



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Linn Bastos

Asyl och rätten till bostad

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Per Norberg

HT 2017

Inledning

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Syfte och frågeställningar	7
1.3 Metod och material	7
1.4 Forskningsläge	8
1.5 Avgränsningar	9
1.6 Terminologi	9
1.7 Disposition	10
2 MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER	12
2.1 Kort Historik	12
2.2 Sociala rättigheter	13
3 RÄTTEN TILL BOSTAD I INTERNATIONELL OCH EUROPEISK RÄTT	15
3.1 Rätten till bostad i internationell rätt	15
3.1.1 Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter	15
3.1.2 Övervakningsorgan	16
3.1.3 Särskilt utsatta grupper i relation till rätten till bostad	17
3.1.4 Vem omfattas av ICESCR?	20
3.2 Rätten till bostad i europeisk rätt	21
3.3 Personkrets	23
3.3.1 Utsatta grupper	23
3.3.2 Flyktingar	24
3.4 Rättspraxis	26
3.4.1 FEANTSA v. Frankrike	27
3.4.2 ERRC v. Bulgarien	30

3.4.3	DCI v. Nederländerna	33
3.4.4	FEANTSA v. Nederländerna	36
4	RÄTTSLIG STÄLLNING SOM NYANLÄND I SVERIGE	39
4.1	Internationell och europeisk rätt	39
4.2	Svensk rätt	40
5	DISKRIMINERING	44
5.1	Diskrimineringslagen	44
5.2	Diskrimineringsformer	46
5.2.1	Direkt diskriminering	46
5.2.2	Indirekt diskriminering	47
5.3	Samhällsområden	48
5.3.1	Varor, tjänster och bostäder	48
5.3.2	Socialtjänsten	49
5.4	Bevisbörderegeln	50
5.5	Etnisk diskriminering	51
6	RÄTTEN TILL BOSTAD I SVENSK RÄTT	56
6.1	Regeringsformen	56
6.2	Ansvarsfördelning	57
6.2.1	Kommunens uppgifter enligt SoL	58
6.2.2	Kommunens personkrets	59
6.2.3	Kommunernas förpliktelser	60
6.3	Rätten till bostad genom 4 kap 1§ SoL	62
6.3.1	RÅ 1990 ref. 119	62
6.3.2	RÅ 1994 not 574	63
6.3.3	RÅ 2004 ref. 130	65
6.4	4 kap. 2§ SoL	66
6.5	Lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning	67
6.6	Den sekundära bostadsmarknaden	71
7	ANALYS	74
7.1	Vilka förpliktelser har Sverige gentemot människor som anländer på grund av flykt?	74
7.1.1	Vem är flykting?	74
7.2	Vilka förpliktelser har Sverige mot lagligt bosatta personer under internationell och europeisk rätt när det kommer till rätten till bostad och hur har detta implementerats i svensk rätt?	76

7.2.1 Den allmänna bostadsmarknaden och 31.1 RESC	76
7.2.2 Den sekundära bostadsmarknaden och 31.2 RESC	80
7.3 Vilket inflytande har diskrimineringslagen på den svenska lagstiftningen som berör rätten till bostad?	85
7.3.1 Den allmänna bostadsmarknaden	85
7.3.2 Socialtjänstens sekundära bostadsmarknad	86
7.3.3 Situation 1	86
7.3.4 Situation 2	89
7.3.5 Situation 3	90
7.4 Avslutande kommentarer	93
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	96
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	104

Summary

In the last years, there has been a largely increased number of refugees in Sweden. The responsibility for these peoples' living situation are both a responsibility for the state and for the municipalities. Thus, this paper will examine the distribution of responsibility and how far the right to housing extends in Swedish national law. This paper focuses on the subject if the right to housing is enjoyed on the same terms for all people who are legally residing in Sweden. The question is examined on three levels – an International, European and Swedish level.

In both the Convention of Economic, Social and Cultural rights and the Revised European Social Convention, the right to adequate housing is established. Further, the right shall be enjoyed without any form of discrimination. A state like Sweden, who has ratified both these conventions, is responsible that Swedish Law is coherent with these international commitments. The Swedish legal practice has reacted strongly when municipalities and private actors has tried to treat migrants differently than a Swedish citizen in a comparable situation. Even so, a state has some room to treat asylum seekers differently than the nation's residents. In this aspect, Sweden has introduced the Law of residence.¹ However, the law shall not be either direct discriminated or indirect discriminated.

The conclusion reached is that the Law of residence for certain newly arrived in Sweden that was implemented 2016, can have the effect that this group has a worse starting position in comparison with other exposed groups that has a right of help to find a residence. The implementation of the right to adequate housing is relatively clear in Swedish legal practice. Even so, both the state and the municipalities have a difficult time to follow the practice who statutes the right to adequate housing in certain cases.

¹ Lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Sammanfattning

Antalet nyanlända personer i Sverige har ökat dramatiskt de senaste åren. Ansvaret för dessa människors boende är både en statlig och en kommunal angelägenhet. Denna uppsats undersöker ansvarsfördelningen och hur långt rätten till bostad sträcker sig i svensk lagstiftning. Uppsatsen undersöker om rätten till bostad åtnjuts på lika villkor av alla människor som lagligen uppehåller sig i Sverige. Denna fråga studeras på tre nivåer – genom internationell, europeisk och nationell svensk rätt.

I FN:s konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och även i den reviderade europeiska sociala stadgan etableras rätten till en lämplig bostad samt att denna rätt ska åtnjutas med respekt av principen om icke-diskriminering. Sverige har ratificerat dessa konventioner och har således förpliktigt sig att se till att svensk rätt överensstämmer med dessa internationella åtaganden. Svensk rättspraxis har reagerat starkt på när kommuner eller privata aktörer har försökt behandla migranter på ett sämre sätt än en svensk medborgare i en jämförbar situation. En stat har dock ett utrymme att inte likabehandla asylsökande med nationens invånare. Detta har Sverige infört genom lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Lagen ska dock inte vara vare sig direkt diskriminerande eller indirekt diskriminerande.

Slutsatsen för denna uppsats är att den speciallagstiftning som infördes 2016 kan ha den effekten att nyanlända personer får en sämre utgångspunkt i jämförelse med övriga utsatta grupper i samhället som har en rätt till att få hjälp att erhålla en lämplig bostad. Implementeringen av rätten till bostad är relativt tydlig i svensk rättspraxis men både staten och kommunerna har svårt att följa de uttalanden som stadgat att det finns en rätt till en lämplig bostad i Sverige i vissa fall.

Förord

Detta arbete kommer bli en milsten i mitt liv. Den avslutar min fem år långa vistelse i Lund och Malmö och är startskottet för nya äventyr. Jag tänkte därför passa på att tacka några personer som har hjälpt mig genom denna utbildning.

Först vill jag ge ett stort tack till de vänner jag har fått sedan jag påbörjade denna utbildning och som har stöttat mig i de svåra stunderna. Ett extra tack vill jag rikta till Thea och Niki som har spenderat ändlösa timmar med mig på Juridicum.

Jag skulle vilja tacka min handledare, Per Norberg, som har guidat mig i den svåra uppgiften att skriva detta arbete.

Till sist vill jag tacka min mamma. Utan henne hade jag aldrig börjat på detta program. Det var hon som övertalade mig att få min tenta omrättad på UJIKEN. Detta ledde till att jag blev antagen till programmet. Tack för att du trodde på mig!

