i artikel 8 en beskyttelse af retten til respekt for privat- og familieliv, hjem og korrespondance.

Forbuddet mod diskrimination står centralt i menneskeretten. En lang række af menneskerettighedskonventionerne indeholder forbud mod diskrimination i forhold til konventionernes rettigheder på baggrund af blandt andet nationalitet, etnicitet, social oprindelse eller anden status.

GENERELLE BEMÆRKNINGER OM ADGANGEN TIL BOLIG

Adgangen til en passende bolig for mindrebemidlede personer er omfattet af statens forpligtelse til at sikre den fulde virkeliggørelse af retten til bolig, jf. ØSKR artikel 11. Staten har en særlig forpligtelse til at indrette forholdene på en sådan måde, at særligt udsatte og marginaliserede grupper, der har vanskeligt ved på egen hånd at anskaffe sig en passende bolig, alligevel har mulighed for at få en bolig.

Konventionen indeholder imidlertid ikke handlingsangivende retningslinjer for, hvordan staten skal sikre dette. Det er dermed op til den enkelte stat at udforme en boligpolitik, der fremadskridende kan sikre alle en passende bolig.

Lovudkastet indeholder en række initiativer der har til formål at skabe bedre forhold og en ændret beboersammensætning i udsatte boligområder.

De skærpede anvisnings- og udlejningsregler indeholder en række yderligere initiativer, der er rettet mod at få flere ressourcestærke beboere til at flytte ind i de udsatte boligområder, at få resourcesvage personer til at fraflytte områderne samt at forhindre, at nye resourcesvage personer flytter ind.

Initiativerne i de udsatte boligområder kan ses som foranstaltninger, der har til formål at sikre den fulde virkeliggørelse af retten til en passende bolig for beboerne i disse områder. Det er endvidere efter instituttets opfattelse et anerkendelsesværdigt og sagligt formål at søge at opnå en mere varieret beboersammensætning i et udsat boligområde. Der har imidlertid hidtil været begrænset opmærksomhed rettet mod, om disse tiltag også kan have utilsigtede og negative konsekvenser for blandt andet mindrebemidlede, tidligere straffede samt etniske minoriteters adgang til en passende bolig.

² Flygtningekonventionen artikel 21, Racediskriminationskonventionen artikel 5 (e)(iii), Kvindekonventionen artikel 14, stk. 2, litra h (vedr. kvinder i landområder), Børnekonventionen artikel 27, stk. 3, og Handikapkonventionen artikel 9 og 28.

Overordnet fokuserer disse og tidligere tiltag på at ændre beboersammensætningen ved at regulere adgangen til bolig i de udsatte boligområder, men ikke på at sikre ressourcetsvage boligsøgende adgang til bolig i andre boligområder end de udsatte boligområder.

Der har de senere år været fokus på spørgsmålet om at sikre et tilstrækkeligt antal billige boliger og på sammenhængen med niveauet af sociale ydelser. Der er i en årrække rapporteret om et fald i antallet af billige boliger, særligt omkring de større byer. Reformen af velfærdsydelse som kontanthjælpsreformen og indførelse af integrationsydelse, rådighedskrav og kontanthjælpsloft har ført til en sænkelse af ydelsesniveauet for en større gruppe mennesker. Dette kombineret med faldet i antallet af små billige boliger har betydning for personer på sociale ydelsers mulighed for at finde en bolig. Udviklingen betyder også, at en række kommuner kan have begrænsede muligheder for at løse boligsociale problemer via boliganvisning.

Instituttet er opmærksomt på, at det af regeringsgrundlaget fremgår, at der fortsat er behov for billiggørelse af de almene boliger, og at regeringen har taget en række initiativer, der skal styrke kommunernes adgang til billige boliger.

