



NOTAT

UDDRAG AF KL'S FØRSTE HØRINGSSVAR

BILAG 2

indsatser i de udsatte boligområder med henblik på at forebygge, at områderne udvikler sig til ghettoer og parallelsamfund eller allerede har udviklet sig til ghettoer og parallelsamfund. Kommunerne kan dermed påbyde en boligorganisation at iværksætte salg eller nedrivning af almene boliger.

Dato: 28. marts 2018

Sags ID: SAG-2018-01755
Dok. ID: 2511375

E-mail: CMA@kl.dk
Direkte: 3370 3743

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 4 af 14

KL søger en nærmere afklaring af hvilke indsatser, der kan påbydes igangsat da dette er uklart. Det er dog afgørende for udviklingen af udsatte boligområder, at byrådet kan stille krav om salg, nedrivning, omdannelse, opdeling af boligafdelinger i mindre enheder samt stille krav til kvalitet i renoveringer af den eksisterende almene boligmasse, vedligeholdelsesniveau, tryghedsskabende foranstaltninger som videoovervågning mv.

Lovforslaget definerer ikke begrebet "parallelsamfund" nærmere. Det er heller ikke defineret andre steder i selve lovforslaget. I forslag til ny § 165a bruges ordet dog i sammenhæng med begrebet udsatte områder, hvor der henvises til §61 a. Ordet "parallelsamfund" bruges derimod hyppigt i forarbejderne til udkastet.

KL mener, at begrebet "parallelsamfund" bør defineres nøjere i selve lovforslaget, og at det måske med fordel kunne erstattes af en henvisning til den nye § 61 a, de steder, hvor det er nævnt. Det vil sige, at det udtrykkeligt kommer til at fremgå, at bestemmelsen kan bruges, når et område opfylder betingelserne for at være et udsat område.

Ministeriel afvikling af ghettoområder

Det forslås i § 168 b, at ressortministeren kan meddele en almen boligorganisation påbud om, at et ghettoområde skal afvikles, hvis en tilfredsstillende udviklingsplan ikke er udarbejdet eller hvis udviklingsplanen ikke implementeres efter tidsplanen. Påbuddet forpligter boligorganisationen og kommunen til i fællesskab at udarbejde en afviklingsplan. Afvikler boligorganisationen alligevel ikke ghettoområdet iværksætter ministeriet de nødvendige tiltag med henblik på en statslig overtagelse og afvikling af ghettoområdet.

Det forudsættes at kommunerne vil medvirke til at udvikle områderne bedst muligt ved at tilvejebringe de nødvendige plangrundlag for ændringerne i områderne. Vil kommunerne ikke dette, konstateres det i bemærkningerne til lovforslaget, at staten kan anvende sine landsplanbeføjelser i planlovens § 3 og enten pålægge kommunerne at tilvejebringe et ændret plangrundlag eller evt. selv overtage beføjelsen hertil.

KL er kritisk overfor denne lovændring, og mener det er drastisk indgreb i kommunernes og boligorganisationernes handlerum og selvstyre. En afvikling af boligerne vil betyde færre betalelige boliger i kommunerne og kræve investeringer i erstatningsbyggeri. Lovforslagets potentielle tvangsopløsning af områderne tager ikke hensyn til de lokale balancer i by- og boligpolitikken, som kommunerne med en bredere vifte af redskaber doserer i forhold til hinanden. En tvangsgennemførelse kan således medvirke til, at der opstår udsatte boligområder i andre dele af kommunen, og opløsningen flytter dermed blot omkostningsfuldt udfordringerne til andre

bydele eller andre kommuner. I øvrigt henvises til KL's generelle høringssvar til lovforslaget.

KL noterer sig endvidere, at det er tanken, at der allerede i finansåret 2019 skal sættes 200 mio. kr. på finansloven til udgifter ifm. med statslig overtagelse af ghettoområder mhp. afvikling. KL stiller sig undrende overfor, at der allerede i 2019 skulle være brug for penge til statslig overtagelse af ghettoområder.

Tema: Afkald på tillægskøbesum

KL finder det positivt, at lovforslaget giver kommuner mulighed for at undlade at opkræve en tillægskøbesum i forbindelse med afhændelse af ejendomme i udsatte boligområder indtil den 1. januar 2025. Dette er et nyt redskab, som kommunerne kan vælge at benytte for at give boligorganisationer større økonomiske incitamenter til at afhænde dele af ejendommen og tiltrække private bygherrer, hvilket kan være med til at modvirke parallelsamfund og ghettodannelse.