Malmö, januari 2018

Linn Bastos

Förkortningar

CESCR	FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
DCI	Defence for Children International
DO	Diskrimineringsombudsmannen
EKMR	Den Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter
ERRC	European Roma Rights Centre
ESK-rättigheter	Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
EU	Europeiska Unionen
FEANTSA	European Federation of National Organisations working with the Homeless
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FN	Förenta Nationerna
ICESCR	FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
JO	Jämställdhetsombudsmannen
LMA	Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.
MP-rättigheter	Medborgerliga och politiska rättigheter
RESC	Den reviderade europeiska sociala stadgan
RÅ	Regeringsrättens årsbok (nuvarande Högsta Förvaltningsdomstolen)
SoL	Socialtjänstlagen

UtL

Utlänningslagen

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under 2015 sökte drygt 163 000² människor asyl i Sverige. Denna siffra är den högsta i svensk asylhistoria. Den senaste gången Sverige stod inför en liknande situation var på 90-talet efter kriget i Balkan då lite över 80 000³ människor sökte asyl. Det svenska välfärdssystemet hade således en svår uppgift att klara av och står fortfarande inför många prövningar när ett stort antal människor på kort tid behöver hjälp att etablera sig i det svenska samhället. Denna siffra i kombination med den överhettade bostadsmarknaden och svårigheterna att hitta en lämplig bostad för andra utsatta grupper, gör att de svenska kommunerna står inför ett dilemma när det kommer till att hjälpa de människor som har rätt att få hjälp att hitta en bostad.⁴ Regeringen har infört en tvingande lagstiftning om att kommunerna är skyldiga att hitta bostäder åt de personer som staten anvisar till kommunen. I en lägesrapport⁵ sammanfattas länsstyrelsernas åsikter om vilken påverkan antalet asylsökande och nyanlända har för verksamheterna inom socialtjänst, skola och utbildning och hälso- och sjukvård. Åsikterna uttrycker att en stor del av kommunerna ser problem med en s.k. undanträngningseffekt.⁶ Detta betyder att socialtjänsten upplever en problematik med att tillgodose andra utsatta gruppers behov av ett boende då de nyanlända måste prioriteras eftersom det finns en lagstiftad förpliktelse för kommunerna att uppfylla. Detta arbete syftar till att undersöka olika individers rätt till en lämplig bostad beroende på vilken utsatt grupp de tillhör och vilka prioriteringar man kan göra som kommun för att inte bryta mot principen om icke-diskriminering och rätten till bostad. Rätten till en lämplig bostad är uttryckt i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR), artikel 11 men hur gör man när man har för få bostäder och för många behövande? Huvudsyftet med detta arbete är således att undersöka de svenska myndigheternas förpliktelser gentemot de utsatta grupper som är berättigade till hjälp att ordna boende, det reglerade tillvägagångssättet och vilken roll principen om icke-diskriminering spelar i

² <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2016/2016-01-01-Nastan-163-000-manniskor-sokte-asyl-i-Sverige-2015.html>.

³ Ibid.

⁴ <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten-i-korthet/>

⁵ Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsernas återsrapportering av uppdrag 40 enligt regleringsbrevet för 2017, dnr 851-8242-17, 2017-10-20.

⁶ Ibid.

arbetet att förverkliga rätten till en lämplig bostad för alla. Problemet kommer att studeras genom att undersöka internationell och svensk rätt.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att se hur rätten till bostad implementeras i svensk rätt och om denna rättighet skiljer sig åt beroende på vilken utsatt grupp i samhället en person tillhör. Uppsatsen ska även undersöka om det finns utrymme att behandla vissa utsatta grupper annorlunda och i sådant fall på vilka grunder.

Jag vill genom denna uppsats svara på frågeställningen:

Kan Sveriges kommuner utifrån internationell och svensk rätt prioritera en utsatt grupp framför en annan när det kommer till rätten till bostad?

För att kunna svara på detta så tänkte jag ta hjälp av tre underordnade frågor:

1. Vilka förpliktelser har Sverige gentemot människor som anländer på grund av flykt?
2. Vilka förpliktelser har Sverige mot lagligt bosatta personer under internationell rätt när det kommer till rätten till bostad och hur har detta implementerats i svensk rätt?
3. Vilket inflytande har diskrimineringslagen på den svenska lagstiftningen som berör rätten till bostad?

1.3 Metod och material

Jag har använt mig av en rättsdogmatisk metod i detta arbete. Denna metod tolkar och systematiserar gällande rätt genom en genomgång och analys av olika rättskällor. I rättskällevärdet ingår lagar, praxis, förarbeten och doktrin. Denna metod innebär traditionellt att man först utreder vad som är gällande rätt (*de lege lata*). Den rättsdogmatiska metoden medför även att man kritiskt granskar det material som behandlas.⁷

I denna uppsats granskar jag rätten till bostad i tre dimensioner - internationell, europeisk och nationell nivå. Dessa dimensioner ska tydliggöra Sveriges internationella åtaganden och även hur dessa åtaganden ter sig i svensk gällande rätt. I den internationella rätten används främst konventioner, kommentarer och doktrin för att förstå vad en socioekonomisk rättighet

⁷ Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, 2015, s. 43f.

innebär och hur rätten till bostad tolkas av främst olika aktörer inom FN. Den europeiska rätten fokuserar mer på avgöranden av den europeiska kommittén för sociala rättigheter och vad dessa avgöranden har tydliggjort för förståelsen av rätten till bostad. Den mest detaljerade regleringen om rätten till bostad i internationell rätt återfinns i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och den reviderade europeiska sociala stadgan. Även om Sverige har ratificerat båda dessa konventioner, så ska man ha i åtanke att de inte är direkt bindande för Sverige såsom exempelvis ett brott mot Europakonventionen⁸ skulle vara. Övervakningsorganen, i form av kommittéer som är knutna till dessa konventioner har rätt att yttra sig om en stats förpliktelser till konventionen, men dessa yttranden är även dem inte direkt bindande för Sverige. Detta är s.k. *soft law*. De mål som avgjorts av kommittén för sociala rättigheter är således riktad kritik mot fördragsanslutna länder. De mål som presenteras i denna uppsats, är sådana som behandlar rätten till bostad och som yttrar sig över olika utsatta gruppers rättigheter. Den svenska delen av arbetet analyserar vad relevanta lagar såsom socialtjänstlagen och praxis säger om rätten till bostad. Den relativt nya lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning och kommunernas implementering av lagen har studerats för att undersöka om en likabehandling sker av alla kommuninvånare. Samspelet mellan personlig status, rätten till bostad och diskriminering har vidare tagit stor plats i alla dimensioner och det har även gjorts en närmare undersökning på vem som ansvarar för att rätten till bostad effektivt ska kunna åtnjutas. Diskrimineringslagen har även undersökts för att avgöra om förbudet mot diskriminering möjligtvis kan inverka på rätten till bostad och dess personkrets. Det läggs betydande vikt på diskrimineringsgrunden etnicitet då arbetet undersöker den roll som den personliga statusen flykting och alternativt skyddsbehövande har när det kommer till åtnjutandet av rätten till bostad.

1.4 Forskningsläge

Rätten till bostad i ljuset av mänskliga rättigheter är på många sätt ett relativt outforskat område. Internationell rätt belyser detta mest och det har även fått genomslag i svensk rätt men det läggs även stor vikt vid att det inte är en faktisk rättighet för alla utan något som kan utkrävas i vissa, speciella fall. Det är många andra faktorer som spelar in om rätten till bostad ska kunna åtnjutas och detta gör att det även blir en fråga om en stats politiska mål och ekonomiska resurser. Dock har just den fråga jag undersöker inte tidigare besvarats ur ett rättsvetenskapligt perspektiv.

⁸ Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna är svensk lag sedan 1995, se lag 1994:1219.

1.5 Avgränsningar

Denna uppsats kommer belysa rätten till bostad i internationell och svensk rätt och hur den tillämpas på särskilt utsatta grupper såsom nyanlända kvinnor, barn, unga vuxna, människor nyligen utslussade från olika institutioner osv. Vidare kommer arbetet att undersöka i vilken utsträckning man kan prioritera vissa utsatta grupper över andra i svensk rätt och om huruvida detta strider mot principen om icke-diskriminering.

Ett närliggande ämne är EU-migranternas bostadssituation och rätt till bostad. Med EU-migranter syftar jag härmed på den grupp som efter tre månader inte lever på ett sådant sätt att de erhållit ett förlängt uppehållstillstånd och därför inte anses vara bosatta i det mottagande landet. Dessa människors bostadsproblematik och tillgång till social hjälp kommer inte diskuteras i detta arbete utan fokus ligger på de ovan nämnda utsatta gruppernas tillgång till rättigheten och statens förpliktelser gentemot dessa grupper.

Statens förpliktelser gentemot de uppräknade grupperna kommer inte jämföras mellan alla grupper utan mellan nyanlända, dvs människor som kommit till Sverige på grund av flykt och som har erhållit ett uppehållstillstånd och resterande utsatta grupper där bosättningen i Sverige redan är fastställd.

Ensamkommande flyktingbarn kommer inte innefattas i gruppen nyanlända i detta arbete. Denna avgränsning görs då andra regler kommer i spel när ett barn saknar vårdnadshavare. Barnperspektivet på rätten till bostad kommer därför begränsas till de barn som kommer till Sverige med en vårdnadshavare.