Det er vanskeligt at vurdere de særlige udlejningsredskabers effekt, da der ikke foregår en løbende, systematisk gennemgang af brugen af de forskellige udlejningsredskaber. Der foreligger blandt andet ikke viden om de særlige udlejningsredskabers samlede effekt for mindrebedemidlede borgere og etniske minoriteters adgang til bolig. Instituttet har tidligere anbefalet, at der iværksættes en systematisk registrering af brugen af alle særlige udlejningsredskaber. Instituttet har også anbefalet, at boligsituationen for de borgere, der som følge af anvendelsen af de særlige udlejningsredskaber ikke får tilbudt bolig, undersøges, samt om anvendelsen af de særlige udlejningsredskaber fører til indirekte diskrimination af etniske minoriteter, personer med handicap eller socialt udsatte personer.³

Da FN's ØSKR-komité undersøgte Danmarks gennemførelse af ØSKR i 2011, udtrykte komitéen blandt andet bekymring over, at udsatte eller marginaliserede grupper oplever barrierer i forhold til at realisere retten til en passende bolig. Komitéen udtrykte blandt andet bekymring over manglen på sociale boliger.⁴ Komitéen anbefalede blandt andet, at

³ Institut for Menneskerettigheder, Status 2015-16, delrapport Retten til bolig, s. 29

⁴ FN's Komité for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, Concluding observations Denmark, 2011, E/C.12/DNK/CO/5.

Danmark træffer alle passende foranstaltninger med henblik på at sikre adgang til passende boliger for udsatte og marginaliserede grupper.⁵

FN's Racediskriminationskomité har flere gange beskæftiget sig med skiftende regerings strategier mod "ghettoisering" og udsatte boligområder. Komitéen beklagede i 2010 de danske myndigheders manglende indsamling af viden om, hvilken effekt disse strategier har på etniske minoriteters ret til frit at vælge bopæl.⁶

I 2015 udtrykte komitéen igen bekymring over de mulige utilsigtede konsekvenser, som indsatsen kan have for minoritetsgrupper og socialt udsattes adgang til bolig. Komitéen udtrykte bekymring over brugen af de særlige udlejningsredskaber samt over, at få af de berørte har fået tildelt erstatningsbolig.⁷

Det er på den baggrund instituttets opfattelse, at der må forventes international kritik af blandt andet de skærpede anvisnings- og udlejningsregler.

SKÆRPELSE AF ANVISNINGS- OG UDLEJNINGSREGLER

ANVISNING AF BOLIG TIL PERSONER DER MODTAGER FØRTIDSPENSION

Det foreslås med udkastet til lovforslag § 1, nr. 21, at kommunalbestyrelsen fremover ikke må anvise boliger beliggende i et udsat boligområde til blandt andre personer, der modtager førtidspension. Det følger af den gældende § 59, stk. 7 i almenboligloven, der ikke foreslås ændret, at såfremt det ikke er muligt anvise en bolig uden for et ghettoområde, så er kan der alligevel ske anvisning af bolig i ghettoområdet.

Undtagelsen til forbuddet mod at anvise boliger til førtidspensionister vil således også efter de foreslåede regler indeholde en undtagelse, således at det fortsat skal være muligt at anvise en bolig til førtidspensionister i et udsat boligområde, såfremt det ikke er muligt at anvise en bolig uden for området.

Det er en betingelse for at være berettiget til førtidspension, at ansøgerens arbejdsevne er varigt nedsat. Personer der opfylder kriterierne for førtidspension er derfor kendetegnet ved at have et handicap og vil derfor også være omfattet af beskyttelsen i FN's Handicapkonvention, jf. særligt artikel 5 om forbud mod diskrimination og artikel 19, der indeholder en ret til frit valg bolig på lige fod med

⁵ FN's Komité for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, Concluding observations Denmark, 2011, E/C.12/DNK/CO/5.

⁶ FN's Racediskriminationskomité, Concluding observations Denmark, 2010, CERD/C/DNK/CO/18-19, pkt. 15.

