



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Tora Törnqvist

Rätt till bostad i svensk lag

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Uppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Uta Bindreiter

Termin: VT2014

Innehållsförteckning

Summary	2
Sammanfattning	3
Förkortningar	4
1 Inledning	5
1.1 Syfte och frågeställning	5
1.2 Avgränsningar	6
1.3 Perspektiv och metod	7
1.4 Forskningsläge	7
1.5 Material	8
1.6 Disposition	8
2 Bostadssituationen i Sverige	9
3 Gällande rätt	10
3.1 Internationell rätt	10
3.1.1 <i>Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna</i>	10
3.1.2 <i>Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter</i>	11
3.1.3 <i>Den reviderade europeiska sociala stadgan</i>	12
3.2 Svensk rätt	13
3.2.1 <i>Regeringsformen</i>	14
3.2.2 <i>Socialtjänstlagen</i>	15
3.2.3 <i>Närliggande lagstiftning</i>	15
4 Tolkning av internationell rätt	16
4.1 Krav på konventionsstaterna	16
4.2 Definition av lämplig bostad	18
4.3 Hemlöshet i folkrätten	18
4.4 Finansiering av bostäder	19
4.5 Icke-diskriminering	19
5 Kritik och debatt	19
5.1 Kritik mot Sverige	19
5.2 Sveriges åtgärder	22
6 Analys	23
6.1 Är svensk lag förenlig med de folkrättsliga dokumenten?	24
6.2 Uppfyller Sverige sina åtaganden?	24
6.3 Finns det en rätt till bostad i svensk lag?	25
7 Käll- och litteraturförteckning	27

Summary

The purpose of this paper is to, from a legal policy perspective, examine and discuss how the right to housing is implemented in Swedish law and to what extent Sweden lives up to its international obligations when it comes to the right of housing .

The right to housing is a basic human right that can be found in a number of international instruments which Sweden has ratified. Sweden has therefor undertaken to fulfil the right to housing. However, there are many in Sweden who do not enjoy that right. Overcrowding is common, the housing shortage is great, and in 2011, there were 34,000 homeless people in Sweden. Those who do not receive their right to housing have no opportunity to hold the Swedish government to account because the right is not made chargeable by Swedish law. The right to housing is instead found in a paragraph in the constitution where targets are set for the work of the public sector.

This paper discusses the criticism Sweden received for the implementation of the right to housing and the action taken. With a foundation in the international discussion about the rights, this paper analyses whether there really is a right to housing in Swedish law and if the measures Sweden have taken are sufficient to meet the obligations associated with the international conventions.

Sammanfattning

Syftet med den här uppsatsen är att ur ett rättspolitiskt perspektiv undersöka och diskutera hur rätten till bostad implementerats i svensk lag och hur väl Sverige lever upp till sina internationella åtaganden när det kommer till rätten till bostad.

Rätten till bostad är en grundläggande mänsklig rättighet som återfinns i ett flertal av de folkrättsliga instrument Sverige har ratificerat. Därmed har Sverige åtagit sig att uppfylla rätten till bostad. Trots detta finns det många i Sverige som inte åtnjuter rättigheten.

Trångboddhet är vanligt, bostadsbristen är stor och år 2011 fanns det 34 000 hemlösa i Sverige. De som får sin rätt till bostad kränkt har dock ingen möjlighet att ställa den svenska staten till svars eftersom rätten inte gjorts utkrävbar genom svensk lag. Rätten till bostad återfinns i stället i ett programstadgande i regeringsformen där målsättningar sätts upp för det allmännas verksamhet.

I den här uppsatsen diskuteras den kritik Sverige fått för sin implementering av rätten till bostad och vilka åtgärder som vidtagits utifrån den. Med grund i den internationella diskussionen kring rättigheten analyseras huruvida det verkligen finns en rätt till bostad i svensk lag och i fall de åtgärder Sverige vidtagit är tillräckliga för att uppfylla åtagandena kopplade till de internationella konventionerna.

Förkortningar

ESK	Ekonomiska, sociala och kulturella
FN	Förenta Nationerna
RF	Regeringsformen
SFS	Svensk författningssamling
SOL	Socialtjänstlagen
SOU	Statens Offentliga Utredningar

1. Inledning

Hemmet. Den trygga punkten för människor världen över. Att ha tak över huvudet, en privat sfär, en plats för sin familj och sina saker där det är varmt och rent är ett grundläggande mänskligt behov. I delar av världen är detta dock en lyx som är få förunnad. Där hör tvångsvräkningar, trångboddhet och bristfälliga bostäder utan tillgång till sanitära faciliteter till vanligheterna. Förklaringen som ges är ofta konflikter och bristande ekonomiska tillgångar. Men även i välfärdsstater som Sverige där förutsättningarna för att tillfredsställa allas grundläggande behov finns är ett eget hem inte verklighet för alla.

Att ha en bostad är en mänsklig rättighet. Vad det innebär är en diskussionsfråga. Räcker det att alla har tak över huvudet, eller ställs högre krav för att rättigheten ska vara uppfylld? Är ett tak över huvudet samma sak som ett boende? Och är ett boende i sin tur samma sak som en bostad eller ett hem? De mänskliga rättigheterna ska vara universella. De ska gälla alla, alltid, oavsett var i världen man befinner sig. För de klassiska medborgerliga och politiska rättigheterna är kravet enkelt, men för uppfyllelse av de sociala rättigheterna krävs ofta ekonomiska medel, vilket gör att kraven – i alla fall i allmänhetens ögon – sätts olika på olika stater. Vad som i ett fattigt land kan accepteras som en bostad av godkänd standard kan i ett rikt land ses som för trång, för kall eller för primitiv.

För Sverige, som lägger sig vinn om att vara ett föregångsland i fråga om mänskliga rättigheter, är rätten till bostad en svårhanterlig fråga. Att hemlöshet förekommer är ett faktum och för en enskild medborgare är det komplicerat att hitta lagstöd för att kräva sin rätt. Detta väcker en diskussion om huruvida det i själva verket saknas politisk vilja i Sverige för att tillse att varje människa åtnjuter rätten till bostad.

Den här uppsatsen kommer att belysa problematiken kring Sveriges implementering av rätten till bostad och de konsekvenser den har gett.

1.1 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen syftar till att utreda hur rätten till bostad fungerar i Sverige. Utgångspunkten är de internationella folkrättsliga instrument ratificerade av Sverige där rätt till bostad slås fast som en mänsklig rättighet. Uppfyller Sverige sina åtaganden enligt dessa instrument? Är

svensk lag förenlig med de folkrättsliga instrumenten? Och är rätten till bostad verkligen en rättighet i svensk lag? Uppsatsen diskuterar framför allt hur rättigheten fastslagen i de folkrättsliga instrumenten är implementerade i svensk lag, men också hur Sverige uppfyller åtagandena i praktiken.

1.2 Avgränsningar

Uppsatsens huvudfokus är att utreda om den folkrättsliga rättigheten till bostad på ett korrekt och uttömmande sätt implementerats i svensk lag. Detta skapar ett tvärsnitt där både internationell och svensk rätt utreds.

I svensk rätt återfinns rätten till bostad uttryckligen i regeringsformen och i socialtjänstlagen. Utöver detta finns det omgärdande regelverk med en mängd lagar som har relevans för den praktiska implementeringen av rättigheten. Dessa lagar behandlas endast kortfattat, då utredningsarbetet kring en så stor mängd mindre lagar hade blivit ohanterligt inom ramen för den här uppsatsen. Då uppsatsen är rättspolitisk och framförallt behandlar den mer teoretiska diskussionen kring hur internationella rättigheter ska implementeras i lagstiftning, har jag också valt att inte redogöra för praxis på området. Praxis kring rättigheten i sig, så som den är formulerad i regeringsformen, är begränsad eller obefintlig och den praxis som finns kring alla regleringar kopplade till rättigheten i exempelvis hyreslagen och diskrimineringslagen hade blivit alltför omfattande för att behandlas i den här typen av uppsats. Praktiska åtgärder för att stötta bostadslösa behandlas av samma skäl inte heller. Uppsatsen behandlar diskriminering av särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden, men kommer inte att behandla skillnaden i rättigheter mellan svenska och utländska medborgare, eftersom denna dimension hade breddat uppsatsen mer än möjligt. Utgångspunkt i uppsatsen är därför svenska medborgares rätt till bostad.

