

Transport- og Boligministeriet
Frederiksholms Kanal 27 F
1220 København K
Att.: rsr@TRM.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
NINI@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 20/02905-1

HØRINGSSVAR OVER FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM ALMENE BOLIGER M.V. OG LOV OM LEJE AF ALMENE BOLIGER (FORSØG MED OPSIGELSE AF LEJERE I ALMENE ÆLDRE- OG PLEJEBOLIGER M.V.)

Transport- og Boligministeriet har den 6. juli 2020 sendt udkast til forslag til lov om ændring af lov om almene boliger m.v. og lov om leje af almene boliger (forsøg med opsigelse af lejere i almene ældre- og plejeboliger m.v.) i høring. Institut for Menneskerettigheder var ikke anført på høringslisten. Instituttet er først d. 26. oktober 2020 blevet gjort opmærksom på lovforslaget, og har derfor haft begrænset tid til at udarbejde et høringssvar. Der er tale om et lovforslag som efter Instituttets opfattelse rejser en række alvorlige menneskeretlige spørgsmål, som der ikke er redegjort for i forarbejderne til forslaget. Instituttet finder det derfor stærkt beklageligt, at der ikke har været gennemført en egentlig høringsproces med inddragelse af handicaporganisationer mv., samt at Instituttet har haft så begrænset tid til rådighed.

Med lovforslaget foreslås det bl.a. at indsætte af et nyt kapitel om forsøg i lov om leje af almene boliger (herefter almenlejeloven) med en ny bestemmelse, hvorefter Boligministeren kan godkende forsøg med opsigelse af visse lejere i almene ældre- og plejeboliger, hvis deres plejebehov ændrer sig.

Instituttet har følgende bemærkninger til denne del af lovforslaget:

MENNESKERETTEN

Instituttet gør opmærksom på, at lovforslaget indskrænker den retlige beskyttelse af den enkelte beboers hjem og bolig ved at fravige de rettigheder som generelt er gældende ved opsigelse af almene lejeboliger. Dette udgør et indgreb i retten til et selvstændigt liv, retten til respekt for privatliv og beskyttelsen af ejendom, som mennesker

med handicap har ret til at nyde på lige fod med andre ud fra det grundlæggende princip om ligebehandling og ikke-diskrimination i menneskeretten. Disse rettigheder og princippet om ligebehandling og ikke-diskrimination i nydelsen af dem er beskyttet i både Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's Handicapkonvention.

Artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention beskytter mod diskrimination, herunder diskrimination af mennesker med handicap.¹

Artikel 14 finder anvendelse, når forskelsbehandlingen vedrører forhold, der er omfattet af en rettighed eller frihed i konventionen.

Lejerettigheder over en bolig er i henhold til praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention både efter artikel 8 om retten til respekt for privatliv samt tillægsprotokol 1, art. 1 om beskyttelse af ejendomsretten.²

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 beskytter retten til respekt for privatliv, herunder respekt for hjemmet. Medlemsstaters foranstaltninger der leder til at borgere mister retten til deres bolig, herunder opsigelse af et lejemål er et indgreb i artikel 8.³

Konventionens artikel 1 i 1. tillægsprotokol beskytter endvidere mod indgreb i ejendomsretten, herunder medlemsstaters kontrol med udøvelse af ejendomsretten. Den beskyttede ejendomsret dækker dermed også over lejerettigheder, for eksempel i form af medlemsstaters regulering af udlejers mulighed for at opsiges en lejeaftale.⁴

¹ Se bl.a. Glor mod Schweiz af 30. april 2004, sags.nr. 13444/04, §§ 77-80.

² Se bl.a. Larkos mod Cypern af 18. februar 1999, sags.nr. 29515/95, §§ 22-36.

³ Se bl.a. Berger-Krall m.fl. mod Storbritannien af 12. juni 2014, sags.nr. 14717/04, §§ 262-266 og McCann mod Storbritannien af 13. maj 2008, sags.nr. 19009/04, § 38 og §§ 46-52.

⁴ Se bl.a. Berger-Krall m.fl. mod Storbritannien af 12. juni 2014, sags.nr. 14717/04, §§ 179-185, samt Spadea og Scalabrino mod Italien af 28. september 1995, sags.nr. 12868/87, §§ 26-41.

Lovforslagets regler om forsøgsordningerne med opsigelse af visse lejere i almene ældre- og plejeboliger er dermed omfattet af artikel 8 og artikel 1 i 1. tillægsprotokol.

I forbindelse med artikel 14 skal det endvidere vurderes om andre personer som befinder sig i en lignende eller sammenlignelig situation nyder en mere fordelagtig behandling.