⁷ FN's Racediskriminationskomité, Concluding observations Denmark, 2015, CERD/C/DNK/CO/20-21, pkt. 13.

andre og samt beskyttelsen mod diskrimination af personer med handicap i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, sammenholdt med artikel 8, der blandt andet indeholder en beskyttelse af hjemmet.

En udelukkelse fra at få anvist en bolig i de udsatte områder, vil alt andet lige stille personer, der modtager førtidspension, ringere end andre, idet personer, der modtager førtidspension, risikerer at skulle vente længere på at få anvist en bolig. Hertil kommer, at personer på førtidspension, der er kendetegnet ved at lide under en varig funktionsnedsættelse, kan have behov for en særlig handicapvenlig bolig og allerede derfor kan have en udsat position på boligmarkedet. Der er således tale om en særligt udsat gruppe på boligmarkedet og en forskelsbehandling af denne gruppe kan ramme den enkelte boligsøgende meget intensivt.

Det er et sagligt formål at søge at opnå en mere varieret beboersammensætning i et udsat boligområde. Den foreslåede ordning indebærer imidlertid en risiko for, at det i konkrete tilfælde vil udgøre en uproportional forskelsbehandling af personer med handicap at afvise en førtidspensionist fra at få anvist en bolig. Dette vil efter instituttets opfattelse i høj grad afhænge af, hvordan undtagelsen i almenboliglovens § 59, stk. 7 administreres.

Der er ikke i bemærkningerne til lovforslaget redegjort nærmere for menneskeretten, herunder det grundlæggende forbud mod diskrimination af personer med handicap. Dette er efter instituttets opfattelse kritisabelt henset til, at gruppen af personer, der i kraft af de foreslåede regler, vil få en ringere retsstilling, blandt andet er kendetegnet ved at have et handicap.

- Instituttet anbefaler på den baggrund, at der redegøres nærmere for menneskeretten i bemærkningerne til lovforslaget, herunder forbuddet mod diskrimination af personer med handicap samt kravet om, at administrationen af undtagelsesbestemmelsen i almenboliglovens § 59, stk. 7 skal være saglig og proportionel.

FORBUD MOD AT TILBYDE BOLIG TIL INTEGRATIONSYDELSESMODTAGERE

Forbuddet mod diskrimination står centralt i menneskeretten, EU-retten og dansk ret. En lang række af menneskeretskonventionerne indeholder et forbud mod diskrimination i forhold til konventionens rettigheder på baggrund af bl.a. race, etnicitet, nationalitet, sprog mv. Fx indeholder FN's Konvention om Afskaffelse af alle former for Racediskrimination i artikel 5 (e) (iii) et forbud mod diskrimination på baggrund af bl.a. race eller etnisk oprindelse i adgangen til bolig.

Adgangen til en bolig uden diskrimination er ligeledes reguleret i EU-retten. EU har blandt andet vedtaget direktivet om etnisk

ligebehandling, som har til formål at sikre et fælles mindstemål af retsbeskyttelse mod diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse i EU's medlemsstater. Forbuddet dækker diskrimination på baggrund af race og etnicitet inden for al offentlig og privat virksomhed, herunder adgangen til bolig. Lov om etnisk ligebehandling gennemfører direktivet om etnisk ligebehandling i dansk ret. Efter § 2, stk. 1, i lov om etnisk ligebehandling gælder loven for al offentlig og privat virksomhed, herunder adgangen til bolig. Lov om etnisk ligebehandling forbyder både direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af race og etnicitet. Der foreligger direkte forskelsbehandling, når en person stilles ringere på grund af sin race eller etnicitet. Der foreligger indirekte forskelsbehandling, når en tilsyneladende neutral bestemmelse eller lignende stiller personer af en bestemt race eller etnicitet ringere end andre ville blive stillet i en tilsvarende situation, med mindre den pågældende bestemmelse forfølger et sagligt formål og er proportional.

Integrationsydelsen blev indført den 1. september 2015. Reglerne medførte, at personer, der ikke har opholdt sig i Danmark, Færøerne eller Grønland i mindst 7 ud af de seneste 8 år (opholdskravet), ikke har ret til uddannelses- eller kontanthjælp, men i stedet modtager en lavere ydelse, nemlig integrationsydelse.