Tyngdpunkten kommer att läggas på den övergripande rätten till bostad, vilka grupper som prioriteras av staten och på vilka grunder man prioriterar en grupp över en annan. Särskilt gruppen nyanlända med beviljat uppehållstillstånd och deras bostadssituation kommer att belysas. I övrigt är arbetet begränsat till den aktuella situationen i Sverige med tanke på tidsbegränsningen för detta arbete.

1.6 Terminologi

I detta arbete kommer begreppet *flykting* användas för de personer som har erhållit flyktingstatus enligt Flyktingkonventionen.⁹ Begreppet *flykting*

⁹ FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning, antagen 1951.

kommer även användas i beskrivningen av en etnisk grupptillhörighet enligt diskrimineringslagen. Då kan begreppet innefatta personer som har beviljats uppehållstillstånd på grund av flyktingstatus eller annan status och dem som väntar på besked i sitt asylärende, alltså dem som ännu inte erhållit flyktingstatus eller annan status.

Begreppet *subsidiärt skyddsbehov* används för de personer som har erhållit annan internationell status än flykting enligt EU:s skyddsgrundsdirektiv¹⁰ I dessa grupper ingår således *alternativt skyddsbehövande* och *övrigt skyddsbehövande*.

Personer med *tillfälligt skydd* avser de personer som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt EU:s direktiv 2001/55/EG.¹¹

Begreppet *nyanländ* används i denna uppsats för de personer som har kommit till Sverige på grund av flykt och som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Detta begrepp innefattar således inte personer som olagligen uppehåller sig i Sverige eller inte beviljats uppehållstillstånd i Sverige.

Begreppet *asylsökande* används för de personer som av olika skäl har lämnat sitt ursprungsland och söker asyl i Sverige. Begreppet innefattar således de människor som befinner sig i Sverige och väntar på att få deras asylansökan prövad. De har således inte erhållit uppehållstillstånd i Sverige men uppehåller sig lagligt i landet under den tid som deras ansökan handläggs.

Begreppet *migranter* används för människor som har ett annat ursprungsland än Sverige och som lagligen befinner sig i Sverige. Det kan således innefatta både nyanlända och andra migranter som t.ex. har ett arbetstillstånd eller liknande.

1.7 Disposition

Detta arbete består av sex kapitel med inledningen inräknad. Det andra kapitlet återger en kort historik om de mänskliga rättigheterna som en universell kraft som tar avstamp i efterdyningarna av andra världskriget. Även debatten om vad ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter innebär och borde definieras som, presenteras kort. Det tredje kapitlet undersöker den

¹⁰ Direktiv 2004/83/EG och 2011/95/EU om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.

¹¹ Direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

internationella och europeiska regleringen av rätten till bostad och vilka utsatta grupper som särskilt ska beaktas av stater samt vilken relation principen om icke-diskriminering har till rätten till bostad.

Det fjärde kapitlet beaktar en nyanländ människas rättsliga ställning i Sverige. Det femte kapitlet tar upp den gällande diskrimineringslagen i Sverige. Det sjätte kapitlet behandlar den svenska regleringen om rätten till bostad, ansvarsfördelningen mellan regering och kommuner, och i vilken utsträckning man kan få rätten till bostad uppfylld beroende på vilken utsatt grupp man blir placerad i och vad den nya regleringen för nyanlända som beviljats uppehållstillstånd har för påverkan. Några kommuners olika implementering av lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning kommer även att undersökas. Det sjunde kapitlet sammanfattar de slutsatser som tagits och svarar på frågeställningen och de underordnade hjälpfrågorna.

2 Mänskliga rättigheter

Detta kapitel tar kort upp de mänskliga rättigheternas inträde i internationella överskridande överenskommelser och hur debatten om olika mänskliga rättigheters värde har sett ut. Vidare klargörs vad ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-rättigheter)¹² innebär och vilka olika åsikter som finns av om dem borde vara en del av internationell lagstiftning eller om det är upp till varje stat att bestämma dessa rättigheter. Detta tas upp då det är viktigt att förstå mekanismen bakom ESK-rättigheter i stort för att i senare kapitel examinera den specifika rättigheten rätten till bostad.

2.1 Kort Historik

”First they came for the communists and I did not speak out because I was not a communist.

Then they came for the trade unionists and I did not speak out because I was not a trade unionist.

Then they came for the Jews and I did not speak out because I was not a Jew. Finally they came for me and there was no one left to speak out.”¹³

”Aldrig igen!”. Så löd slagorden efter andra världskrigets slut och världen låg i spillror.¹⁴ De otaliga övertrampen på all mänsklig värdighet, respekt av liv och de mest elementära behoven satte de mänskliga rättigheternas betydelse i ett globalt fokus som världsledare inte längre kunde ignorera. En mänsklig rättighetskommitté tillsattes av det nybildade Förenta Nationerna efter mycket påtryckningar om behovet av bestämmelser som definierade mänskliga rättigheter.¹⁵ För att hjälpa den tillsatta kommittén, så lämnades ett frågeformulär ut av en kommitté ledd av UNESCO, till ledare och kända akademiker världen över för att få deras syn på mänskliga rättigheter och deras rättsliga perspektiv på dem.¹⁶ En sammanställning av svaren övertygade kommittén att även om de mänskliga rättigheterna varierade runtom i världen och hade olika politiska och ekonomiska bakgrunder, så vilade dem på samma principer. Detta tog den tillsatta FN-kommittén som leddes av Eleanor

¹² *Härefter ESK-rättigheter.*

¹³ Niemöller, Martin, *They Came*, From the Congressional Record, 14 oktober 1968.

¹⁴ Ishay R. Micheline, *The history of human rights*, 2008, s. 218.

¹⁵ Lauren Gordon, Paul, *The Evolution of International Human Rights*, 2003, s. 188.

¹⁶ För mer om den akademiska konferensens sammansättning, se Glendon, Mary Anne, *A world made new*, 2002, kap. 5.

Roosevelt, med sig i sitt arbete när de började att utforma den allmänna förklaringen om universella mänskliga rättigheter.¹⁷

1948 antogs FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter.¹⁸ Denna deklaration betecknar de grundläggande rättigheter som är baserade på att alla människor är fria med lika värde och rättigheter och som varje individ kan hävda gentemot det allmänna.¹⁹ De karaktäristiska dragen i den allmänna förklaringen är dock att de flesta bestämmelserna har en målinriktad eller programmatisk betoning.²⁰ Stormakterna USA i väst och Sovjetunionen i öst hade olika åsikter om innehållet i deklarationen. Sovjet prioriterade socioekonomiska rättigheter och ville även att staten skulle bli den främsta och sista instansen för skyddet av mänskliga rättigheter inom statens jurisdiktion, medan USA förespråkade de politiska och medborgerliga rättigheterna.²¹ Denna oenighet sammantaget med att många stater var positiva till socioekonomiska rättigheter men ville ha breda principer gällande implementeringen då fattiga stater behövde längre tidsram för att uppfylla dessa rättigheter, är en förklaring till varför bestämmelserna i deklarationen är generella och inte ställer så långtgående krav på de anslutna staterna. Den allmänna förklaringen är inte heller rättsligt bindande för staterna²² utan bör istället ses som rekommendationer och målsättningar för de anslutna staterna.²³ Dock så finns det en diskussion om att deklarationen eller i alla fall många av dess bestämmelser, är en del av den internationella sedvanerätten och har uppnått legal kraft idag.²⁴

2.2 Sociala rättigheter

I den allmänna förklaringen kan man kategorisera rättigheterna beroende på vilket syfte de tjänar. De kategorier som tas upp i denna uppsats är ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-rättigheter). Det har redan sedan tillsättandet av FN-kommittén med Eleanor Roosevelt i spetsen, funnits olika strömningar av åsikter om huruvida ESK-rättigheter utgör riktiga rättigheter och vilken relation de har till medborgerliga och politiska rättigheter (MP-rättigheter).²⁵

¹⁷ Ishay, 2008, s. 220.

¹⁸ *Härefter* FN:s allmänna förklaring.

¹⁹ Gunner Göran, & Namli Elena (red), *Allas lika värde och lika rätt*, 2005, s. 19.

²⁰ Alston, Philip & Goodman, Ryan, *International Human Rights*, 2013, s. 141.

²¹ Ishay, 2010, s. 221.

²² Gunner & Namli, 2005, s. 23.

²³ *Ibid*, s. 21.

²⁴ Alston & Goodman, 2013, s.144.

²⁵ *Härefter* MP-rättigheter.