Tema: Udvidelse af boligorganisationernes mulighed for at gennemføre indsatser mod parallelsamfund uden afdelingens godkendelse

Beslutning om gennemførelse af arbejder og aktiviteter i en almen boligafdeling træffes af beboerne på afdelingsmødet, jf. lov om almene boliger § 37, stk. 1. kan afdelingsmødets godkendelse ikke opnås, kan boligorganisationens øverste myndighed træffe beslutning uden afdelingens samtykke om gennemførelse af større renoveringsarbejder, større energibesparende foranstaltninger, boligsociale helhedsplaner og fremtidssikring af bebyggelsen

Lovforslaget foreslår, at den øverste myndighed også skal kunne tilsidesætte afdelingsmødet med henblik på at gennemføre beslutninger om indsatser mod parallelsamfund. Såvel indsatser, der har til formål at forebygge dannelsen af parallelsamfund, som indsatser mod bestående parallelsamfund er omfattet af den foreslåede bestemmelse.

KL finder det positivt, at organisationsbestyrelsernes beslutningsrum udvides, men som tidligere nævnt i KL's høringssvar definerer lovforslaget ikke begrebet "parallelsamfund" nærmere og KL mener derfor dette bør defineres tydeligt, så der ikke er tvivl om, hvilke indsatser, der tales om og i hvilke boligområder de ekstra beføjelser gælder.

Tema: Skærpelse af anvisnings- og udlejningsregler

Begrænsninger i boligsocial anvisning til udsatte områder
Ifølge forslaget (§ 59 stk. 6, nr. 5 – 7) må kommunerne ikke anviser boligsøgende til udsatte boligområder, hvis et medlem af husstanden indenfor det sidste halvår har modtaget integrationsydelse, uddannelseshjælp, kontanthjælp, arbejdsløshedsdagpenge eller sygedagpenge. Heller ikke førtidspensionister kan anvises en bolig i et udsat

Dato: 28. marts 2018

Sags ID: SAG-2018-01755
Dok. ID: 2511375

E-mail: CMA@kl.dk
Direkte: 3370 3743

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 5 af 14

boligområde. Målgruppen for boligsocial anvisning i mange kommuner er netop personer på de nævnte ydelser med sociale udfordringer.

KL vurderer, at de foreslåede begrænsninger i kommunernes adgang til at anvise borgere til udsatte boligområder umiddelbart vil betyde, at kommunerne mister boliger til boligsocial anvisning, som skal findes i andre dele af kommunen, herunder i afdelinger, hvor andelen af personer uden beskæftigelse i udgangspunktet kan være højere, og hvor huslejeniveauet måske kan være en hindring. Samtidig vil ventetiden for borgere med akutte boligsociale problemer stige. Dette kan føre til øgede udgifter på det sociale område. F.eks. kan manglende adgang til anvisning af betalelige boliger føre til forlængede ophold på tilbud efter serviceloven. Forlængede ventetider for borgere på sådanne tilbud får som afledt effekt, at borgere med behov for et sådant ophold også får forøget ventetid, fordi tilbuddene "propper til".

KL vurderer, at hvis personer fra de udsatte områder i større omfang skal genhuses udenfor områderne, vil dette også påvirke udbuddet af boliger, som kommunerne kan opnå rådighed over til boligsocial anvisning. Tabet af anvisningsboliger kan dermed ende med at blive endnu større.

KL bemærker, at de foreslåede begrænsninger i kommunernes anvisningsret bør følges op af nye redskaber for kommunerne, hvis de boligsociale opgaver skal løses.

KL foreslår, at en mulighed kunne være, at give bedre muligheder for at råde over boliger på det private boligmarked. En generel hjemmel for kommunerne til at udleje dyre boliger til udsatte grupper med huslejetilskud kunne også være en del af løsningen. Kommunerne skal kompenseres for de økonomiske udgifter i den forbindelse.

