

Bolig- og Planstyrelsen
Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V
E-mail: almenbolig@tbst.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325718
MVL@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 21/02081-2

18. AUGUST 2021

HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM ALMENE BOLIGER M.V. OG ANDRE LOVE

Bolig- og Planstyrelsen har ved e-mail af 2. juli 2021 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til 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 kommunal anvisningsret (Indførelse af forebyggelsesområder, ny terminologi, aftalt anvisningsret til private lejemål, bytte og fremleje i udsatte boligområder m.v.).

Instituttet har følgende bemærkninger:

INDLEDNING

Med lovforslaget foreslås det at indføre en ny kategori af boligområder, som benævnes forebyggelsesområder. Endvidere foreslås bl.a. en ny terminologi for "ghettoområder" og "hårde ghettoområder" samt at skærpe udlejnings- og anvisningskravene i de nye forebyggelsesområder for over tid at ændre beboersammensætningen.

Instituttet skal indledningsvis henvise til sit høringssvar af 3. april 2018 og 22. august 2018 vedrørende aftale af 9. maj 2018 om initiativer på boligområdet for at modvirke parallelsamfund. I høringssvarene har instituttet redegjort for menneskeretten og gjort opmærksom på, at der er risiko for, at de indførte regler er diskriminerende i forhold til, at personer på grund af deres økonomiske, sociale status og/eller etnicitet rammes hårdere end andre af de særlige udlejnings- og anvisningsregler.¹

¹ Høringssvar af 3. april 2018 er tilgængeligt på: <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/initiativer-modvirker-parallelsamfund>; Høringssvar af 22. august 2018 er tilgængeligt på:

Helt overordnet er det instituttets opfattelse, at dette lovforslag, hvor de foreslåede forebyggelsesområder defineres på baggrund af beboernes etniske oprindelse, og de særlige udlejnings- og anvisningsregler udbredes til at omfatte yderligere ca. 110.000 beboere, er et tilbageskridt for retten til ligebehandling for personer med etnisk minoritetsbaggrund, personer med handicap og socialt udsatte.

ETNICITETSKRITERIUM

Det fremgår af lovforslaget, at de foreslåede forebyggelsesområder, hvor der bl.a. skal gælde særlige udlejnings- og anvisningsregler, skal være kendetegnet ved at have mindst 1.000 beboere, *hvor andelen af efterkommere og indvandrere med ikkevestlig oprindelse overstiger 30 pct.* Samtidig skal områderne opfylde to af fire kriterier vedrørende beskæftigelse, uddannelse, indkomst og kriteriet.

Det er Institut for Menneskerettigheders opfattelse, at kategoriseringen af et boligområde som et forebyggelsesområde på baggrund af beboernes etniske oprindelse, kan udgøre direkte forskelsbehandling.

Direkte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse er forbudt efter såvel internationale menneskerettighedskonventioner, EU-retten samt dansk lovgivning. Direkte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse kan aldrig retfærdiggøres. Der foreligger direkte forskelsbehandling, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere, end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation, jf. bl.a. lov om etnisk ligebehandling § 3, stk. 2, og direktiv 2000/43, art. 2, stk. 2, litra a.

Statuering af at der foreligger direkte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse forudsætter således, at kategoriseringen af et boligområde som et forebyggelsesområde rammer personer med etnisk minoritetsbaggrund på grund af deres etniske oprindelse, og at kategoriseringen er udtryk for ringere behandling

I de foreslåede forebyggelsesområder skal bl.a. gælde skærpede udlejnings- og anvisningskrav. Der er således tale om en indskrænkelse af beboernes rettigheder i adgangen til en bolig. Der er derfor tale om

<https://menneskeret.dk/hoeringssvar/nye-kriterier-udsatte-omraader-ghettoomraader-initiativer-udvikling-afvikling-0>.

ringere behandling i forhold til beboere, der er bosat i almene boligområder, der ikke er omfattet af de særlige udlejnings- og anvisningsregler. Dermed kan der være tale om direkte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse.

Det skal endvidere bemærkes, at der på nuværende tidspunkt verserer mindst tre retssager ved Østre Landsret samt en række sager ved Ligebehandlingsnævnet, der alle vedrører bestemmelsen i almenboliglovens § 61 a, hvorefter der ved et "ghettoområde" forstås et boligområde, hvor andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande overstiger 50 procent, og hvor mindst to af kriterierne i stk. 1 er opfyldt, jf. stk. 2.2 Et af hovedspørgsmålene i sagerne er netop, om det er diskriminerende at kategorisere et boligområde som et "ghettoområde" på baggrund af beboernes etniske oprindelse.

Instituttet er biinterveneret i nogle af disse sager, da sagerne angår principielle menneskeretlige spørgsmål om forbuddet mod diskrimination på grund af etnisk oprindelse.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at Bolig- og Planstyrelsen fjerner kriteriet om, at andelen af efterkommere og indvandrere med ikke-vestlig oprindelse skal overstige 30 pct, i definitionen af de foreslåede forebyggelsesområder.