Deklarationen utgörs av fyra pelare, som delar upp bestämmelserna i olika kategorier.²⁶ MP-rättigheterna hittar man i artikel 3-19 och det är sådana rättigheter som behandlar rätten till liv, frihet och personlig säkerhet.²⁷ ESK-rättigheter finner vi i artikel 22-27 och behandlar bl.a. rätten till arbete, bostad och utbildning. MP-rättigheter har genom åren utvecklat sanktionsmedel i de fall en stat skulle kränka en sådan rättighet, medan ESK-rättigheterna fortfarande saknar internationella sanktionsmedel. Statens skyldigheter på grund av ESK-rättigheter regleras istället oftast på nationell nivå. Avsaknaden av internationella sanktionsmedel har gjort att ESK-rättigheter historiskt sett har hamnat i skymundan av MP-rättigheter.

I debatten om vad dessa rättigheter betyder, kan man se en linje som ser ESK-rättigheterna som icke juridiskt utkrävbara utan snarare politiska målsättningar och i en sådan utgångspunkt blir det ett känsligt ämne att kräva av stater att de ska leva upp till dessa målsättningar, då en stats politik är starkt förknippad med dess statssuveränitet.²⁸ På dessa grunder har det lämnats ett stort utrymme för staterna själva att styra hur rättigheterna ska uppfyllas inom deras jurisdiktion.

Det finns dock röster i debatten som säger att ESK-rättigheter är överordnade MP-rättigheter på den grunden att människor omöjligt kan ta tillvara sina MP-rättigheter om deras ESK-rättigheter inte är uppfyllda.²⁹ Hur kan en analfabet ta tillvara på sina politiska rättigheter?

Den andra sidan av debatten argumenterar för att om man behandlar dessa rättigheter som just rättigheter, undermineras individens frihet, förvränger funktionen av den fria marknaden och ger en ursäkt till att nedgradera betydelsen av MP-rättigheter.³⁰ Vidare så hävdas att ESK-rättigheter oftare innebär positiva förpliktelser för staten, det vill säga, de kräver aktiva åtgärder såsom ekonomiska insatser medan MP-rättigheter sägs kräva negativa förpliktelser för en stat och därmed vara en mindre börda för staten.³¹

Oavsett ståndpunkt, så synliggör den varför FN:s allmänna förklaring följdes av två olika konventioner, en gällande MP-rättigheter³² och en gällande ESK-rättigheter³³ och vilka problem en individ står inför när hen gör gällande sina ESK-rättigheter.

²⁶ Ishay, 2010, s. 222.

²⁷ FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, art. 3.

²⁸ Gunner & Namli, 2005, s. 36.

²⁹ Alston & Goodman, 2013, s. 277.

³⁰ Alston & Goodman, 2013, s. 277.

³¹ Gunner & Namli, 2005, s. 37.

³² FN:s konvention om politiska och medborgerliga rättigheter.

³³ FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

3 Rätten till bostad i internationell och europeisk rätt

3.1 Rätten till bostad i internationell rätt

I FN:s allmänna förklaring, artikel 25 finner man ett spår av rätten till bostad. Artikelns lydelse:

Var och en har rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande, inklusive mat, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala tjänster samt rätt till trygghet i händelse av arbetslöshet, sjukdom, invaliditet, makas eller makes död, ålderdom eller annan förlust av försörjning under omständigheter utanför hans eller hennes kontroll.

Artikelns lydelse är generell och definierar inte vad en bostad utgör. Det kan vara allt från en villa till ett plåtskjul. I och med att deklARATIONEN inte var rättsligt bindande för staterna så följdes den, som ovan nämnts, av två konventioner som genom en ratificering av en stat, blev bindande överenskommelser.³⁴

3.1.1 Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

I Sverige trädde FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR)³⁵ i kraft 1976³⁶. Rätten till bostad behandlas i artikel 11.1 ICESCR:

Konventionsstaterna erkänner rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, däribland tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor.

Denna artikel etablerar en rätt till ett lämpligt boende. Vidare så lägger konventionen fram de förpliktelser som en avtalsstat åtar sig som återfinns i artikel 2 ICESCR. Där står att varje konventionsstat ska genom egna åtgärder och internationella bistånd och samarbeten, utnyttja sina tillgängliga resurser till fullo för att garantera att ICESCR gradvis kan förverkligas i sin helhet. Konventionsstaten ska använda alla lämpliga medel för detta förverkligande

³⁴ Gunner & Namli, 2005, s. 23.

³⁵ *Härefter* ICESCR.

³⁶ Gunner & Namli, 2005, s. 23.

och detta inkluderar lagstiftning.³⁷ Artikel 2.2 ICESCR ålägger konventionsstaterna att garantera rättigheterna i konventionen utan diskriminering på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.³⁸

Artikel 11.1 cementerar individens rättighet till bostad och artikel 2 ställer upp de krav på konventionsstaten om hur de ska förverkliga rättigheten och att nolltolerans mot diskriminering gäller när det kommer till uppfyllandet av rättigheten. I jämförelse med artikel 25(1) i den allmänna förklaringen, har rätten till bostad omvandlats till rätt till en lämplig bostad i ICESCR. Denna definition har knappast på ett tydligare sätt åskådliggjort de kriterier som en lämplig bostad ska uppnå. Även förpliktelserna som konventionsstaten innehar gentemot individen är mer målstadgande än krav på hur rättigheten ska uppfyllas.

3.1.2 Övervakningsorgan

En oberoende övervakningskommitté, FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (CESCR)³⁹, har som uppgift att bevaka hur dessa åtaganden av konventionsstaterna efterlevs och fungerar även som en tolkningsmekanism för hur ICESCR ska efterlevas.⁴⁰

CESCR har i s.k. *general comments* tydligare fastställt hur konventionen ska tolkas.⁴¹ CESCR har anfört att rätten till en lämplig bostad inte ska tolkas inskränkande. Begreppet bostad ska förstås som att vara en rättighet att leva i säkerhet, fred och värdighet. Att endast ha ett fysiskt tak över huvudet är inte tillräckligt.⁴²

Begreppet *lämplig* måste kunna definieras för att den enskildas rättighet ska vara identifierbar. CESCR har därför tagit upp sju olika aspekter för att klargöra vad begreppet *lämplig* innebär. *Besittningsskydd* betyder att alla individer ska vara lagligt skyddade mot tvångsvräkningar. Alla olika former av boende såsom hyresavtal (statliga eller privata), arrendekontrakt, bostadskooperativ, vissa fall av ockupation av mark eller egendom, ska ha ett besittningsskydd som garanterar ett sådant skydd mot tvångsvräkningar. *Tillgänglighet av tjänster* inkluderar att varje hushåll ska ha tillgång till vissa elementära faciliteter för att säkra sin hälsa, säkerhet, komfortabilitet och

³⁷ ICESCR, art. 2.1.

³⁸ ICESCR, art. 2.2.

³⁹ *Härefter* CESCR.

⁴⁰ Gunner & Namli, 2005, s. 26, 27.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² CESCR, General Comment No. 4: The right to Adequate Housing, 1991, st. 7.

näring. *Överkomliga priser* innebär att en bostads finansiella kostnader bör vara på en sådan nivå som gör att andra elementära behov inte kompromissas. Ett lämpligt boende måste vara *beboeligt* vilket innefattar skydd för de boende mot kyla, värme, regn, vind eller andra hälsofaror och de ska även vara *tillgängliga* för alla, även utsatta grupper såsom barn, funktionshindrade och äldre människor. Bostadens *läge* måste ge tillgång till arbete, vård och omsorg, skolor, förskolor och andra sociala faciliteter. De ska även inte vara byggda i förorenade områden som kan skada den boendes hälsa. Den sjunde aspekten är *kulturell identitet* och ska möjliggöras genom boendets konstruktion.⁴³

Konventionsstaterna ska behandla rätten till bostad som en sammanlänkad del med andra mänskliga rättigheter.⁴⁴ Denna utgångspunkt, att alla rättigheter är universella, odelbara och ömsesidigt samverkande, är grundläggande för förståelsen av mänskliga rättigheter.⁴⁵ Rätten till bostad har särskilt anknytning till konceptet om mänsklig värdighet och principen om icke-diskriminering.⁴⁶

3.1.3 Särskilt utsatta grupper i relation till rätten till bostad

I regleringen till rätten till bostad ska även konventionsstaterna prioritera sådana grupper som har ofördelaktiga levnadsvillkor och lagstiftningen och politiska policys ska inte vara designade på så sätt att redan gynnade sociala grupper gagnas till förmån för andra grupper.⁴⁷

FN:s departement för ekonomiska och sociala frågor⁴⁸ har delat upp hemlöshet i två begrepp; *primär hemlöshet* som innefattar personer utan tak över huvudet, det vill säga, människor som bor på gatan, sover på härbärgen eller på institutioner som fängelser eller psykiatriska avdelningar, och *sekundär hemlöshet* som innefattar personer utan ett stadigt boende.