Den del av uppsatsen som redogör för internationell rätt fokuserar på tre folkrättsliga instrument¹ som reglerar en allmängiltig rätt till bostad. Utöver detta finns ett antal folkrättsliga instrument där rätt till bostad för specifika grupper, som etniska minoriteter, migrantarbetare eller barn, regleras. Dessa har utelämnats ur uppsatsen till förmån för de

¹ Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna; Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter; Den reviderade europeiska sociala stadgan.

bredare konventionerna, då dessa på ett tydligare sätt illustrerar rätten till bostad i den svenska kontexten. Konventioner som inte handlar om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, men som fått viss betydelse för tolkningen av dessa rättigheter behandlas inte heller i uppsatsen.

1.3 Perspektiv och metod

Det genomgående perspektivet i uppsatsen är *de lege ferenda*, ett rättspolitiskt perspektiv. Jag har också anlagt ett komparativt perspektiv där svensk och internationell rätt jämförs, med särskilt fokus på hur folkrätt implementeras i svensk lag. Jag har utgått från en rättsvetenskaplig metod för att utreda gällande rätt, men eftersom frågeställningarna är av rättspolitisk karaktär har jag i övriga delar valt att gå utanför den rättsvetenskapliga metoden för att kunna använda källor utanför rättskällevärdet som grund för att besvara dem. Bakgrundsdelen där jag redogör för bostadssituationen i Sverige är deskriptiv, medan följande delar om gällande rätt, tolkning, kritik och debatt är analytiska och den avslutande analysen är evaluerande.

1.4 Forskningsläge

Den aktuella forskningen inom sociala rättigheter är betydligt mer begränsad än forskningen kring de traditionella medborgerliga och politiska rättigheterna. Den diskussion som förs kring rättigheterna och dess implementering återfinns i mångt och mycket i de återkommande rapporter internationella organ skriver angående konventionsstaternas uppfyllelse av rättigheterna. I svensk forskning är underlaget begränsat. Mycket har skrivits om hemlöshet - åtgärder och effekter av hemlöshet är noggrant undersökta och diskuterade, men sällan ur ett rättighetsperspektiv. Mest aktuell inom området i Sverige är Anna-Sara Lind som i sin avhandling *Sociala rättigheter i förändring* skrev om hur de sociala rättigheterna kommer till uttryck i svensk lag. Hon berör rätten till bostad kortfattat men under ett flertal kapitel i avhandlingen.²

² Lind, *Sociala rättigheter i förändring*, s 197 ff., 257 ff., 457 f.

1.5 Material

Materialet är valt utifrån rättskällevärdet i den mån det är möjligt att använda för att utreda frågeställningarna. Uppsatsen tar i övrigt sin utgångspunkt i de folkrättsliga konventionstexterna. För att fördjupa förståelsen för dessa har främst rapporter till och från de berörda internationella organen, FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och den Europeiska kommittén för sociala rättigheter, använts. Rapporterna har också legat till grund för stora delar av diskussionen kring kritik mot Sveriges implementering av rätten till bostad. Ett problem är att bostadssituationen förändras snabbt, och de senaste rapporterna är några år gamla. Därför blir rapporterna inte lika relevanta i de delar som handlar om specifika projekt och satsningar mot exempelvis hemlöshet. Rapporterna är dock högst relevanta i de delar som handlar om omsättningen av de internationella rättigheterna i svensk lagstiftning, eftersom det är betydligt mer trägrörligt och har sett likadant ut under en längre tid. Bakgrundskapitlet kring bostadssituationen i Sverige bygger i stort på statistik från statistiska centralbyrån och Boverket. I övrigt har även förarbeten och viss doktrin använts, framför allt från internationell litteratur kring implementeringen av rätten till bostad.

1.6 Disposition

Uppsatsen inleds med ett bakgrundskapitel som kortfattat redogör för bostadssituationen i Sverige, främst genom statistik kring frågor som bostadsbrist och hemlöshet. Detta följs av ett kapitel som redogör för gällande rätt på både internationell och nationell nivå. För att fördjupa förståelsen för rätten till bostad i folkrätten och ge en bild av hur den ska tolkas följer därefter ett kapitel om tolkning av folkrätten, som grundar sig på en internationell diskussion snarare än på rättskällor och därför ligger utanför kapitlet om gällande rätt. Kapitlet som följer redogör för vilken kritik Sverige har fått för implementeringen av rätten till bostad och vilka åtgärder Sverige satt in med anledning av detta. Uppsatsen avslutas med en analys utifrån frågeställningarna.

2. Bostadssituationen i Sverige

Sedan början av 1990-talet har bostadsbyggandet i Sverige varit lågt i jämförelse med övriga Europa, vilket lett till bostadsbrist i många svenska kommuner.³ I en undersökning genomförd av Boverket ansåg 43 % av kommunerna att de år 2013 hade bostadsbrist.⁴ Framför allt råder det brist på hyresrätter. 85 % av landets kommuner bedömer att det 2013 var brist på hyresrätter i kommunen.⁵ Bristen på bostäder leder till att boendepiserna går upp eftersom efterfrågan är större än utbudet.⁶

Enligt en norm Boverket tillämpar är familjer trångbodda om det finns mindre än ett sovrum per person (förutsatt att två personer inte är gifta eller sambo – då behövs bara ett sovrum för två personer). Det finns ingen fullständig statistik kring trångboddhet i Sverige, men Boverket menar att trångboddhet fortfarande är vanligt förekommande även om den minskat drastiskt de senaste åren.⁷

Socialstyrelsen konstaterar i en rapport från 2012 att Sverige under en mätvecka 2011 hade 34 000 hemlösa personer. Socialstyrelsen delar in hemlösa i olika kategorier efter vilken typ av hemlöshet de befinner sig i. I akut hemlöshet, exempelvis personer som sover på gatan eller på härbärke, fanns 4500 personer under mätveckan. Personer som inte har ett eget hem, utan sover hos vänner eller bor i mycket korta och osäkra kontrakt är något vanligare och stod för 6800 av de hemlösa samma vecka. Personer som inte kan få ett vanligt boende, men där kommunen ordnat med någon typ av boendelösning, exempelvis ett försökskontrakt räknas också som hemlösa och uppgick under mätveckan till 13 900 personer. Även personer som är inskrivna på kriminalvårdsanstalt eller på behandlingshem och snart ska skrivas ut räknas som hemlösa om de inte har ett boende som väntar dem när de kommer ut. Antalet personer i den situationen uppgick till 5600 personer.⁸

³ SCB, *Bostadsbyggandet lågt under lång tid*, s 14.

⁴ Boverket, *Bostadsmarknadsenkäten 2013-14*, s 14.

⁵ Ibid, s 20.

⁶ Konkurrensverket, *Konkurrensen i Sverige*, s 45.

⁷ Boverket, <http://www.boverket.se/Boende/Sa-bor-vi-i-Sverige/Trangboddhet/>.

⁸ Socialstyrelsen, *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011*, s 9, 27 ff.

3. Gällande rätt

3.1 Internationell rätt

Rätten till bostad hör till de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ESK-rättigheterna).⁹ Dessa rättigheter regleras i en bredd av folkrättsliga instrument på både internationell och europeisk nivå. Sedan synen på de mänskliga rättigheterna som odelbara och ömsesidigt beroende av varandra vuxit sig starkare under de senaste årtiondena har ESK-rättigheterna, och däribland rätten till bostad, fått allt större internationell tyngd.¹⁰ ESK-rättigheterna skiljer sig fundamentalt från de medborgerliga och politiska rättigheterna i den mening att de kräver både legala och ekonomiska åtgärder för att implementeras, medan de medborgerliga och politiska rättigheterna uppfylls genom lagstiftningsåtgärder utan ekonomiska implikationer.¹¹

3.1.1 Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna

Efter andra världskriget fanns en stor vilja hos världssamfundet att komma överens om vilka rättigheter alla människor alltid skulle åtnjuta. Resultatet av diskussionerna blev den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna från år 1948. Alla FN:s medlemsstater, inklusive Sverige, är anslutna till konventionen.