Over 90 procent af de personer, der modtager integrationsydelse, har etnisk minoritetsbaggrund og er ikke danske statsborgere.⁸ Det må således antages, at der er risiko for, at en pligt for boligorganisationer til at afvise boligsøgende til afdelinger, der de seneste fire år har været en del af et ghettoområde, jf. § 61 a, stk. 2, hvis den boligsøgende og dennes ægtefælle modtager integrationsydelse, vil udgøre indirekte diskrimination, idet en sådan pligt vil stille personer af anden etnisk baggrund end dansk ringere end andre ville blive stillet i en tilsvarende situation. Der kan være tale om diskrimination, hvis en indirekte forskelsbehandling ikke er saglig og proportional (forholdsmæssig).

Det fremgår dog videre af lovudkastets bemærkninger, at kommunalbestyrelsen vil få mulighed for at træffe afgørelse om at dispensere fra udlejningsforbuddet i særlige tilfælde, hvor dette vil ramme uforholdsmæssigt hårdt. Det er imidlertid uklart, hvordan denne dispensationsordning i praksis vil skulle administreres.

- Instituttet anbefaler, at der redegøres nærmere for menneskeretten i bemærkningerne til lovforslaget, herunder forbuddet mod diskrimination på baggrund af etnicitet og nationalitet samt kravet om, at en forskelsbehandling skal være saglig og proportionel.

⁸ Se Udlændinge- og Integrationsministeriet, <http://uim.dk/nyheder/integration-i-tal/integration-i-tal-nr-4-4-januar-2017/hvem-er-integrationsydelsesmodtagerne>.

- Instituttet anbefaler ligeledes, at der i lovforslagets bemærkninger redegøres for, hvordan den foreslåede dispensationsordning i praksis skal administreres.

OPHÆVELSE AF LEJEKONTRAKT PÅ GRUND AF LEJERENS ELLER MEDLEMMER AF HUSSTANDENS KRIMINALITET

Lovudkastet indeholder forslag om at indføre en ny ophævelsesgrund i lejelovgivningen, der skal styrke udlejernes mulighed for udsættelse af beboere, der begår kriminalitet i nærheden af deres bolig. Det foreslås, at et lejeforhold som udgangspunkt vil kunne ophæves i tilfælde, hvor lejerens eller et medlem af lejerens husstand er blevet idømt en ubetinget frihedsstraf for en række oplyste forbrydelser, såfremt den strafbare handling er begået inden for 1 km fra ejendommen.

Der er allerede i dag mulighed for, at en udlejer kan ophæve et lejemål som følge af lejerens eller medlemmer af husstandens kriminalitet, når det vurderes, at lejerens herved har tilsidesat god skik og orden, eller i øvrigt misligholder sine forpligtelser på en sådan måde, at lejerens fjernelse er påkrævet.

Ifølge lovudkastets bemærkninger er der i praksis set eksempler på, at lejemål ikke har kunnet ophæves på baggrund af selv alvorlig kriminalitet, fordi kriminaliteten ikke er begået i nær tilknytning til ejendommen. Ifølge lovudkastets bemærkninger indebærer de nuværende regler endvidere, at sagsbehandlingstiden i sager om udsættelse ofte er lang, fordi sagen på grund af bevisførelse ikke kan gennemføres i fogedretten, men behandles i boligretten og eventuelt i landsretten.

Formålet med forslaget er ifølge bemærkningerne at fastsætte klare kriterier for, hvornår en udlejer kan ophæve lejemålet på grund af kriminalitet begået af lejerens eller medlemmer af husstanden.