BEGREBET PARALLELSAMFUND

Det fremgår af lovforslaget, at formålet de foreslåede regler er at bekæmpe dannelsen af nye parallelsamfund. Målet er, at der er i 2030 ikke skal være boligområder som adskiller sig væsentligt fra det omgivende samfund socialt og økonomisk, og som har en andel af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere på over 30 pct. Samtidig foreslås det, at ændre terminologien i lovgivningen, således at "ghettoområder" fremover benævnes "parallelsamfund".

Med lovforslaget bliver der således sat lighedstegn mellem andelen af beboere med ikke-vestlig oprindelse og dannelsen af parallelsamfund.

I forbindelse med parallelsamfundsafalterne fra 2018, som dette lovforslag bygger videre på, udgav den daværende regering i 2018 og i 2019 en rapport om parallelsamfund i Danmark.³

I rapporterne definerer man et parallelsamfund som et samfund, der ikke har kontakt til det danske, og som ikke ønsker at blive en del af det danske samfund. I forbindelse hermed påpegede en række forskere, at de parametre, rapporterne måler på, ikke siger noget om, hvorvidt folk lever i parallelsamfund eller ej. I rapporterne måler man på en række socioøkonomiske indikatorer, som viser forskellige former for ulighed og social udsathed.⁴

Ifølge forskerne findes der imidlertid ingen forskning eller undersøgelser, der viser, at der er sammenfald mellem socioøkonomiske faktorer, og at man er imod samfundets gængse normer.

På den baggrund er det instituttets opfattelse, at anvendelsen af termen "parallelsamfund" bygger på en præmis, der ikke er tilstrækkeligt undersøgt.

Anvendelse af termen parallelsamfund, kan endvidere være stigmatiserende og derfor i sig selv diskrimination efter lov om etnisk ligebehandling, det bagvedliggende direktiv 2000/43 og EMRK.

Stigmatisering, stereotypisering og fordomme er helt centrale elementer i vurderingen af diskrimination, jf. bl.a. EU-domstolens afgørelser i *Belov* (C-394/11) og *CHEZ Razpredelenie Bulgaria* (C-83/14) pr. 82 og 87. I sidstnævnte anførte Generaladvokaten i pr. 95 bl.a., at beboerne blev behandlet ringere, fordi den anfægtede praksis havde stigmatiserende virkning, fordi der i offentligheden blev skabt et negativt indtryk at beboerne, der var af Roma oprindelse.

Vurderingen af hvorvidt en praksis eller foranstaltning er stigmatiserende eller hviler på stereotyper er endvidere central i den Europæiske

³ Redegørelse om parallelsamfund, 2019, Økonomi- og Indenrigsministeriet: [redegoerelse-om-parallelsamfund_web.pdf \(oim.dk\)](#)

⁴ [Forskere skyder central rapport om parallelsamfund ned - Altinget - Alt om politik: altinget.dk](#) og [Parallelsamfund er noget, politikerne har opfundet \(videnskab.dk\)](#)

Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende diskriminationsforbuddet i den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 14. jf. blandt andet Biao v. Denmark (38590/10), pr. 126, Konstantin Markin v. Russia (30078/06), pr. 142-143, Kiyutin v. Russia (2700/10), pr. 64, Alajos Kiss v. Hungary, (38832/06), pr. 42, Guberina v. Croatia (23682/13), pr. 73.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at Bolig- og Planstyrelsen ikke anvender terminologien "parallelsamfund" til kategoriseringen af de nuværende "ghettoområder".

SKÆRPELSE AF ANVISNINGS- OG UDLEJNINGSREDSKABER I FOREBYGGELSESMRÅDER

RISIKO FOR DISKRIMINATION

Det foreslås at skærpe udlejnings- og anvisningskravene i de nye forebyggelsesområder for over tid at ændre beboersammensætningen.

Dette skal ske ved at gøre det obligatorisk for boligorganisationer at anvende fleksibel udlejning og forbyde kommuner at anvise visse boligsøgende.

Desuden foreslås det, at reglerne for fremleje og bytte i lov om leje af almene boliger strammes, således at de kriterier, som regulerer indflytningen i udsatte boligområder, også skal gælde ved fremleje og bytte af boliger i udsatte boligområder.

Dette vil medføre, at ca. 163.000 beboere svarende til omkring halvdelen af alle almene boligområder med mindst 1.000 beboere vil blive omfattet de særlige udlejnings- og anvisningskrav⁵.