Förklaringen fastslår både medborgerliga- och politiska rättigheter och ESK-rättigheter. Rätten till bostad återfinns i artikel 25, där det stadgas att envar har rätt till en tillräcklig levnadsstandard, och att bostad är en del i att uppnå en sådan standard.¹²

Förklaringen är i sig inte juridiskt bindande, men ses som central i folkrätten och som en del av sedvanerätten.¹³ Förklaringen är också omnämnd i bindande konventioner.

Europakonventionen om mänskliga rättigheter inleds med:

”Undertecknade regeringar, som är medlemmar av Europarådet,

⁹ ESK-konventionen.

¹⁰ Proposition 1975/76:209, s 128; Regeringskansliet, *Mänskliga rättigheter – en introduktion*, s 8.

¹¹ SOU 1975:75, s. 163; Nilsson, *Mänskliga rättigheter*, i *Folkrätten i ett nötskal*, s. 172 f.

¹² Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna.

¹³ Regeringskansliet, *Mänskliga rättigheter – en introduktion*, s 7.

som beaktar den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna som antagits av Förenta nationernas generalförsamling den 10 december 1948, (...) har kommit överens om följande. (...)"¹⁴

Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna ligger till grund för många efterföljande konventioner, bland annat konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och konventionen om ESK-rättigheter men också ett antal konventioner som berör specifika rättigheter eller specifika folkgrupper.¹⁵

FN:s råd för mänskliga rättigheter granskar staters uppfyllelse av den allmänna förklaringen och av andra centrala dokument som reglerar mänskliga rättigheter. Varje stat rapporterar till rådet vart fjärde år, varpå rådet ger ett antal rekommendationer. Staten återkopplar sedan till rådet vilka rekommendationer den överväger att följa och efter ett par år får rådet även en uppföljning på hur arbetet med rekommendationerna går. Rådet inrättades 2006.¹⁶

3.1.2 Konventionen om ekonomiska sociala och kulturella rättigheter

Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) från 1966 reglerar många av de ESK-rättigheter som berörs i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna.¹⁷ Sverige ratificerade konventionen år 1971 och den trädde i kraft i Sverige år 1976.¹⁸ Konventionen är juridiskt bindande för de stater som ratificerat den¹⁹, men rättigheterna i konventionen behöver inte uppfyllas omedelbart, utan, som stadgas i artikel 2.1, succesivt i så hög grad som staten har möjlighet till.²⁰

"Artikel 2

1. Varje konventionsstat åtar sig att genom egna åtgärder och internationellt bistånd och

¹⁴ Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, preambeln.

¹⁵ Regeringskansliet, *Mänskliga rättigheter – en introduktion*, s 4 f.

¹⁶ Regeringskansliet, <http://www.manskligarattigheter.se/sv/manskliga-rattigheter-i-sverige/internationell-granskning-av-sverige/fn-s-rad-for-manskliga-rattigheters-granskning-av-sverige>.

¹⁷ Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna; ESK-konventionen.

¹⁸ Regeringskansliet, *Konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har undertecknat*, s 1.

¹⁹ Regeringskansliet, *Mänskliga rättigheter – en introduktion*, s 7.

²⁰ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Fact sheet no 21*, s 30.

*samarbete, framför allt på det ekonomiska och det tekniska området, till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att trygga att rättigheterna i denna konvention gradvis förverkligas i sin helhet med alla lämpliga medel, i synnerhet genom lagstiftning. (...)*²¹

Konventionen övervakas av Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, dit de till konventionen anslutna staterna rapporterar vart femte år på uppfyllelsen av rättigheterna i konventionen. Kommittén gör uppföljning och utvärdering av staternas implementering av rättigheterna, och lämnar utifrån dessa rekommendationer till de anslutna staterna.²²

År 2013 trädde ett fakultativt tilläggsprotokoll till konventionen i kraft. Tilläggsprotokollet ger individer som fått sina ESK-rättigheter kränkta möjlighet att klaga till kommittén. Sverige har inte ratificerat tilläggsprotokollet varför denna möjlighet inte finns för enskilda som fått sina rättigheter enligt konventionen kränkta i Sverige.²³

I ESK-konventionen återfinns rätten till bostad i artikel 11.1. Här har rättigheten gjorts något mer specifik än i den allmänna förklaringen genom att ordet "lämplig" lagts till. Var och en har rätt till en tillfredsställande levnadsstandard där en lämplig bostad är en del. Staterna som ratificerat konventionen åläggs att "vidta lämpliga åtgärder" för att rätten till bostad ska förverkligas.²⁴

3.1.3 Den reviderade europeiska sociala stadgan

På europeisk nivå skyddas ESK-rättigheterna i Europeiska sociala stadgan som fungerar som ett komplement till Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Stadgan är från 1961, och Sverige anslöt sig till konventionen kort därefter.²⁵ Rätten till bostad infördes dock inte

²¹ ESK-konventionen, art 2.

²² Regeringskansliet, <http://www.manskligarattigheter.se/sv/manskliga-rattigheter-i-sverige/internationell-granskning-av-sverige/fn-s-konventionskommitt-ers-granskning-av-sverige/konventionen-om-ekonomiska-sociala-och-kulturella-rattigheter-icescr>.

²³ Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; FN, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en; Regeringskansliet, Sveriges nationella rapport till FN:s råd för de mänskliga rättigheterna 2010, s 2.

²⁴ ESK-konventionen, art 11.

²⁵ Proposition 71:125, s 5.

förrän i en reviderad version av stadgan i slutet på 90-talet, vilken Sverige ratificerade år 1998. Regeringen motiverade då ratifikationen med att de sociala rättigheterna borde få högre prioritet.²⁶ Stadgan är skriven med inspiration från ESK-konventionen, varför konventionen har viss betydelse vid tolkning av stadgan.²⁷

Den Europeiska sociala stadgan är framtagen av Europarådet, och alla anslutna stater rapporterar vartannat år till Europarådets kommitté för sociala rättigheter vilka åtgärder som tagits för uppfyllandet av rättigheter från olika delar av konventionen. Kommittén drar slutsatser utifrån statens rapport och ger ibland rekommendationer till vidare åtgärder som bör vidtas.²⁸

Enligt ett tilläggsprotokoll från mitten av 90-talet kan vissa ideella organisationer, arbetsgivarorganisationer och fackförbund lämna klagomål på en stat till kommittén. Individer har dock inga möjligheter att lämna klagomål.²⁹

Rätten till bostad återfinns i artikel 31 i konventionen. De anslutna staterna behöver enligt artikeln vidta åtgärder för:

- ” 1. Att främja tillgången till bostäder med rimlig standard,
2. Att förebygga och minska hemlösheten i syfte att successivt undanröja den,
3. Att göra bostäder ekonomiskt tillgängliga för personer som saknar tillräckliga medel.”³⁰

3.2 Svensk rätt

Sverige betraktas som en dualistisk stat där de folkrättsliga instrument Sverige anslutit sig till ses som separat från rättsordningen. Internationella konventioner ses inte som en del av svensk lag i sin helhet, utan istället som vägledande för lagstiftningen på området. Det finns

²⁶ Proposition 1997/98 s 82, s 5.

²⁷ Lind, *Sociala rättigheter i förändring*, s 259.

²⁸ Regeringskansliet, <http://www.manskligarattigheter.se/sv/manskliga-rattigheter-i-sverige/internationell-granskning-av-sverige/europaradets-granskning-av-sverige/europeiska-sociala-stadgan-reviderad>.

²⁹ Lind, *Sociala rättigheter i förändring*, s 238 ff.