Det er vigtigt for KL, at de nye regler ikke bliver en hindring for, at der, såfremt forholdene taler for det, kan etableres/opretholdes særboliger til særlige grupper, herunder også at etablerede deleboliger kan fastholdes i de pågældende områder, også i tilfælde, hvor et værelse fraflyttes og dermed skal genanvises. Det vil kræve, at bestemmelserne modereres, så kommunerne undtagelsesvis i særlige tilfælde fortsat kan anvise personer på de nævnte ydelser.

Af lovforslaget fremgår, at der er tale om de samme typer af overførselsindkomster, som indgår i reglerne om kombineret udlejning. Den gældende § 51 b om kombineret udlejning taler om at afvise boligsøgende, der "i 6 sammenhængende kalendermåneder" har modtaget ydelserne. I de foreslåede bestemmelser i § 59 stk. 6 nr. 5 – 7 tales der om boligsøgende, der "i de seneste 6 kalendermåneder" har modtaget ydelserne.

KL mener det er uklart, om formuleringen i den foreslåede bestemmelse skal forstås på samme måde som i § 51 b eller om det er tilstrækkeligt, at de boligsøgende på et tidspunkt indenfor perioden har modtaget de nævnte ydelser.

Obligatorisk udlejning efter beskæftigelses- og uddannelseskriterier i udsatte områder

Dato: 28. marts 2018

Sags ID: SAG-2018-01755
Dok ID: 2511375

E-mail: CMA@kl.dk
Direkte: 3370 3743

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 6 af 14

Det indgår også i forslaget, at boligorganisationen skal udleje almene familieboliger i udsatte boligområder efter særlige beskæftigelses- og uddannelseskriterier, som fastlægges af kommunen med henblik på at styrke beboersammensætningen i boligområdet (§ 60 stk. 4).

KL vurderer, at dette betyder, at svage grupper på de almindelige ventelister også må søge mod andre dele af kommunen og presset på de billigste boliger, der kan være koncentreret i ganske få afdelinger, øges.

KL mener, at det samlet set må forventes, at effekten vil være en omfordeling af kontanthjælpsmodtagere fra de større afdelinger med en høj koncentration af personer uden for arbejdsmarkedet til de mindre afdelinger ligeledes med en høj koncentration af personer uden for arbejdsmarkedet.

Det er i den forbindelse KL's vurdering, at lovforslaget ikke er tilstrækkeligt forebyggende i sit sigte, idet forslaget kun retter sig mod de boligområder, hvor "skaden er sket" og ikke mod at forebygge en ghettoisering. Der kunne også være behov for tiltag, der kan understøtte, at ressourcestærke bliver boende i de berørte områder. F.eks. kan udspillet i regeringens oplæg "Et Danmark uden parallelsamfund" om optag i børneinstitutioner i ghettoområder virke direkte kontraproduktivt i forhold til at tiltrække beboere i arbejde eller uddannelse. For de fleste børnefamilier er det en væsentlig hjælp i hverdagslivet, at der er mulighed for at få adgang til den lokale børneinstitution.

Bestemmelsen i § 60 stk. 4 undtager boliger omfattet af § 59, stk. 1 og 2, (boligsocial anvisning) og § 63 (udslusningsboliger). KL opfatter bestemmelsen sådan, at *alle* øvrige familieboliger skal udlejes efter de nævnte kriterier. KL foreslår en præcisering af, at også familieboliger, der indgår i bofællesskaber, vil være undtaget.

Som eksempler på hvilke beskæftigelses- og uddannelseskriterier, kommunerne kan beslutte, nævnes *"personer med fast tilknytning til arbejdsmarkedet, personer under uddannelse, personer i lærlinge-forløb eller personer, der har været selvforsørgende (bortset fra SU, folkepension eller lignende) i de seneste seks sammenhængende måneder"*.

KL forstår det sidste eksempel sådan, at kommunerne ved fastlæggelsen af kriterierne har mulighed for at sidestille alderspensionister og efterlønsmodtagere m.v. med personer i beskæftigelse, så de ikke udelukkes fra at flytte ind i et udsat boligområde. Generelt bør der være sammenhæng mellem indsatser og det formål, der forsøges opnået. I områder, hvor arbejdsløsheden ikke er markant, bør det være muligt at fastlægge en videre ramme for fortrinsrettigheder.