Hemlöshet kan även definieras efter vad som saknas.⁴⁹ Institutionen för global hemlöshet har föreslagit definitionen: Den som inte har tillgång till en

⁴³ CESCR, General Comment No. 4, st. 8.

⁴⁴ Ibid, st. 9.

⁴⁵ FN:s världskonferens, Wien-deklarationen, 1993.

⁴⁶ CESCR, General Comment No. 4, st. 9.

⁴⁷ CESCR, General Comment No. 4, st. 11.

⁴⁸ The Statistics division of the Department of Economic and Social Affairs of the UN.

⁴⁹ A/HRC/31/54, st. 10.

lämplig bostad av minimistandard med en tillhörande lista med olika livssituationer som faller inom denna definition.⁵⁰

De speciellt utsatta grupperna på bostadsmarknaden som oftare lever under minimistandarden har kartlagts och definierats av FN:s speciella rapportör inom rätten till bostad.⁵¹ Rapporten behandlar begreppet hemlöshet, vem som betraktas som hemlös och vilka grupper av människor som lider större risk att bli hemlösa. Hemlöshet utgör en del av rätten till en lämplig bostad och bör därför prioriteras av konventionsstaterna. CESCR har sagt att en stat som har en hög siffra på individer som är berövade ett elementärt boende, har misslyckats med att följa sina åtaganden under IESCR.⁵² När man tänker på någon som är hemlös, är det lätt att associera detta med att man inte har ett fysiskt tak över huvudet och det är också den traditionella uppfattningen om hemlöshet. Hemlöshet utifrån detta perspektiv baseras på var individen bor eller sover, alltså lokalisering. Denna definition tenderar dock att förvränga uppfattningen om vem som är hemlös. Som ett exempel så lever ensamma män oftare på gatan än kvinnor med barn som istället söker andra alternativ, som att bo hos en vän eller släkting för att undvika det hårda livet på gatan.⁵³

Förutom definitionssvårigheterna av hemlöshet, så finns det en problematik kring begreppet utifrån ett socialt perspektiv. Begreppet hemlös konstruerar en samhällsgrupp eller klass som framställs och behandlas som moraliskt underordnade medlemmar av samhället som inte förtjänar hjälp och som är ansvariga för sitt eget tragiska öde. Därmed skuldsätts ofta hemlösa människor av samhället i stort, även genom lagar, den rådande politiken i en stat, företag och media.⁵⁴ En definition av hemlöshet ur ett mänskligt rättighetsperspektiv skulle underminera sådana förklaringar om hemlöshet som personliga misslyckanden och istället avslöja den orättvisa som nekar dem som är hemlösa deras rätt att vara jämlika medlemmar av samhället.⁵⁵

Den speciella rapportören har föreslagit genom detta klagörande dessa tredimensionella angreppssätt gällande hemlöshet. *Den första dimensionen* gäller avsaknaden av ett hem, här ska både avsaknaden ur ett materiellt perspektiv av minimistandard på lämplig bostad och ur ett socialt perspektiv av en trygg plats att bosätta sig på och kunna medverka i samhället beaktas. *Den andra dimensionen* relaterar till hemlöshet som en form av systematisk diskriminering och utestängande från samhället, inser att avsaknaden av ett

⁵⁰ The Institution of Global Homelessness.

⁵¹ Rapporten av FN:s rapportör heter A/HRC/31/54.

⁵² CESCR, General Comment No. 4, st. 10.

⁵³ A/HRC/31/54, st. 9.

⁵⁴ Ibid, st. 19.

⁵⁵ Ibid, st. 18.

hem skapar en identitet där ”den hemlöse” konstrueras som en särskild grupp eller klass som är föremål för diskriminering. *Den tredje dimensionen* erkänner de som är hemlösa som rättighetsbärare.⁵⁶

Rapportören anser att diskriminering är både en orsak och en verkan av hemlöshet. De grupper i samhället som redan möter diskriminering på grund av ras, etnicitet, socioekonomisk status, familjeförhållanden, kön, mental eller fysisk funktionsnedsättning, hälsotillstånd, sexuell läggning, könsidentitet och ålder lider ofta större risk att bli hemlösa och får genom hemlösheten erfarä ännu mer diskriminering.⁵⁷ Rapporten räknar sen upp vissa av de grupper som utgör dessa särskilt utsatta människor. Kvinnor, vid hemlöshet anses vara en grupp i hög grad är utsatta för våld.⁵⁸ Personer med funktionsnedsättningar är också extra sårbara för hemlöshet då deras funktionsnedsättning kan göra det omöjligt att säkra ett jobb i kombination med att flertalet stater inte ger tillgång till den samhällsbaserade hjälpen som dessa människor behöver.⁵⁹ En ökning av hemlöshet bland barn och unga vuxna har även noterats.⁶⁰ En annan grupp som lider stor risk att bli hemlösa är internationella migranter och flyktingar. Dessa grupper utstår ofta diskriminering och otaliga hinder mot att säkra en permanent bostad.⁶¹

Staternas åtagande i relation till hemlöshet summeras även i rapporten. De anses ha en förpliktelse att anta och implementera strategier för att eliminera hemlöshet och dessa strategier ska innehålla tydliga mål och tidsramar och även vara en strategi på alla myndighetsnivåer.⁶² De ska arbeta mot diskriminering och den negativa stereotypen av hemlösa människor och se det som en prioritering att kunna tillhandahålla rättsligt skydd när en person diskrimineras på grund av social och ekonomisk situation.⁶³ Stater ska inte ta beslut som resulterar i hemlöshet. Sådana beslut är oacceptabla och bryter mot mänskliga rättigheter. De ska även arbeta för att trygga tillgången till mark och bostäder för marginaliserade grupper.⁶⁴ Regleringen av icke-statliga aktörer på bostadsmarknaden ska ske på ett sådant sätt att dessa aktörer agerar i överensstämmande med rätten till en lämplig bostad. Arbeta i samverkan

⁵⁶ Ibid, st. 17.

⁵⁷ A/HRC/31/54, st. 39.

⁵⁸ Ibid, st. 42.

⁵⁹ Ibid, st. 47.

⁶⁰ Ibid, st. 43.

⁶¹ Ibid, st. 46.

⁶² CESCR, General comment No. 4, st. 12; Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on Canada (E/C.12/CAN/CO/4 and E/C.12/CAN/CO/5).

⁶³ CESCR, General comment No. 20 (2009) on non-discrimination in economic, social and cultural rights, st. 35.

⁶⁴ A/HRC/31/54, st. 49(e).

mellan staten och andra aktörer ska ske för att se till att bostäder till ett rimligt pris finns i alla bebyggelser.⁶⁵ Till sist ska ett effektivt sanktionssystem tillförsäkras som inkluderar genomdrivandet av förpliktelser som är knutna till rätten till en lämplig bostad och elimineringen av hemlöshet.⁶⁶ Hemlöshet är ett resultat av staternas eftergivenhet till oreglerade bostadsmarknader och att behandla bostäder mer som en handelsvara än en mänsklig rättighet. Detta synsätt ligger djupt rotad och gör att bostäder blir ett privilegium.⁶⁷

3.1.4 Vem omfattas av ICESCR?

Rätten till en lämplig bostad härstammar från rätten till en skälig levnadsstandard som även inkluderar rätten till mat, kläder, hälsovård och nödvändiga sociala tjänster. Detta visar på hur central betydelse rätten till en lämplig bostad är för åtnjutandet av alla ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.⁶⁸ Konventionsstaterna ska till fullo utnyttja sina resurser för att trygga rättigheterna i sin helhet.⁶⁹ Detta betyder att de inte behöver trygga rättigheterna omedelbart utan efter den egna statens resurser och tillgängliga ekonomiska medel. Konventionen ger på så vis utrymme och ställer upp olika krav beroende på staternas olika förutsättningar.

Artikel 2.3 ICESCR anger att utvecklingsländer själva får bestämma i vilken utsträckning staten ska tillförsäkra rättigheterna för icke-medborgare, efter beaktande av sina ekonomiska resurser. Det finns dock ingen tydlig gränsdragning mellan medborgare och icke-medborgare i konventionen.