³⁰ Reviderade europeiska sociala stadgan, art 31.

några undantag från detta, exempelvis Europakonventionen för mänskliga rättigheter som är inkorporerad i svensk lag i sin helhet. Den Europeiska sociala stadgan, är däremot inte svensk lag. Stadgans innehåll ska dock, liksom innehållet i ESK-konventionen, återspeglas i lagstiftningen.³¹ Här nedan beskrivs den lagstiftning som benämner bostad som en rättighet, regeringsformen och socialtjänstlagen, och kortfattat den omgärdande lagstiftning som berör rätten till bostad i Sverige.

3.2.1 Regeringsformen

I Sverige skyddas många av de mest grundläggande rättigheterna i grundlag.³² I regeringsformen (RF) utgör det andra kapitlet en rättighetskatalog med grundläggande mänskliga rättigheter som en enskild individ kan hävda gentemot staten om denne fått sina rättigheter kränkta.³³ När rättighetskatalogen infördes på 1970-talet konstaterade fri- och rättighetsutredningen som låg till grund för katalogen att det var för svårhanterligt att koppla rättigheterna i svensk lag direkt till de internationella konventionerna eftersom de är skrivna i en annan kontext och har en terminologi som skiljer sig från det normala i Sverige. Däremot hävdar utredningen att rättigheterna i RF rent innehållsmässigt är nära anknutna till de internationella konventionerna.³⁴

I rättighetskatalogen andra kapitlet RF återfinns få sociala rättigheter. Fokus ligger istället på de medborgerliga och politiska rättigheterna. Fri- och rättighetsutredningen menade att de sociala rättigheterna krävde stora aktiva insatser från det allmänna, och att det därför var omöjligt att i grundlag garantera varje individ att rättigheterna skulle skyddas. Däremot ansåg utredningen de sociala rättigheterna vara av stor vikt för samhällets välfärd och menade därför att de skulle fungera som målsättningar för det allmännas verksamhet.³⁵ Detta synsätt fick stöd i propositionen *Om ändring i regeringsformen*³⁶ och de sociala rättigheterna hittas idag i ett målsättningsstadgande i 1 kap 2§ RF. Paragrafen fungerar som en programförklaring för det allmännas verksamhet.³⁷

³¹ Regeringskansliet, Sveriges nationella rapport till FN:s råd för de mänskliga rättigheterna 2010, s 3.

³² Ibid, s 2.

³³ Regeringsformen, SFS 1974:152, 2 kap.

³⁴ SOU 1975:75, s 14.

³⁵ Ibid, s 163 ff.

³⁶ Proposition 1975/76:209, s 87.

³⁷ Lind, *Sociala rättigheter i förändring*, s 24 ff.

Rätten till bostad är en av de sociala rättigheter som finns med i målsättningsstadgandet i RF kap 1 § 2. Paragrafen är formulerad som att det allmänna ska ”trygga rätten till arbete, bostad och utbildning (...)”³⁸, men då stadgandet är av programmatisk karaktär är rättigheterna inte möjliga för en enskild att hävda gentemot det allmänna.³⁹

3.2.2 Socialtjänstlagen

I 3 kap 2§ Socialtjänstlagen (SOL) stadgas att socialnämndens arbete särskilt ska främja den enskildes rätt till bostad. Socialnämnden ska också medverka i planeringen av bostäder i kommunen så att deras sociala perspektiv tillgodoses i samhällsplaneringen enligt 3 kap 1§ SOL.

Utöver detta kan Socialnämnden ge försörjningsstöd för att täcka boendekostnader för personer med bristande ekonomiska medel enligt 4 kap 3§ SOL.⁴⁰

3.2.3 Närliggande lagstiftning

Implementeringen av rätten till bostad framgår av ett flertal olika lagar. I Socialförsäkringsbalken återfinns i avdelning G bestämmelserna om bostadsbidrag och bostadstillägg⁴¹ som berörs av den reviderade sociala stadgan. Relevant för implementeringen av rätten till bostad är också kommunens ansvar för att tillse att det finns en tillräcklig mängd bostäder som fastslås i Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.⁴² Kommunernas möjligheter att planera bostadsbyggandet påverkas också av Plan- och bygglagen⁴³ Viss relevans för området har också Hyreslagen⁴⁴ och Hyresförhandlingslagen⁴⁵ som reglerar hur hyra sätts, då en del av rätten till bostad i de internationella konventionerna berör just statens skyldighet att tillse att det finns bostäder till rimliga priser. I det sammanhanget är även Lagen om allmännyttiga kommunala

³⁸ Regeringsformen, 1 kap 2§.

³⁹ Proposition 1975/76:209, s 32.

⁴⁰ Socialtjänstlagen, SFS 2001:453.

⁴¹ Socialförsäkringsbalken, SFS 2010:110, avdelning G.

⁴² Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, SFS 2000:1383.

⁴³ Plan- och bygglagen, SFS 2010:900.

⁴⁴ Hyreslagen, SFS 1970:994.

⁴⁵ Hyresförhandlingslagen, SFS 1978:304.

bostadsaktiebolag⁴⁶ av intresse.⁴⁷ Lagen trädde i kraft 2011, och fråntog de kommunala bostadsaktiebolagen möjligheten att bygga så kallat socialt boende⁴⁸. Tidigare bedrevs de kommunala bostadsbolagen utan vinstintresse, vilket gav en möjlighet till låg hyresnivå och subventionerade hyror. Nu bedrivs de kommunala bostadsbolagen marknadsmässigt, varför hyrorna inte längre kan regleras på samma sätt som tidigare.⁴⁹

En del av implementeringen av rätten till bostad är också att staten ska tillse att standarden på bostäderna upprätthålls. Viss lagstiftning har relevans även för detta exempelvis Bostadsförvaltningslagen⁵⁰ som ålägger hyresvärden att hålla en god standard och ger möjlighet för hyresnämnden att i annat fall ingripa.⁵¹

4 Tolkning av internationell rätt

4.1 Krav på konventionsstaterna

Förenta Nationernas (FN) center för mänskliga rättigheter har publicerat ett faktablad där de beskriver hur FN ser på rätt till bostad. Den ovan citerade⁵² artikel 2.1 i ESK-konventionen ger god vägledning för implementeringen av alla rättigheter i konventionen. Här lyfts att det är av stor vikt att nationell lag harmoniseras med folkrätten så att rättigheterna i konventionen skyddas genom nationell lagstiftning. Centret för mänskliga rättigheter menar dock att det inte är tillräckligt med lagstiftningsåtgärder, ett mer aktivt arbete krävs för att uppfylla skrivningen ”med alla lämpliga medel, i synnerhet lagstiftning” i artikel 2:1.⁵³ Thomas Hammarberg, före detta Europarådskommissionär för mänskliga rättigheter, lyfter också vikten av nationell lagstiftning för skydd av rätten till bostad. Han hävdar i sin bok *Human rights in Europe: no grounds for complacency* att det måste vara tydligt i lag vilka

⁴⁶ Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, SFS 2013:879.

⁴⁷ Sveriges 9:e rapport till Europarådets kommitté för sociala rättigheter, 2010, s 44 ff.

⁴⁸ Socialt boende används här synonymt med engelskans ”social housing”, vilket här definieras som boende kännetecknat av att vara offentligt subventionerat, utan vinstintresse och förbehållet grupper som har det svårt att ta sig in på den vanligt bostadsmarknaden.

⁴⁹ Proposition 2009/10:185, s 28; Boverket, <http://www.boverket.se/Boende/Kommunernas-bostadsforsorjning/Allmannyttan/>.

⁵⁰ Bostadsförvaltningslag, SFS 1977:792.

⁵¹ Sveriges 9:e rapport till Europarådets kommitté för sociala rättigheter, 2010, s 44 ff.

⁵² Se avsnitt 3.1.2.

⁵³ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Fact sheet no 21*, s 30 ff.