De foreslåede kriterier betyder, ifølge lovudkastets bemærkninger, at udlejer ikke fremover vil skulle godtgøre, at forholdet er så væsentligt, at lejerens fraflytning er påkrævet. Dermed vil udlejerens som udgangspunkt kunne dokumentere, at betingelserne for at ophæve lejemålet er til stede ved at fremlægge domsudskrift fra straffesagen uden at skulle føre yderligere bevis. Udsættelse af lejerens vil på den baggrund kunne ske ved en umiddelbar fogedforretning.

Det fremgår dog af lovudkastets specielle bemærkninger til § 2, nr. 6, at der i forbindelse med en umiddelbar fogedforretning fortsat vil skulle foretages en konkret proportionalitetsafvejning efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til respekt for blandt andet privat- og familieliv.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 beskytter retten til respekt for privatliv, familieliv, hjem og korrespondance. Efter artikel 8, stk. 2, kræver et indgreb i privatlivet, familielivet eller

hjemmet, at indgrebet har hjemmel i lov, forfølger et anerkendelsesværdigt formål og er nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalt).

Udsættelse af en lejer på baggrund af begået kriminalitet udgør et indgreb i privatlivet og hjemmet. Med lovudkastet foreslås indført hjemmel til indgrebet. Indgrebet forfølger generelt anerkendelsesværdige formål både af hensyn til den offentlige tryghed, forebyggelse af forbrydelse og for at beskytte andres rettigheder.

Som nævnt vil der efter forslaget fortsat i forbindelse med en umiddelbar fogedforretning skulle foretages en konkret proportionalitetsafvejning i forhold til artikel 8. For at foretage en sådan afvejning må der efter instituttets opfattelse skulle inddrages oplysninger om lejerens og husstandens forhold, herunder om hjemmeboende børn mv.

Det fremgår imidlertid af bemærkningerne, at det forhold, at lejeren eller et medlem af lejerens husstand idømmes en ubetinget frihedsstraf for kriminalitet omfattet af ordningen, altid vil skulle betragtes som væsentligt og dermed kunne danne grundlag for en ophævelse af lejemålet. Det fremgår videre, at udlejeren dermed ikke skal godtgøre, at lejerens flytning er påkrævet. Det er efter instituttets opfattelse vanskeligt at se, hvordan der inden for disse rammer vil kunne foretages den forudsatte proportionalitetsafvejning.

Staten nyder generelt en bred skønsmargin i forhold til at fastlægge generelle regler, der vedrører social og økonomisk politik, og som involverer en lang række lokale faktorer og prioriteringer. Ved vurderingen af rækkevidden af denne skønsmargin i forhold til blandt andet udsættelse af lejere lægger Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) blandt andet vægt på, hvilke procedurmæssige retssikkerhedsgarantier (procedural safeguards), der er til rådighed for at respektere de rettigheder som artikel 8 beskytter.⁹

Som nævnt fremgår det af bemærkningerne, at udlejeren som udgangspunkt vil kunne dokumentere, at betingelserne for at ophæve lejemålet er til stede ved at fremlægge domsudskrift fra straffesagen uden at skulle føre yderligere bevis, samt at udsættelse af lejeren på den baggrund vil kunne ske ved en umiddelbar fogedforretning. Selvom det ligeledes fremgår, at fogedretten forsat vil kunne afvise at fremme forretningen, hvis det findes betænkeligt, synes ordningen i betydeligt omfang at indskrænke de processuelle garantier, der skal sikre en reel afvejning af, om indgrebet i retten til respekt for privatliv er en proportionel foranstaltning.

⁹ EMD, Connors mod Storbritannien, dom af 27. maj 2004, appl. no.: 66746/01, præmis 83.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund, at der redegøres for i hvilke tilfælde fogedretten på baggrund af en indledende proportionalitetsafvejning vil skulle afvise at fremme udsættelsesforretningen, samt at der redegøres for hvilke forhold, der vil kunne begrunde, at der ikke kan ske udsættelse af hensyn til lejerens eller husstandens ret til respekt for privatliv, familieliv og hjem.

Med venlig hilsen

Louise Holck

VICEDIREKTØR