Artikel 2.2 ICESCR stadgar att rättigheterna ska garanteras av staterna utan diskriminering av något slag. Rätten till en lämplig bostad omfattar alla och åtnjutandet av denna rättighet ska inte vara föremål för någon typ av diskriminering.⁷⁰ Vidare så har kommittén slagit fast att ICESCR omfattar alla människor inom en stats jurisdiktion.⁷¹ Rätten till en lämplig bostad är sammanlänkad till andra mänskliga rättigheter och de principer som konventionen vilar på. Principen om människans inneboende värdighet som konventionsrättigheterna sägs härstamma från, gör att rätten till en lämplig bostad ska försäkras alla människor oavsett inkomst eller tillgång till ekonomiska resurser.⁷²

⁶⁵ Se CESCR, general comment No. 3 (1990) on the nature of States Parties' obligations.

⁶⁶ Se Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on Canada (E/C.12/CAN/CO/4 and E/C.12/CAN/CO/5).

⁶⁷ A/HRC/31/54, st. 86.

⁶⁸ CESCR, General comment No. 4, st. 1.

⁶⁹ ICESCR, art. 2.1.

⁷⁰ CESCR, General Comment No 4, st. 6.

⁷¹ CESCR, General Comment No. 1: Reporting by States Parties, 1981, st. 3.

⁷² CESCR, General comment No. 4, st. 7.

3.2 Rätten till bostad i europeisk rätt

I detta avsnitt kommer rätten till en lämplig bostad undersökas i den europeiska rätten. Sveriges förpliktelser gällande rättigheten undersöks och tolkningen av hur dessa förpliktelser ska genomföras kommer även undersökas i uttalanden och rättspraxis. Vidare ska personkretsen som omfattas av rätten till en lämplig bostad i europeisk rätt att synliggöras.

EU-rätten är inte fullt utrustad att garantera åtnjutandet av sociala rättigheter⁷³ och det går ännu inte att utkräva sina sociala rättigheter i domstol. Sociala rättigheter kan dock utkrävas i samband med politiska och medborgerliga rättigheter.

Rätten till en lämplig bostad hittar vi i den reviderade europeiska sociala stadgan (RESC)⁷⁴ från 1996⁷⁵ som gradvis ersätter den första europeiska stadgan från 1961.⁷⁶ Artikel 16, 30 och 31 i stadgan har relevans till rätten till en lämplig bostad men artikel 31 är den mest övergripande och relevanta för detta arbete. Sverige har godkänt dessa artiklar.⁷⁷ Artikel 31 lyder:

För att trygga att den enskilde i praktiken kommer i åtnjutande av rätt till bostad, åtar sig parterna vidta åtgärder som syftar till

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.

Det är tre åtgärder som en stat ska förverkliga för att säkra den enskildes rätt till bostad. *Den första åtgärden* är att staten måste främja rätten till en lämplig bostad för alla, och särskilt för utsatta grupper i samhället. Rättigheten ska vara definierad i lag, väntetider på tillträde till en lämplig bostad ska inte vara orimlig och det ska finnas tillgänglighet till oberoende rättsmedel.⁷⁸ En lämplig bostad definieras av kommittén som en bostad med säker byggnadskonstruktion, säker ur ett sanitärt och hälsoperspektiv och utan

⁷³ FEANTSA, *Housing-related binding obligations on states*, 2016, s. 2.

⁷⁴ Härefter RESC.

⁷⁵ <https://rm.coe.int/16804928a3>, tillträtt 06.11.2017.

⁷⁶ <https://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/about-the-charter>, tillträtt 06.11.2017.

⁷⁷ <https://rm.coe.int/16804928a3>, tillträtt 06.11.2017.

⁷⁸ Europarådet, *European Social Charter – Collected texts (7th edition)*, 2015, s. 331.

trångboddhet.⁷⁹ Kommittén har definierat trångboddhet som när bostadens storlek inte är lämplig i relation till antalet människor som bor där.⁸⁰ *Den andra åtgärden* som staten ska ta, är att förhindra och minska hemlöshet. Staten ska vidta åtgärder för att förhindra att särskilt utsatta grupper blir hemlösa. De ska också hjälpa hemlösa människor att överkomma sina svårigheter och förhindra att de hamnar i en sådan utsatt situation igen.⁸¹ För att minska hemlöshet ska staten införa både akuta och långsiktiga åtgärder.⁸² *Den tredje åtgärden* är att se till att det finns ett skäligt utbud för bostäder till rimliga kostnader. En bostad har en rimlig kostnad när personen i fråga har råd till hyran, andra möjliga kostnader som rör bostaden och ändå ha medel kvar till minimistandarden för ett skäligt liv. För att kunna uppnå denna förpliktelse så ska staten hjälpa låginkomsttagare och utsatta grupper med försörjningsstöd.⁸³ Kommittén har vidare lagt stor tyngdpunkt på att stadgan ska tolkas i ljuset av ICESCR och att CESCR:s general comments har stor betydelse för rätten till en lämplig bostad.⁸⁴

Enligt artikel 31 RESC ska staten se till att rätten till en lämplig bostad säkras. Staten förpliktigar sig att minska hemlöshet och säkra att det finns bostäder till rimliga priser för låginkomsttagare och utsatta grupper i samhället. De förpliktelser en stat får genom artikel 31 behöver inte uppfyllas omedelbart men staterna ska se till att anpassa regelverk, bostadspolitik och program för att successivt uppfylla de uppsatta målen i artikeln.⁸⁵ Åtnjutandet av denna rättighet ska även säkerställas av staten utan någon åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung, hälsa, tillhörighet till nationell minoritet, börd eller ställning i övrigt.⁸⁶

Som tidigare sagts, har den enskilde ingen absolut rätt att utkräva rätten till bostad i domstol. Dock har den europeiska kommittén för sociala rättigheter⁸⁷, som är det övervakande organet för att se till att fördragsanslutna stater implementerar RESC på ett korrekt sätt, genom både beslut och slutsatser om implementeringen i olika stater, tydliggjort staternas förpliktelser enligt RESC.

⁷⁹ Europarådet, *European Social Charter*, 2015, s. 331.

⁸⁰ Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusion 2003: Sweden*, 2003, s 650ff.

⁸¹ Europarådet, *European Social Charter*, 2015, s. 331.

⁸² *Ibid*, s. 331.

⁸³ Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusion 2003: Sweden*, s. 655f.

⁸⁴ *International Movement ATD Fourth World v. France*, Complaint No. 33/2006, Decision on the merits, 5 December 2007, p. 71.

⁸⁵ RESC, art. I.

⁸⁶ *Ibid*, art. E.

⁸⁷ *Härefter* kommittén för sociala rättigheter.

3.3 Personkrets

RESC:s personkrets definieras i stadgans appendix. I den står det att kretsen inkluderar människor av andra nationaliteter av andra förbundsstater som lagligen uppehåller sig genom bosättning eller reguljärt arbete inom statens jurisdiktion.⁸⁸ En viktig komponent i rätten till en lämplig bostad är att rättigheten ska tillämpas i överensstämmelse med artikel E om icke-diskriminering i RESC.⁸⁹ Principen om icke-diskriminering täcker både direkt och indirekt diskriminering.⁹⁰ Direkt diskriminering sker när en person är föremål för en mindre gynnsam behandling än andra endast på grund av t.ex. sin hudfärg, etnicitet eller kön. Indirekt diskriminering sker när ett till synes neutralt kriterium används i beslutsfattandet eller åtgärden, men kriteriet har en oproportionerlig inverkan på personer som delar samma egenskaper.⁹¹

Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har sagt att strävandet efter full och effektiv jämlikhet inom artikel 31 RESC, kan betyda att staterna inför positiva åtgärder som gynnar vissa grupper i samhället förutsatt att det finns ett objektivt och skäligt rättfärdigande bakom åtgärderna.⁹² Det finns även specifika bestämmelser i stadgan som till och med kräver positiva åtgärder för vissa grupper.⁹³

3.3.1 Utsatta grupper

De grupper som är skyddade av specifika bestämmelser i RESC är personer med funktionsnedsättningar⁹⁴ där staten ska trygga för dessa personer att kunna utöva sin rätt till självständighet. I rätten till bostad kommer detta till uttryck i att det ska finnas tillgång till bostäder som är anpassade på så vis att denna rätt till självständighet kan utövas.⁹⁵

⁸⁸ Appendix till RESC, art. 1.