åligganden som staten har på både nationell och lokal nivå för att enskilda ska kunna väcka klagomål och driva rättsprocess gentemot staten för det fall deras rättighet blivit kränkt.⁵⁴

Matti Mikkola, som bland annat varit ordförande i Europarådets kommitté för mänskliga rättigheter⁵⁵, lyfter i sin bok *Social Human Rights of Europe* vikten av att arbetet för rätten till bostad tar sig an de viktiga legala aspekterna såväl som ekonomiska, kulturella och politiska aspekter. Blir arbetet för ensidigt är det enligt Mikkola omöjligt att nå resultat.⁵⁶ FN:s center för mänskliga rättigheter lyfter att staten till exempel efter samtal med olika aktörer inom sektorn måste anta en bostadsstrategi som redogör för målsättningar och medel för att uppnå en bättre bostadssituation.⁵⁷

Rätten till bostad i ESK-konventionen är inte omedelbar utan ska, som tidigare nämnts, uppfyllas successivt. FN:s center för mänskliga rättigheter menar dock att stater som ratificerat konventionen måste använda så mycket resurser de har för att uppfylla rättigheten på så kort tid som möjligt. Staten måste också fortsätta sitt arbete för att kontinuerligt förbättra bostadssituationen.⁵⁸

Anna-Sara Lind lyfter i sin avhandling *Sociala rättigheter i förändring*, där hon studerat praxis från tolkningen av den reviderade sociala stadgan, att ESK-konventionen ska användas som stöd vid tolkningen av stadgan, men att det finns visst utrymme för de anslutna staterna att bedöma hur stora insatser de behöver göra i förhållande till sina resurser för att säkra rätten till bostad. Hon menar dock att det måste vara effektivt arbete för uppfyllandet av rättigheten och att resultatet av arbetet måste vara mätbart så att staten kan påvisa att man nått maximala resultat sett till resursbegränsningarna inom skälig tid.⁵⁹

⁵⁴ Hammarberg, *Human rights in Europe: no room for complacency*, s 199 f.

⁵⁵ Mikkola, *Social Human Rights of Europe*, omslag.

⁵⁶ *Ibid*, s 338.

⁵⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Fact sheet no 21*, s 22f.

⁵⁸ *Ibid*, s 30.

⁵⁹ Lind, *Sociala rättigheter i förändring*, s 257 ff.

4.2 Definition av lämplig bostad

ESK-konventionen kvalificerar rätten till bostad till att gälla rätt till en lämplig bostad. Exakt vad detta innebär är en tolkningsfråga. I en allmän kommentar till rätten till bostad i ESK-konventionen antagen av kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har kommittén definierat vad rätt till lämplig bostad innebär genom sju punkter, legalt besittningsskydd, tillgång till service, material och infrastruktur, bostad till rimligt pris vilket också inkluderar subventioner för de som inte har råd, beboelig bostad som är säker, tillgänglig bostad även för utsatta grupper som barn och personer med funktionsnedsättning, bostad med ett läge som ger tillgång till samhällsservice, arbetsplatser och dylikt och kulturellt lämplig bostad.⁶⁰ Den reviderade europeiska sociala stadgan kräver enligt Hammarberg att det definieras i nationell lag vad lämplig bostad innebär.⁶¹

4.3 Hemlöshet i folkrätten

Den reviderade europeiska sociala stadgan kräver också konventionsstaternas insatser mot hemlöshet.⁶² Hemlöshet avser, enligt Lind, att vara utan bostad eller annat lämpligt boende.⁶³ Hammarberg lyfter vikten av en tillräckligt vid definition av hemlöshet⁶⁴ och Mikkola menar att hemlöshet innebär att leva utan tak över huvudet, att bo osäkert eller ohälsosamt, att bo utan tillgång till grundläggande faciliteter så som vatten och värme eller att vänta orimligt länge för att få en vanlig bostad. I stadgan framgår att staten både måste förebygga och minska hemlösheten. Förebyggandet handlar, enligt Mikkola, framför allt om legalt skydd mot exempelvis tvångsvräkningar medan minskandet av hemlösheten inkluderar både kortsiktiga lösningar, som akutboenden, och mer långsiktiga program för att ge hemlösa vanlig bostad.⁶⁵

⁶⁰ Kommittén för ESK-rättigheter, *General Comment No. 4 on the Right to Adequate Housing*, 1991, s 1.

⁶¹ Hammarberg, *Human rights in Europe: no room for complacency*, s 200.

⁶² Reviderade europeiska sociala stadgan, art 31.2.

⁶³ Lind, *Sociala rättigheter i förändring*, s 259.

⁶⁴ Hammarberg, *Human rights in Europe: no room for complacency*, s 198.

⁶⁵ Mikkola, *Social Human Rights of Europe*, s 357 ff.

4.4 Finansiering av bostäder

Både ESK-konventionen och den reviderade europeiska sociala stadgan ger att staten måste tillse att det finns bostäder till rimliga priser, och att de som inte har råd med en bostad får ekonomisk hjälp till detta. Staten måste därför verka för en varierad bostadsmarknad med ett brett utbud, där det ingår någon form av socialt boende som är subventionerat av staten.⁶⁶

4.5 Icke-diskriminering

En viktig del av rätten till bostad är principen om icke-diskriminering. Rätten till bostad ska, enligt de internationella instrumenten gälla alla alltid, och ingen diskriminering får förekomma på grund av exempelvis funktionsnedsättning, sexuell läggning eller etnicitet.⁶⁷ Principen om icke-diskriminering slås fast i artikel E i den reviderade sociala stadgan och återfinns i artikel 2.2 i ESK-konventionen.⁶⁸ Detta är också något som bland annat FN:s särskilda rapportör om rätten till bostad lagt särskild vikt vid. Rapportören lyfter att diskriminering sker inte bara utifrån ovan nämnda diskrimineringsgrunder, utan också utifrån ekonomisk status.⁶⁹

5 Kritik och debatt

5.1 Kritik mot Sverige

Flera internationella organ granskar Sveriges uppfyllelse av rätten till bostad. Sverige har rapporterat till den europeiska kommittén för sociala rättigheter om rätten till bostad fyra gånger. Utifrån rapporterna lämnar kommittén slutsatser kring huruvida Sverige uppfyllt rättigheten eller inte. Senaste rapporten lämnades 2013 varför kommittén ännu inte har hunnit komma med några slutsatser.⁷⁰ I de tidigare slutsatserna har kommittén efterfrågat mer information, exempelvis statistik kring antal hemlösa, rapporter om diskriminering av romer på bostadsmarknaden och detaljer kring hur processen för överklagande av

⁶⁶ Ibid, s 363; Lind, *Sociala rättigheter i förändring*, s 261.

⁶⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Fact sheet no 21*, s 10.

⁶⁸ Reviderade europeiska sociala stadgan, art E.

⁶⁹ FN:s särskilda rapportör om rätten till bostad, *rapport E/CN.4/2003/5*, s 10.

⁷⁰ Regeringskansliet, <http://www.manskligarattigheter.se/sv/manska-rattigheter-i-sverige/internationell-granskning-av-sverige/europaradets-granskning-av-sverige/europeiska-sociala-stadgan-reviderad>.

hyresnämnds beslut fungerar. Utöver sina kommentarer lämnar kommittén ett uttalande om den granskade staten som helhet uppfyller rättigheten eller inte. I rapporten år 2003 valde kommittén att, i väntan på ytterligare information, avvakta med sitt uttalande om huruvida Sverige uppfyllde rätten till bostad eller inte. Inte heller i rapporten därefter år 2005 hade kommittén tillräcklig information för att vilja uttala sig om uppfyllelsen av rättigheten. I den senaste rapporten från år 2011 efterfrågade kommittén ytterligare information om alla delar av artikel 31 om rätten till bostad, men tyckte sig ändå veta tillräckligt för att säga att Sverige uppfyllde både artikel 31.2 om hemlöshet och artikel 31.3 om ekonomiskt tillgänglig bostad. Angående artikel 31.1 ansåg de dock att informationen fortfarande var för bristfällig för att kunna göra ett uttalande.⁷¹