Med lovforslaget vil visse lejere af almene ældre- og plejeboliger som omfattes af forsøgsordningerne stilles ringere end andre lejere af almene boliger for så vidt angår opsigelse.

I henhold til praksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har medlemsstaterne som udgangspunkt en bred skønsmargin både i forbindelse med artikel 8 og artikel 1 i 1. tillægsprotokol, når det drejer sig om boliglovgivning og ved gennemførelse af statens sociale og økonomiske politik i øvrigt. Ifølge domstolens praksis skal medlemsstaternes politik på disse områder dog implementeres på en ikke-diskriminerende måde, og skal derfor være saglig begrundet og proportionel, så foranstaltningerne ikke er åbenbart uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte formål.⁵ Samtidig er personer med handicap i forbindelse med artikel 14 blevet anerkendt af domstolen som værende en særlig sårbar gruppe, da personer med handicap historisk har været udsat for diskrimination, fordomme og eksklusion, hvorfor staten har en væsentlig snævrere skønsmargin og skal præsentere vægtige grunde til forskelsbehandlingen.⁶

De beboere i ældre- og plejeboliger som kan omfattes af forsøgsordningerne er endvidere beskyttet i FN's Handicapkonvention, da disse beboere har en nedsat funktionsevne og derfor har behov for en særlig indrettet bolig og enten kan have behov for pleje i form af hjemmehjælp, for så vidt angår ældreboliger, eller har behov for pleje hele døgnet, for så vidt angår plejeboliger. Gruppen vil derfor være omfattet af handicapbegrebet i FN's Handicapkonvention.⁷

Ligesom i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er der i FN's Handicapkonvention et gennemgående princip om ligebehandling og

⁵ Se bl.a. Chapman mod Storbritannien af 18. januar 2001, sags.nr. 27238/95, § 92; Blečić mod Kroatien af 29. juli 2004, sags.nr. 59532/00, § 65, samt Guberina mod Kroatien af 22. marts 2016, sags.nr. 23682/13, § 73.

⁶ Se bl.a. Guberina mod Kroatien af 22. marts 2016, sags.nr. 23682/13, § 73.

⁷ FN's Handicapkonvention, artikel 1.

ikke-diskrimination. Deltagerstaterne skal således forbyde enhver form for diskrimination på grund af handicap i henhold til artikel 5.

Handicapkonventionens artikel 19 beskytter også retten til et selvstændigt liv og til at være inkluderet i samfundet for personer med handicap. Det følger således af Handicapkonventionens artikel 19, litra a, at personer med handicap har ret til at *”vælge deres bopæl, samt hvor og med hvem de vil bo”* på lige fod med andre personer. Det fremgår endvidere af artikel 19, litra b, at personer med handicap har ret til adgang til et udvalg af støttetilbud i hjemmet og på boligområdet.

Instituttet bemærker derfor indledningsvist, at forslaget bør indeholde en vurdering af forsøgsordningernes forhold til menneskeretten, særligt Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 sammenholdt med artikel 8 og artikel 1 i tillægsprotokol 1, samt artikel 5 og 19 i FN's Handicapkonventionen.

BRUGEN AF FORSØGSORDNINGER

Den nuværende almenlejelov indeholder ikke bestemmelser om forsøgsordninger.

I det omfang, der tidligere har været mulighed for sådanne forsøg, er dette sket gennem § 24 i lov om frikommunenetværk, hvorefter visse frikommuner kan træffe afgørelse om, at en lejer af en almen plejebolig ikke har behov for at bo i den pågældende bolig, for eksempel når lejerens behov for pleje og støtte ændrer sig.

Med forslagets nye kapitel 14 a om forsøg og med de heri forslåede bestemmelser åbnes der op for forsøgsordninger i almenlejeloven om opsigelse af lejere i almene ældre- og plejeboliger.

EN VÆSENTLIG UDVIDELSE AF ADGANGEN TIL TVANGSFLYTNING

Med de forslåede bestemmelser fraviges § 85 i almenlejeloven, hvori det udtrykkeligt er angivet, hvornår en udlejer kan opsiges en lejeaftale. En beboer i en almen ældre- og plejebolig vil i de fremsatte forsøgsordninger ikke være beskyttet af de gældende regler om opsigelse af lejemål i den almene sektor.

Lovforslaget åbner dermed i endnu højere grad op for, at visse beboere som modsætter sig flytning, kan risikere at skulle fraflytte deres bolig, fordi deres plejebestemmelser ændrer sig. Dette har hidtil kun været muligt med hjemmel i servicelovens § 129, hvorefter beboere kan tvangsflyttes under strenge betingelser, når afgørende hensyn til beboeren tilsiger, at der skal ske en flytning. Endvidere er reglerne om tvangsflytning i serviceloven kendetegnet ved betydelige

retssikkerhedsmæssige garantier, herunder krav om at afgørelsen ikke træffes af kommunen, men af Familieretshuset, samt adgang til domstolsprøvelse m.v.