⁸⁹ CommDH(2009)5/30 June, *Recommendation of the commissioner of Human Rights on the implementation of the right to housing*, s. 5.

⁹⁰ ERRC v. Bulgaria, complaint no. 31/2005, Decision on the merits of 31 March 2007, se slutsats.

⁹¹ CommDH(2009)5/30 June, s. 14.

⁹² CommDH(2009)5/30 June, s. 16.

⁹³ Ibid, s. 16.

⁹⁴ RESC, art. 15.

⁹⁵ CommDH(2009)5/30 June, s. 16.

För gruppen familjer, barn och unga vuxna⁹⁶ ska staten införa åtgärder som gör att familjer med barn ska ha tillgång till bostadsmarknaden och öppna upp tillgången till lämpliga bostäder för unga par.⁹⁷

Artikel 23 RESC behandlar äldre människor och deras rätt till sociala förmåner. Kommittén för sociala rättigheter har begärt att äldre personers behov ska beaktas i nationella bostadslagar och politik.⁹⁸

Migrerade människor⁹⁹ som lagligen arbetar inom statens jurisdiktion ska försäkras om att behandlas på lika sätt som en arbetare med medborgarskap i landet i relation till tillträde på bostadsmarknaden¹⁰⁰ och staten ska även underlätta för dessa människor att leva med sina familjer¹⁰¹. Stater ska även ta steg mot att försäkra lika behandling av medborgare i unionens stater när det gäller sociala förmåner¹⁰² som t.ex. bostadsbidrag.

En annan utsatt grupp som dock inte är skyddad med specifika bestämmelser i RESC men som har erkänts som en särskilt utsatt grupp, är kvinnor och kvinnor utsatta för våld. Vissa grupper av kvinnor kräver extra åtgärder för att de lider stor risk för att bli hemlösa eller lider mer av konsekvenserna från olämpliga bostäder och oskäliga levnadsvillkor. Kommissionären för mänskliga rättigheter betonar därför vikten av att implementera lagar och program som har en förståelse för kvinnors utsatta situation i relation till rätten till bostad.¹⁰³

3.3.2 Flyktingar

Människor som kommer till ett land på grund av flykt har ofta en särskild rättsställning i det landet de kommer till. Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen)¹⁰⁴ ligger till grund för definitionen av vem som är flykting och som genom denna status har en rätt till skydd i en europeisk stat. Enligt konventionen så definieras en flykting som en person som känner välgrundad fruktan för att utsättas för förföljelse i sitt hemland på grund av ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund

⁹⁶ RESC, art. 16, 17.

⁹⁷ CommDH(2009)5/30 June, s. 16.

⁹⁸ Europeiska kommittén för sociala rättigheter, Conclusions 2003, Slovenia, s. 530; Conclusions 2005, France, s. 252ff.

⁹⁹ RESC, art. 19.

¹⁰⁰ RESC, art. 19.5.

¹⁰¹ RESC, art. 19.6.

¹⁰² RESC, art. 12.

¹⁰³ CommDH(2009)5/30 June, s. 18.

¹⁰⁴ FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning, *härefter* flyktingkonventionen.

av sin religiösa eller politiska uppfattning.¹⁰⁵ I RESC:s appendix står att flyktingar ska behandlas så förmånligt som möjligt och i alla fall inte mindre förmånligt än i de förpliktelser som staterna har accepterat vid anslutandet till flyktingkonventionen och tillhörande tilläggsprotokoll¹⁰⁶ eller någon annan internationell konvention som staten anslutit sig till.¹⁰⁷ I flyktingkonventionens 2 kapitel, artikel 12, punkt 1 står att en flyktings rättsliga ställning ska bestämmas av det landets lagar där han har sin hemvist, och om hen saknar hemvist där hen har sin vistelseort. Konventionens 4 kapitel, artikel 21 behandlar bostäder:

Vad beträffar bostäder skall fördragsslutande stat, i den mån detta ämne är reglerat i lag eller författning eller är underkastat offentlig myndighets kontroll, tillerkänna flykting som lovligen vistas inom statsområdet, en så förmånlig behandling som möjligt och i alla händelser icke mindre förmånlig än den som under motsvarande förhållanden tillkommer utlänningar i allmänhet.

Europakonventionens (EKMR)¹⁰⁸ artikel 3 stadgar ett förbud mot tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och har genom Europadomstolens rättspraxis utökats till ett förbud mot utvisning, avvísning eller utlämning av person som riskerar tortyr.¹⁰⁹ De personer som faller under detta begrepp kallas subsidiärt skyddsbehövande.

Direktiv 2011/95/EU behandlar flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande som söker skydd inom den europeiska unionen. I detta direktiv definieras en flykting genom konventionen för flyktingars rättsliga ställning. Om personen i fråga betraktas som flykting, ska medlemsstaten bevilja flyktingstatus.¹¹⁰ Subsidiärt skyddsbehövande definieras som personer som kan lida allvarlig skada om de återvänder till sitt hemland. Allvarlig skada kan vara dödstraff eller avrättning, tortyr eller omänsklig behandling, eller allvarliga hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.¹¹¹ Om en person uppfyller kraven på subsidiärt skyddsbehövande ska medlemsstaten bevilja personen status som subsidiärt skyddsbehövande.¹¹² För personer som har flyktingstatus ska medlemsstaten

¹⁰⁵ Flyktingkonventionen, art. 1, p. 2.

¹⁰⁶ Protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, New York 1967.

¹⁰⁷ Appendixet till RESC, p. 2.

¹⁰⁸ *Härefter* EKMR.

¹⁰⁹ <http://www.manskligarattigheter.se/sv/de-manskliga-rattigheterna/vilka-rattigheter-finns-det/flyktingars-rattigheter>.

¹¹⁰ Direktiv 2011/95/EU om normer för när en tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet, art. 13.

¹¹¹ *Ibid*, art. 15.

¹¹² Direktiv 2011/95/EU, art. 18.

så snabbt som möjligt utfärda ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år och vara förnybart medan för subsidiärt skyddsbehövande ska tillståndet gälla i minst ett år.¹¹³ Undantag för detta kan endast göras om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.¹¹⁴ Huvudregeln för tillgång till sociala förmåner för personer som beviljats sådana internationella skydd som beskrivits, är att dessa personer ska få samma nödvändiga sociala stöd som det som tillhandahålls medborgare i medlemsstaten.¹¹⁵ Det finns dock ett undantag för subsidiärt skyddsbehövande som tillåter medlemsstaterna att begränsa det sociala stödet till dessa personer till att gälla endast grundläggande förmåner som i sådana fall ska tillhandahållas på samma nivåer och samma villkor som för medborgare.¹¹⁶

Kommittén för sociala rättigheter har uttalat sig om behandlingen av flyktingar i förhållande till RESC. De betonar vikten av att behandla dessa människor med solidaritet och värdighet.¹¹⁷ De förpliktelser som åläggs staterna i RESC i att införa lagar, åtgärder och policys för att uppfylla rättigheterna i stadgan, ska lämpligen främja etableringen av flyktingars sociala integration i samhället.¹¹⁸ Genom detta påminner kommittén för sociala rättigheter att rättigheterna i RESC ska åtnjutas av flyktingar i största möjliga utsträckning.¹¹⁹ Vidare så understryker kommittén att skyddet av flyktingar i EKMR och skyddet i RESC som följer av denna konvention, inte ska bero på det administrativa erkännandet av en stat som görs genom ett beviljande av asyl.¹²⁰

3.4 Rättspraxis

De utsatta gruppernas rättigheter i RESC och skyddet mot diskriminering har närmare definierats i beslut och s.k. slutsatser av europeiska kommittén för sociala rättigheter. Detta avsnitt kommer ta upp vissa av dessa för att förtydliga hur rätten till en lämplig bostad bör implementeras av en stat och hur principen om icke-diskriminering ska tolkas. Främst kommer betoningen ligga på skillnad i behandling på grund av personlig rättsställning och staternas förpliktelser när det kommer till rätten till bostad.

¹¹³ Ibid, art. 24, p. 1 och p. 2.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid, art. 29, p. 1.

¹¹⁶ Ibid, art. 29, p. 2.

¹¹⁷ Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Activity Report 2015*, s. 131.

¹¹⁸ Ibid, s. 131.

¹¹⁹ Conclusions XVII-1 (2004), Statement of Interpretation on the personal scope of the Charter.

¹²⁰ Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Activity Report 2015*, s. 133.