Ett annat granskande organ är FN:s råd för mänskliga rättigheter. Dit rapporterade Sverige för första gången år 2010, rapporten berörde uppfyllelsen av alla mänskliga rättigheter, däribland rätten till bostad.⁷² Utifrån rapporten kom rådet med rekommendationer till Sverige, två av dessa berörde rätten till bostad. Båda rekommendationerna lyfte specifikt upp situationen för barn som kommit hit som flyktingar eller på annat sätt hamnat i en utsatt situation och därför blivit hemlösa.⁷³ Ytterligare ett granskande organ är ESK-kommittén som granskar hur väl Sverige uppfyller ESK-konventionen, kommittén lämnade rekommendationer till Sverige senast år 2008. Då rekommenderade kommittén Sverige att närmare utreda hur utbredd hemlöshet bland barn och andra utsatta grupper är och vilka orsaker det har. De rekommenderar också att Sverige stärker sina ansträngningar för att minska hemlösheten bland utsatta grupper.⁷⁴

En annan återkommande kritik mot Sverige är att principen om icke-diskriminering inte uppfylls när det kommer till rätten till bostad. Romer lyfts som en särskilt utsatt grupp som diskrimineras på bostadsmarknaden. FN:s råd för mänskliga rättigheter rekommenderade åtgärder mot diskriminering av romer, där bostadsfrågan är en del,⁷⁵ och FN:s kommitté mot

⁷¹ European Committee on Social Rights, Conclusions 2003 (Sweden), s 84 ff; European Committee on Social Rights, Conclusions 2005 (Sweden), s 44 ff; European Committee on Social Rights, Conclusions 2011 (Sweden), s 27 ff.

⁷² Regeringskansliet, Sveriges nationella rapport till FN:s råd för de mänskliga rättigheterna 2010.

⁷³ Regeringskansliet, Sveriges nationella halvtidsrapport 2012, s 9 f.

⁷⁴ Kommittén för ESK-rättigheter, Concluding Observations (Sweden), 2008, s 5.

⁷⁵ Regeringskansliet, Sveriges nationella halvtidsrapport 2012, s 16.

rasdiskriminering kritiserar Sverige i en rapport från 2004 för att romer är diskriminerade på den svenska bostadsmarknaden och att Sverige därmed inte uppfyller rätten till bostad.⁷⁶

I de första slutsatserna den europeiska kommittén för sociala rättigheter lämnade kring Sveriges uppfyllelse av rätten till bostad år 2003 klargjorde de behovet av att definiera vad "lämplig bostad" betyder i lag. Kommittén lyfter ett antal kriterier för vad en lämplig bostad ska vara, exempelvis att den ska vara säker, och påpekar Sverige inte har den typen av legal definition av en lämplig bostad.⁷⁷ Detta är något som även Anna-Sara Lind skriver om i sin bok *Sociala rättigheter i förändring*, där hon menar att bristen på legal definition bidrar till att försvaga skyddet av rättigheten.⁷⁸

Lind menar att det "*råder en diskrepans mellan den styrka rätten till bostad har i svensk rätt vid en jämförelse med de folkrättsliga åtagandena*", dels på grund av bristen på definition av "lämplig bostad" i svensk lag men också på grund av bristen på socialt boende i Sverige. Hon menar att Sverige enligt den sociala stadgan är skyldigt att tillhandahålla socialt boende, och att rätten till bostad inte kan vara förbehållen endast vissa.⁷⁹ Även den europeiska kommittén för sociala rättigheter har pekat på bristen på socialt boende i Sverige. Kommittén har ännu inte lämnat någon rapport efter det att de kommunala bostadsbolagen började bedrivas med vinstintresse, men lyfte i rapporten 2011 ett frågetecken kring vilka konsekvenser detta skulle ge för bostadssituationen hos mindre bemedlade grupper.⁸⁰ Den europeiska kommittén för sociala rättigheter har också gett viss kritik av Sveriges arbete mot hemlöshet. I kommitténs slutsatser utifrån Sveriges rapport 2003 lyfte kommittén särskilt vikten av långsiktiga boendelösningar och klargjorde att tonvikten i arbetet mot hemlöshet inte får ligga på tillfälliga lösningar för de som akut behöver tak över huvudet.⁸¹

En återkommande kritik mot Sverige är också att rätten till bostad inte är en individuellt utkrävbar rättighet, där en individ kan kräva rätt gentemot staten. Regeringsformen bjuder

⁷⁶ Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering, *Concluding Observations (Sweden)*, 2008, s 3.

⁷⁷ European Committee on Social Rights, *Conclusions 2003 (Sweden)*, s 84.

⁷⁸ Lind, *Sociala rättigheter i förändring*, s 457 f.

⁷⁹ *Ibid*, s 458.

⁸⁰ European Committee on Social Rights, *Conclusions 2011 (Sweden)*, s 31.

⁸¹ European Committee on Social Rights, *Conclusions 2003 (Sweden)*, s 87 f.

inga möjligheter för enskilda att hävda sin rätt till bostad, och även om det går att kräva socialt stöd enligt socialtjänstlagen beskrivs aldrig bostad specifikt som en rättighet. Att göra rätten till bostad till en reell rättighet som en enskild med stöd i lag kan kräva lyfter bland annat Mikkola som väsentligt.⁸² Alec Carlberg, med lång erfarenhet av att arbeta med hemlösa personer i missbruk skriver i antologin *hemlöshet*, om hemlöshetsperspektivet på frågan:

*"I Sverige finns en tendens att negligera hemlösa människors rättigheter. Detta beror dels på att vissa befintliga rättigheter undertrycks, dels på att det i såväl grundlagen som socialtjänstlagen saknas uttryckliga bestämmelser om rätten till exempelvis bostad."*⁸³

Carlberg menar att det svenska regelverket leder till att hemlösas rättigheter inte lyfts i tillbörlig grad, utan att fokus istället hamnar på hemlösa som ett problem som samhället bör göra sig av med, utan att se till bakgrund och orsak. Carlberg anser att det behövs ett nytt synsätt på hemlöshet och en ny bostadspolitik där rätten till bostad görs till en legal rättighet som ger varje person rätt till en egen bostad.⁸⁴

5.2 Sveriges åtgärder

När den Europeiska sociala stadgan skulle revideras i slutet på 1990-talet lade regeringen fram en proposition för att få riksdagens godkännande av en ratificering även av den reviderade versionen av stadgan. I propositionen skriver regeringen att trots att rätten till bostad skulle tillkomma i den nya versionen av stadgan behövde inga åtgärder vidtas i Sverige. Regeringen ansåg att alla åtaganden vad gäller rätten till bostad redan var uppfyllda.⁸⁵

Sverige arbetar ändå för att stärka rätten till bostad, bland annat utifrån den kritik internationella organ riktat mot Sverige kring uppfyllandet av rättigheten. I halvtidsrapporten till FN:s råd för mänskliga rättigheter år 2012 skrev regeringen om vilka åtgärder som vidtagits för att följa rådets rekommendationer. En kartläggning av

⁸² Mikkola, *Social Human Rights of Europe*, s 356 f.

⁸³ Carlberg, *Rättigheter istället för repression!*, i: Runquist (red), Swärd (red), *hemlöshet*, s 364.

⁸⁴ Ibid, s 364 f.