Med den foreslåede ordning vil der således være tale om en væsentlig udvidelse af adgangen til at tvangsflytte visse beboere mod deres vilje og uden at nogen af de retsgarantier, som kendetegner reglerne i serviceloven om tvangsflytning, finder anvendelse.

Instituttet har tidligere forholdt sig kritisk til forsøgsordninger om blandt andet opsigelse af beboere i almene plejeboliger i lov om frikommunenetværk.⁸ I § 24 i lov om frikommunenetværk har de udvalgte frikommuner i det pågældende frikommunenetværk om billige boliger og fleksible boligløsninger haft adgang til at opsigte lejere i almene plejeboliger, hvis det vurderes, at lejerens behov for pleje og støtte ikke længere varetages mest hensigtsmæssigt i den pågældende bolig. Med det fremsatte lovforslag vil alle kommuner kunne ansøge om at godkendes til forsøgsordningerne i almenlejeloven.

Instituttet finder det stærkt betænkeligt at der indføres en forsøgsordning, der vil medføre, at de rettigheder beboere i almene ældre- og plejeboliger almindeligvis nyder i forbindelse med opsigelse fraviges, fordi der er tale om forskelsbehandling af en særligt beskyttet gruppe, nemlig mennesker med handicap, samt fordi forslaget indebærer et forsøg med grundlæggende rettigheder, der således vil være beskyttet forskelligt alt efter om den konkrete kommune er blevet godkendt til at deltage i forsøgsordningen eller ej.

- Instituttet anbefaler, at der ikke gives adgang til at indføre forsøgsordninger som indskrænker de grundlæggende rettigheder for beboere i almene ældre- og plejeboliger.

OPSIGELSE AF BEBOERE I ÆLDRE- OG PLEJEBOLIGER

Med den foreslåede § 89 a i kapitel 14 a om forsøg i almenlejeloven indføres en forsøgsbestemmelse gældende fra 1. januar 2021 til 1. januar 2025. I henhold til den foreslåede § 89 a kan udlejere af almene ældre- eller plejeboliger under visse betingelser efter ansøgning til Boligministeren få tilladelse til at opsigte en lejer, hvis vedkommendes plejebestand ændrer sig. Forslaget repræsenterer dermed sammen med lov om frikommunenetværk en sammenblanding af boform og støtte, som hverken understøttes af FN's Handicapkonvention eller af de principper, der har ligget til grund for dansk handicappolitik siden slutningen af 90'erne.

⁸ Se Instituttets tidligere høringssvar [her](#).

Siden vedtagelsen af serviceloven i 1998 har der principielt i dansk socialret været en adskillelse mellem retten til støtte og hjælp og retten til en bolig.

Af det lovforberedende arbejde med serviceloven af 1998 fremgår, at en væsentlig baggrund for ophævelsen af institutionsbegrebet var et ønske om at fjerne regler vedrørende bolig til voksne med handicap fra den sociale lovgivning og i stedet overlade disse spørgsmål til administration efter boliglovgivningen.⁹

Selvom visse boformer fortsat er medtaget i serviceloven (for eksempel i de nuværende §§ 107-108), er intentionen om principiel adskillelse mellem boform og støtte fortsat helt klar i lovgivningen.

Adskillelsen mellem boform og støtte har blandt andet betydet, at mange personer med handicap har opnået lejerrettigheder i kraft af reglerne i almenboligloven og almenlejeloven.

Hvis de foreslåede forsøgsordninger vedtages vil der være tale om et væsentligt tilbageskridt inden for dette område, hvor der i en række år har været gjort en betydelig indsats for at adskille boform og støtte med henblik på at ligestille personer med handicap med andre personer for så vidt angår retten til en bolig.

- Instituttet anbefaler, at der i stedet for indførelsen af forsøg med at indskrænke beskyttelsen af den enkelte beboers rettigheder, i stedet indføres ordninger, der kan sikre, at adskillelse mellem boform og adgangen til støtte bliver en realitet, således at det ikke er nødvendigt at flytte borgere, hvis støttebehov ændrer sig.

Med venlig hilsen

Nikolaj Nielsen

TEAMLEDER HANDICAP, LIGEBEHANDLINGSAFDELINGEN

⁹ LSF 229 om forslag til Lov om social service. Fremsat af socialministeren (Karen Jespersen) den 16. april 1997: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=112257>.