KL har endvidere noteret sig, at det vil være op til kommunerne at fastlægge kriterierne og konkret herunder beslutte i hvilket omfang beskæftigelseskravet skal kunne opfyldes af deltidsbeskæftigede, og i hvilket omfang kravet skal opfyldes af både ansøger og dennes evt. ægtefælle/samlever eller kun rettes mod ansøger/evt. et medlem af husstanden. Kommunerne vil med andre ord kunne formulere kriterierne mere eller mindre restriktivt.

Dato: 28. marts 2018

Sags ID: SAG-2018-01755
Dok ID: 2511375

E-mail: CMA@kl.dk
Direkte: 3370 3743

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 7 af 14

Der står i bemærkningerne til forslaget på side 25 sidste afsnit, at beskæftigelses- og uddannelseskriterierne skal aftales med boligorganisationen, men bestemmelsen i § 60 stk. 4 siger, at kommunerne fastsætter kriterierne. Dette skal ses i sammenhæng med, at de bortfalder, når et område ikke længere er udsat. Herefter gælder den almindelige regel i § 60 stk. 1, hvorefter kommunen og boligorganisationen kan aftale kriterier – nu ikke begrænset til beskæftigelses- og uddannelseskriterier. KL efterspørger en præcisering af kompetencefordelingen ift. denne del af lovforslaget.

KL mener, at fleksibel udlejning er et glimrende redskab, som mange kommuner har benyttet i årevis til at styre beboersammensætningen i visse boligområder. KL ser ingen grund til at gøre dette obligatorisk, da det må være op til den enkelte kommune at vurdere, hvornår redskabet vil have en positiv effekt på beboersammensætningen. De fleksible udlejningsregler vurderes kun at have en positiv effekt på beboersammensætningen i de områder, hvor der reelt er en venteliste. I udkantsområderne er ventelisterne relativt beskedne.

Stop for udlejning af boliger i de hårdest ramte ghettoer til personer på integrationsydelse § 51 c.

Det fremgår af bemærkningerne, at der vil være tale om et totalt stop. Hvis en person eller dennes ægtefælle aktuelt er på integrationsydelse, skal de afvises af boligorganisationen (kommunal godkendelsesordning). Findes der ingen opnoterede på ventelisten, der ikke modtager integrationsydelse, vil dette indebære, at boligen kommer til at stå tom, indtil det bliver muligt at udleje den.

KL mener, der er tale om en bureaukratisk godkendelsesordning, som indebærer, at kommunerne skal forholde sig til samtlige udlejninger. Den mulige "gevinst" for boligområdet står næppe mål med den administrative byrde for kommunerne. Hvis lovforslaget indføres, vil det være en ekstra arbejdsbyrde for kommunerne, som der naturligvis forventes kompensation for.

KL mener, at disse dele af lovforslaget bør og skal konsekvensanalyseres inden loven vedtages. Det kræver et boligmarked med et vist boligunderskud, hvis afvisningen i de § 51 og § 59 anførte personer ikke skal betyde, at der vil opstå situationer med udlejningsvanskelighed og dermed økonomiske tab for afdelingerne. I områder med udlejningsvanskeligheder vil det forventeligt have sådanne negative økonomiske konsekvenser.

Tema: Ophævelse af lejekontrakt på grund af lejerens kriminalitet og videregivelse af oplysninger om lejerens kriminalitet

Det foreslås at indføre en ny ophævelsesgrund i lejelovgivningen, som indebærer, at et lejeforhold fremover vil kunne ophæves i tilfælde, hvor lejer eller medlemmer af lejers husstand er straffet med en ubetinget fængselsstraf for bestemte typer af utryghedsskabende kriminalitet, som er begået inden for 1 km fra den ejendom, hvor den pågældende bor.

Dato: 28. marts 2018

Sags ID: SAG-2018-01755
Dok. ID: 2511375

E-mail: CMA@kl.dk
Direkte: 3370 3743

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 8 af 14

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

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 (Kvindekonventionen), 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 ressourcetsvage personer til at fraflytte områderne samt at forhindre, at nye ressourcetsvage 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 velfærdsydelserne 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 mindrebemidlede 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 anvisе 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 anvisе en bolig uden for et ghettoområde, så er kan der alligevel ske anvisning af bolig i ghettoområdet.

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

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

- Institutet 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 fagedforretning 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 procedurermæssige 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 fagedforretning. Selvom det ligeledes fremgår, at fagedretten fortsat 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