⁸⁵ Proposition 1997/98 s 82, s 37 f.

hemlösheten i Sverige gjordes 2011, och en nationell hemlöshetssamordnare med ansvar för att hitta långsiktiga lösningar på hemlöshetsproblemet, tillsattes.⁸⁶

Regeringen tog fram en handlingsplan för mänskliga rättigheter som gällde år 2006-2009. I handlingsplanen redogjorde regeringen för bostadsläget i Sverige och ett antal åtgärder som regeringen vidtagit eller planerar att vidta utifrån det. Handlingsplanen tar upp åtgärder på fyra områden, bostadsförsörjning, hemlöshet, ingångar till bostadsmarknaden för utsatta grupper och bostadssegregation. För att förbättra bostadsförsörjningen tillsatte regeringen en utredning som hade till uppdrag att se över lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Socialstyrelsen fick förlängt uppdrag att vidta åtgärder mot hemlöshet, och kunde redovisa ett stort antal projekt där olika grupper fick stöd för att ta sig ur hemlöshet, och där insatser sattes in för att förebygga hemlöshet. Visst fokus låg på förebyggande av vräkning, framför allt av barnfamiljer. År 2005 tillsatte regeringen en nationell bostadssamordnare som skulle arbeta för att underlätta för utsatta grupper, och i synnerhet ungdomar, att komma in på bostadsmarknaden. Bostadssamordnaren skulle bland annat arbeta med att se över utbudet av bostäder av varierande art och storlek, eventuell diskriminering vid bostadsuthyrning och tillgången till billiga bostäder. I handlingsplanen lyfter också regeringen sin bostadspolitik i storstadskommunerna. Fokus för politiken är att minska den socioekonomiska segregationen genom avtal med kommunerna i vilka de tar på sig att bedriva ett utvecklingsarbete med utgångspunkt i kommuninvånarnas synpunkter och önskemål.⁸⁷

6. Analys

Sverige är en välfärdsstat med högt satta ambitioner på människorättsområdet. Trots detta finns det hemlösa, trångbudda och personer som kämpar för att ha råd med sitt boende. Sverige har ratificerat bindande konventioner som ger rätt till bostad, men är verkligen rätt till bostad en rättighet i svensk lag? Uppfyller Sverige sina åtaganden enligt de internationella konventioner Sverige anslutit sig till? Och är svensk lag förenlig med de folkrättsliga instrumenten?

⁸⁶ Regeringskansliet, Sveriges nationella halvtidsrapport 2012, s 9.

⁸⁷ Regeringens skrivelse 2005/06:95, s 62 f, 172 ff.

6.1 Är svensk lag förenlig med de folkrättsliga dokumenten?

Det är inte uppseendeväckande att Sverige som en dualistisk stat inte infört ESK-konventionerna i sin helhet som svensk lag. Däremot bör svensk lag vid en ratifikation av ett rättsligt bindande internationellt instrument anpassas så att den är förenlig med innehållet i instrumentet. De sociala rättigheterna har hållits utanför rättighetskatalogen i RF och återfinns istället i programstadgandet i 1 kap RF. Programstadgandet anger inte en faktisk rättighet utan är enbart en målsättning för det allmännas verksamhet. Rätten till bostad finns inte heller skyddad någon annanstans i svensk lag. Här är frågan om svensk lag anpassats i tillräcklig mån efter de internationella instrument som reglerar rätten till bostad. Rättigheterna i ESK-konventionen är inte absoluta och omedelbara utan ska uppfyllas så snart som möjligt i förhållande till vilka tillgängliga resurser som finns. Även i den sociala stadgan är rättigheterna mjuka och formulerade som krav på åtgärder snarare än absoluta rättigheter. Om svenska staten ansåg det omöjligt i förhållande till sina ekonomiska tillgångar att tillse att alla svenskar har en bostad verkar det därför vara en rimlig lösning att göra rättigheten till en målsättning snarare än till en genom lag utkrävbar rättighet. Med den argumentationen skulle alltså Sverige kunna hävda att svensk lag är förenlig med de krav som ställs i ESK-konventionen. Att Sverige inte av ekonomiska skäl skulle kunna uppfylla allas rätt till bostad kan dock ifrågasättas. Att rätten till bostad inte gjorts utkrävbar kan också vara ett tecken på ovilja att binda staten till åtgärder som inte är politiskt prioriterade, trots att dessa hade varit ekonomiskt möjliga.

6.2 Uppfyller Sverige sina åtaganden?

Vanligt förekommande trångboddhet, avsaknaden av ekonomiskt stöd till socialt boende och 34 000 personer i hemlöshet är exempel på kränkningar av rätten till bostad, så som den är fastslagen i de internationella konventionerna. Lämplig bostad är, trots rekommendationer från europeiska rådet för sociala rättigheter, inte definierat i svensk lag. Utifrån FN:s definition är det dock tydligt att bostaden måste vara tillräckligt rymlig för att räknas som lämplig. Vad detta innebär kan naturligtvis diskuteras, men Boverket har valt att sätta upp en egen norm för vad som ska räknas som trångboddhet. Boverket säger sig medvetna om att trångboddhet enligt deras definition är vanligt, men har inte tillräcklig statistik för att ge några detaljer om utbredning eller utveckling. En legal definition av lämplig bostad och en

ordentlig kartläggning av bostadssituationen i Sverige hade underlättat vidtagandet av åtgärder för att uppfylla rätten till bostad.

Att Sverige helt saknar möjligheter till socialt boende är anmärkningsvärt. Hur det är tänkt att bostäder ska kunna tillhandahållas personer med bristande ekonomiska resurser är oklart, och det återstår att se vad den europeiska kommittén för sociala rättigheter anser om uppfyllandet av rättigheten i de slutsatser de dragit från Sveriges rapport 2013.

Marknadsanpassningen av de kommunala bostadsbolagen och det låga bostadsbyggandet i Sverige driver upp bostadskostnaderna, och det är svårt att se att Sverige anses uppfylla artikel 31.3 om billigt boende av den europeiska sociala kommittén i deras kommande slutsatser.

Vad som menas med hemlöshet är inte självklart. För att nå siffran 34 000 hemlösa i Sverige krävs en bred definition där även grupper som inte ingår i gemene mans uppfattning om hemlösa räknas. Men även när bara akut hemlöshet, där personer inte ens har kortsiktiga lösningar på sitt boende, räknas är över 4000 personer hemlösa i Sverige. Det är i det här fallet uppenbart att rätten till bostad kränks. Frågan är dock om Sverige brustit i uppfyllandet av sina åtaganden. Åtgärder ska enligt konventionerna vidtas för att hemlösheten ska minska, ett förebyggande arbete ska finnas och målsättningen ska vara att hemlösheten helt försvinner. Att Sverige vidtagit åtgärder råder det ingen tvekan om men kanske inte i den mesta möjliga mån de ekonomiska resurserna tillåter. Att det fortfarande finns hemlöshet i den här skalan i Sverige när decennier har gått sedan konventionerna ratificerades, får ses som ett misslyckande från Sveriges sida.

Regeringen ansåg när den reviderade europeiska sociala stadgan ratificerades att inga vidare åtgärder gällande rätten till bostad behövde vidtas. Den europeiska kommittén för sociala rättigheter har trots detta än så länge aldrig gett Sverige helt godkänt för uppfyllandet av rättigheten.

6.3 Finns det en rätt till bostad i svensk lag?

Som konstaterat ovan finns ingen utkrävbar rättighet till bostad i Sverige. Kan något kallas för rättighet om det inte finns någon motstående skyldighet? I RF är det formulerat som att

det allmänna ska trygga rätten till bostad, men paragrafen är inte rättsligt bindande, utan bara en målsättning. Här erkänner staten att de ser bostad som en mänsklig rättighet, men säger i samtidigt att de inte är skyldiga att tillse att den kan åtnjutas av alla. Varför är det formulerat som en rättighet om det inte är något som staten de facto är skyldig att upprätthålla utan bara något som ska främjas? Ska det bara främjas hade grundlagen istället kunnat vara formulerad som att det allmänna ska främja varje enskilds tillgång till lämplig bostad. Troligen har regeringen genom att lägga in en formulering om rätt till bostad i programstadgandet försökt ge tyngd till rättigheten och visa kopplingen till de internationella konventionerna, utan att hamna i en situation där hemlösa, trångbodda eller fattiga driver rättsprocesser mot svenska staten. Och visst är det lovansvärt att det allmänna ska ha som målsättning att trygga rätten till bostad, men är det tillräckligt?