Reglerne om fleksibel udlejning, hvorefter der opstilles kriterier om bl.a. beskæftigelse og indtægt, vil alt andet lige ramme personer med handicap, etniske minoriteter og socialt udsatte hårdere end andre, idet disse grupper er overrepræsenterede blandt personer, der modtager sociale ydelser, herunder førtidspension, overgangs- og hjemrejseydelse og kontanthjælp. Også de skærpede anvisningskrav for kommunerne må antages at ramme etniske minoriteter og socialt udsatte hårdere end andre.

⁵ Indenrigs- og Boligministeriet, Faktaark 1, ny kategori af boligområder med behov for en forebyggende indsats

De foreslåede regler vil således medføre, at særligt personer med etnisk minoritetsbaggrund, personer med handicap og socialt udsatte vil være afskåret fra at få en bolig i en stor del af den almene boligsektor.

Det kan være en udfordring at sikre disse boligsøgende en bolig i et andet område. Dette skyldes bl.a., at der i en årrække er rapporteret om et fald i antallet af billige boliger, særligt omkring de større byer.

Dette gælder især i forhold til boligsocial anvisning efter almenboliglovens § 59, hvor en kommune kun kan anvise en bolig inden for kommunegrænsen, hvorfor der skal være en ledig bolig til rådighed i den konkrete kommune, før den boligsøgende kan få anvist en. I en kommune hvor der er få ledige boliger er det således endnu vanskeligere at finde en egnet bolig, hvis personen modtager visse sociale ydelser, ikke er statsborger i EU mv.

Der kan være tale om diskrimination, hvis en beskyttet gruppe, i dette tilfælde personer med handicap og/eller etnisk minoritetsbaggrund i praksis stilles ringere end andre personer. Dette afhænger af, om reglerne kan anses for saglige og proportionale. En vurdering heraf vil i vidt omfang afhænge af, hvordan reglerne administreres i praksis.

Instituttet er opmærksom på, at lovforslaget indeholder et forslag om øget kommunal anvisningsret til private udlejningsejendomme som skal sikre, at kommunerne har god mulighed for at anvise boliger til boligsøgende. Forslaget er imidlertid baseret på frivillige anvisningsaftaler mellem kommunalbestyrelserne og private udlejere, hvorfor det er uvist hvilken effekt, de foreslåede regler vil få, og om det vil kunne medvirke til at løse det grundlæggende problem med mangel på billige boliger.

DOKUMENTATION FOR INDSATSERNES NØDVENDIGHED OG EGNETHED

En vurdering af, om de foreslåede regler er proportionale, og dermed om der er tale om diskrimination, beror på, om indsatserne kan anses for nødvendige og egnede til at opnå målet om at ændre beboersammensætningen i de omhandlede boligområder.

Det fremgår af lovforslaget, at der endnu ikke er gennemført en egentlig evaluering af parallelsamfundsindsatserne, der blev indført i 2018, herunder deres effekt på beboersammensætningen.

Instituttet er heller ikke bekendt med, at der er foretaget nogen nærmere undersøgelse af, hvilken effekt og hvilke udfordringer de skærpede anvisnings- og udlejningsregler har medført i forhold til udsatte gruppers mulighed for at få anvist en ledig bolig. Instituttet er således heller ikke bekendt med undersøgelser af, hvorvidt og hvordan

almenboliglovens § 59, stk. 7 – hvorefter en kommune alligevel kan anvise en bolig i et udsat boligområde, hvis der ikke er andre ledige boliger til rådighed - bliver anvendt i praksis.

Instituttet er af den opfattelse, af der bør foretages en nærmere undersøgelse af, dels hvilken effekt parallelsamfundsindsatserne har på beboersammensætningen, dels hvilken effekt og hvilke udfordringer de skærpede anvisnings- og udlejningsregler har medført i forhold til udsatte gruppers mulighed for at få en ledig bolig, herunder om ventetider er steget efter indførelsen af reglerne. I den forbindelse bør der også foretages en undersøgelse af, i hvor høj grad kommunerne gør brug af undtagelsesbestemmelsen i almenboliglovens § 59, stk. 7.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Bolig- og Planstyrelsen foretager en nærmere undersøgelse af hvilken effekt parallelsamfundsindsatserne har på beboersammensætningen, og hvilke konsekvenser reglerne har haft for udsatte gruppers mulighed for at få anvist ledig bolig, herunder om ventetider er steget efter reglernes indførelse.

Det fremgår heller ikke af lovforslaget, at der er foretaget nogen undersøgelse af, om den foreslåede indskrænkning i adgangen til at bytte og fremleje sin almene bolig i visse områder, vil have nogen effekt på beboersammensætningen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Bolig- og Planstyrelsen foretager en nærmere undersøgelse af, hvilken effekt indgrebet i adgangen til at bytte og fremleje sin almene bolig vil have på beboersammensætningen.

Der henvises til styrelsens sagsnummer 2021-20001.

Med venlig hilsen

Maria Ventegodt

NATIONAL CHEF