När konventionerna skrevs var det troligen inte för att råda bot på en bostadssituation likt den vi har i Sverige idag utan för att motverka betydligt grövre kränkningar av enskildas rätt till bostad. Formellt sett kan Sverige med stor sannolikhet komma undan med de kränkningar som sker utan allvarigare kritik eller andra efterverkningar. Men med de ekonomiska och politiska förutsättningar Sverige har är det rimligt att höja ambitionsnivån. Rätten till bostad borde vara svensk lag med möjlighet för enskilda att kräva sin rätt gentemot staten. Det hade krävt ett intensifierat arbete mot hemlöshet och diskriminering på bostadsmarknaden. Det hade krävt en nyinstiftad möjlighet till socialt boende för utsatta grupper. Det hade krävt en lagstadgad definition av lämpligt boende. Det hade krävt ett intensifierat arbete mot bostadsbrist och trångboddhet. I gengäld hade det inneburit att Sverige på allvar kunnat hävda sig uppfylla rätten till bostad så som den är stadgad i de internationella konventionerna.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Statens offentliga utredningar

SOU 1975:75 *Medborgerliga fri- och rättigheter*

Propositioner

Prop. 1971:125 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående godkännande av internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*

Prop. 1975/76:209 *Om ändring i regeringsformen*

Prop. 1997/98:82 *Europarådets sociala stadga*

Prop. 2009/10:185 *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler*

Svensk författningssamling

SFS 1970:994 *Hyreslagen*

SFS 1974:152 *Regeringsformen*

SFS 1977:792 *Bostadsförvaltningslag*

SFS 1978:304 *Hyresförhandlingslagen*

SFS 2000:1383 *Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*

SFS 2001:453 *Socialtjänstlagen*

SFS 2010:110 *Socialförsäkringsbalken*

SFS 2010:900 *Plan- och bygglagen*

SFS 2013:879 *Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag*

Folkrättsliga instrument

Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna, 1948

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, 1950

Den reviderade europeiska sociala stadgan, 1961

Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1966

Tilläggsprotokoll till den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 2008

Offentliga publikationer

- Boverket *Bostadsmarknadsenkäten 2013-14, 2013,*
hämtad från
[http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Do
kument/2013/BME-2013.pdf](http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Do
kument/2013/BME-2013.pdf) den 19/5 2014.
- Konkurrensverket *Rapport 2013:10, Konkurrensen i Sverige 2013,*
hämtad från
[http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapport
er/rapport_2013-10_kap2_byggmarknaden.pdf](http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapport
er/rapport_2013-10_kap2_byggmarknaden.pdf) den
23/5 2013.
- Socialstyrelsen *Hemlöshet och utestängning från*
bostadsmarknaden 2011, 2012, hämtad från
[http://www.socialstyrelsen.se/lists/artikelkatalog/at
tachments/18523/2011-12-8.pdf](http://www.socialstyrelsen.se/lists/artikelkatalog/at
tachments/18523/2011-12-8.pdf) den 15/5 2014.
- Regeringskansliet *Konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige*
har undertecknat, hämtad från
[http://www.manskligarattigheter.se/Media/Get/303
/Konventioner20om20mc3a4nskliga20rc3a4ttighete
r20som20Sverige20har20undertecknat.pdf](http://www.manskligarattigheter.se/Media/Get/303
/Konventioner20om20mc3a4nskliga20rc3a4ttighete
r20som20Sverige20har20undertecknat.pdf) den 15/5
2014.

Regeringskansliet *Mänskliga rättigheter – en introduktion, 2007,*
hämtad från
http://www.manskligarattigheter.se/dm3/file_archive/071114/64e2f3032ace1565402fd2347d4ae72f/Utbildn%20intro.pdf den 16/5 2014.

Regeringskansliet Regeringens skrivelse 2005/06:95, *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009*, hämtad från
http://www.manskligarattigheter.se/dm3/file_archive/060314/cd54a7dcaf2c74ce0d4d8e4fb235b55b/s200506_95.pdf den 19/5 2014.

Rapporter till internationella organ

Regeringskansliet *Sveriges nationella rapport, FN:s råd för de mänskliga rättigheterna: allmän återkommande utvärdering*, maj 2010, hämtad från
[http://www.manskligarattigheter.se/Media/Get/684/Ladda20ner20dokument20\(pdf\)](http://www.manskligarattigheter.se/Media/Get/684/Ladda20ner20dokument20(pdf)) den 24/5 2014.

Regeringskansliet *Sveriges 9:e rapport till Europarådets kommitté för sociala rättigheter*, 2010, hämtad från
[http://www.manskligarattigheter.se/Media/Get/570/Ladda20ner20dokument20\(pdf\)](http://www.manskligarattigheter.se/Media/Get/570/Ladda20ner20dokument20(pdf)) den 22/5 2014.

Regeringskansliet Sveriges nationella halvtidsrapport, 2012,
hämtad från
[http://www.manskligarattigheter.se/Media/Get/685/Ladda20ner20dokument20\(pdf\)](http://www.manskligarattigheter.se/Media/Get/685/Ladda20ner20dokument20(pdf)) den 22/5 2014.

Publikationer från internationella organ

- Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering *Concluding Observations (Sweden), 2008, CERD/C/64/CO/8.*
- Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter *Concluding observations (Sweden), 2008, E/C.12/SWE/CO/5.*
- European Committee on Social Rights *Conclusions 2003 (Sweden), 2003.*
- European Committee on Social Rights *Conclusions 2005 (Sweden), 2005.*
- European Committee on Social Rights *Conclusions 2011 (Sweden), 2011.*
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights *Fact sheet no 21, 2009, hämtad från http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf den 12/5 2014.*
- Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter *General Comment No. 4 on the Right to Adequate Housing, 1991, hämtad från <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html> den 18/5 2014.*
- FN:s särskilda rapportör om rätten till bostad *Rapport E/CN.4/2003/5, 2003.*

Litteratur

- Carlberg, Alec *Rättigheter istället för repression!, i hemlöshet, Weddig Runquist och Hans Swärd (red), s. 363-370, Carlsson Bokförlag, Stockholm, 2000.*

Hammarberg, Thomas

Human rights in Europe: no grounds for complacency, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2011.

Lind, Anna-Sara

Sociala rättigheter i förändring, Uppsala universitet, Uppsala, 2009.

Mikkola, Matti

Social Human Rights of Europe, Karelactio, Porvoo, 2010.

Nilsson, Anna

Mänskliga rättigheter, i *Folkrätten i ett nötskal*, Ulf Linderfalk (red), s. 167-180, Uppl. 2:1, Studentlitteratur AB, Lund, 2012.

Webbplatser

Statistiska centralbyrån

Bostadsbyggandet lågt under lång tid, publicerad 29/6 2012, hämtad från http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Artiklar/Bostadsbyggandet-lagt-under-lang-tid/ den 22/5 2014

Regeringskansliet

Europeiska sociala stadgan (reviderad), hämtad från <http://www.manskligarattigheter.se/sv/manskliga-rattigheter-i-sverige/internationell-granskning-av-sverige/euoparadets-granskning-av-sverige/europeiska-sociala-stadgan-reviderad> den 18/5 2014.

Boverket

Trångboddhet, hämtad från <http://www.boverket.se/Boende/Sa-bor-vi-i-Sverige/Trangboddhet/> den 22/5 2014.

Regeringskansliet

FN:s råd för mänskliga rättigheters granskning av Sverige, hämtad från

<http://www.manskligarattigheter.se/sv/manskliga-rattigheter-i-sverige/internationell-granskning-av-sverige/fn-s-rad-for-manskliga-rattigheters-granskning-av-sverige> den 18/5 2014.

FN

United Nations Treaty Collection, hämtad från

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en den 24/5 2014.

Regeringskansliet

Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, hämtad från

<http://www.manskligarattigheter.se/sv/manskliga-rattigheter-i-sverige/internationell-granskning-av-sverige/fn-s-konventionskommitt-ers-granskning-av-sverige/konventionen-om-ekonomiska-sociala-och-kulturella-rattigheter-icescr> den 22/5 2014.

Boverket

Allmännyttan, hämtad från

<http://www.boverket.se/Boende/Kommunernas-bostadsforsorjning/Allmannyttan/> den 18/5 2014.