3.4.1 FEANTSA v. Frankrike

The European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA)¹²¹ hävdade att över 1 miljon personer i Frankrike levde i bostäder utan elementära bekvämligheter, vilket utgjorde ca 10% av det totala bostadsbeståndet i landet.¹²² Även trångboddhet var ett problem och hela 1/10 personer levde i osäkra, provisoriska bostäder.¹²³ FEANTSA hävdade även att det fanns ett tillkortakommande av tillgång till hyresrätter som var tillgängliga för låginkomsttagande grupper. Tillgången till s.k. *social housing*, där bostadsbyggandet vänder sig till låginkomsttagare hade minskat årligen.¹²⁴ Detta ansågs problematiskt då allt fler låginkomsttagare var beroende av dessa bostäder eftersom fler hade svårt att tillträda den privata bostadsmarknaden.¹²⁵ Enligt FEANTSA var det särskilt svårt för migranter att hitta bostad då den otydliga processen av bostadsfördelningen banade väg för diskriminering.¹²⁶ Det fanns inga speciella policys för denna grupp även om många av dessa familjer hade speciella behov med anledning av annan livsstil, stora familjer och låga inkomster.¹²⁷ Väntetiderna att erhålla *social housing* var längre för migranter än genomsnittet och FEANTSA argumenterade för att detta berodde särskilt på kriterier om vistelselängd i kommunen. Detta kriterium ansågs som indirekt diskriminerande mot migranter då det var betydligt svårare för dem att uppfylla kriteriet.¹²⁸

Den franska regeringen höll med om att siffrorna på de olämpliga bostäderna stämde men att personerna som bodde i sådana hushåll avsevärt hade minskat de senaste åren.¹²⁹ Detta ansåg den franska regeringen visade på att de hade vidtagit åtgärder som RESC krävde. Att uppnå vissa resultat var inte ett krav på staten enligt regeringen.¹³⁰ Regeringen erkände att bostadskrisen som förelåg var ett resultat av det otillräckliga bostadsbyggandet men att det fanns ett högt antal av bostäder med social natur om man såg till hela bostadsbeståndet.¹³¹ Regeringen erkände även att det otillräckliga byggandet av *social housing* påverkade migranter i större utsträckning än övriga men att migranter ändå erhöll en betydande del av de bostäder som erbjöds genom

¹²¹ Härefter FEANTSA.

¹²² FEANTSA v. France, complaint No. 39/2006, Decision on the merits of 5 June 2008, p. 66, 67.

¹²³ Ibid, p. 68, 70.

¹²⁴ Ibid, p. 109.

¹²⁵ Ibid, p. 11.

¹²⁶ Ibid, p. 146.

¹²⁷ Ibid, p. 147.

¹²⁸ Ibid, p. 148.

¹²⁹ Ibid, p. 71

¹³⁰ Ibid, p. 16.

¹³¹ Ibid, p. 118, 120.

social housing-systemet. Migranterna i detta fall var personer födda utomlands som erhållit franskt medborgarskap genom ansökan, äktenskap eller genom att nå myndig ålder, eller personer födda utomlands som inte var medborgare. Enligt regeringen var denna grupp överrepresenterad på marknaden för *social housing*.¹³²

Kommittén för sociala rättigheter höll med om att ordalydelsen i artikel 31 RESC inte kunde tolkas på så sätt att den ålägger stater en förpliktelse av *resultat* men att rättigheterna i stadgan inte endast ska ses som teoretiska utan även ta en praktisk och effektiv form.¹³³ I ljuset av detta, räknade kommittén för sociala rättigheter upp vilka åtgärder en stat måste ta för att RESC ska anses uppfylld. Dessa förpliktelser var att anta de nödvändiga legislativa, ekonomiska och operativa åtgärder för att uppnå målen i stadgan progressivt, upprätthålla relevant statistik på behov, resurser och resultat, genomföra regelbundna granskningar av antagna strategiers effekt, etablera en tidsram för uppfyllelsen av målen och vara uppmärksam på hur policys inverkar på speciellt utsatta grupper i samhället.¹³⁴

Kommittén för sociala rättigheter ansåg att de lokala handlingsplaner som fanns för att reducera antalet olämpliga bostäder inte blivit implementerade på ett tillräckligt omfattande sätt. Det var endast runt 10-15% av de olämpliga bostäderna som drog nytta av renoveringar hälsorisker kvarstod fortfarande för över en miljon människor då de levde i olämpliga bostäder.¹³⁵ Kommittén för sociala rättigheter påminde om att Frankrike redan fått kritik om avsaknaden av ett nationellt övervakningsorgan. Denna avsaknad gjorde att de lokala och regionala åtgärder som införts för att förbättra standarden på bostäder inte alltid var säkrad och även att kvalitén varierade i landet.¹³⁶ Ett annat tillkortakommande enligt kommittén för sociala rättigheter var att det fanns en ineffektivitet i möjligheterna till gottgörelse. Hyresgäster drog sig för att starta en process mot hyresvärderna då de inte hade kunskap om sina rättigheter och var rädda att förlora sina hem.¹³⁷ Frankrike ansågs således ha brutit mot artikel 31.1 RESC.

Angående utbudet av bostäder till rimliga kostnader, *social housing*, sade kommittén för sociala rättigheter att det fortfarande fanns ett betydande tillkortakommande i jämförelse med behovet av sådana bostäder. Det saknades också en tydlig policy som säkrade att prioritet gavs till de mest

¹³² FEANTSA v. France, 39/2006, p. 153.

¹³³ Se International Commission of Jurists v. Portugal, complaint No. 1/1998, Decision on the merits of 9 September 1999, p. 32.

¹³⁴ FEANTSA v. France, 39/2006, p. 54.

¹³⁵ Ibid, p. 76.

¹³⁶ Ibid, p. 77.

¹³⁷ Ibid, p. 78.

utsatta personerna i samhället.¹³⁸ Endast 5-10% av de allra fattigaste hushållen erhöll *social housing*.¹³⁹ Kommittén ansåg således att fördelningssystemet av *social housing* inte försäkrade en tillräcklig rättvis fördelning och att systemet inte var tillräckligt transparent.¹⁴⁰ I frågan om diskriminering mot migranter vid fördelandet av *social housing*, sade kommittén att rätten till en lämplig bostad måste försäkras utan diskriminering på någon grund. Tillgång till *social housing* måste garanteras migranter på lika villkor som för medborgare.¹⁴¹ Kommittén för sociala rättigheter hade redan noterat 2004 att migrerande familjer var tvungna att vänta längre än andra familjer att bli fördelade *social housing*. På grund av detta och att regeringen inte motsatte sig detta påstående, ansåg kommittén för sociala rättigheter att det kunde presumeras att finnas problem med indirekt diskriminering mot gruppen migranter i tillgång och fördelning av *social housing*.¹⁴²

FEANTSA kritiserade även den franska regeringen för att åtgärderna för att förebygga vräkningar inte genomfördes på ett tillfredsställande sätt, vilket ledde till att hyresgästens rättigheter inte kunde åtnjutas i praktiken.¹⁴³ Regeringens svar på detta var att hävda att de tagit alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och att detta även visade sig i praktiken genom en ökning av domstolsprocesser.¹⁴⁴

Kommittén påminde först att artikel 31.2 RESC förpliktigar en stat att ta sådana åtgärder som begränsar riskerna för vräkning.¹⁴⁵ Det lagliga skyddet för personer som hotas av vräkning måste inkludera en skyldighet att konsultera dem som påverkas för att hitta alternativa lösningar på vräkning. Myndigheter ska vidare anta åtgärder för att inhysa de berörda personerna i andra bostäder eller finansiellt kompensera de drabbade, även vid lagliga vräkningar.¹⁴⁶ Särskilt bristen på åtgärder för att erbjuda andra boenden som lösningar för vräkta personer ansågs vara otillräcklig. Vidare sa kommittén för sociala rättigheter att enligt artikel 31.2 RESC så ska tillfälliga tillhandahållanden av bostäder, även när dem anses adekvata, inte anses som tillfredsställande lösningar under en längre tid. Personer som bor i sådana

¹³⁸ FEANTSA v. France, 39/2006, p. 126.

¹³⁹ Ibid, p. 141.

¹⁴⁰ Ibid, p. 142.

¹⁴¹ Ibid, p. 157.

¹⁴² Ibid, p. 158.

¹⁴³ Ibid, p. 80.

¹⁴⁴ Ibid, p. 81, 82.

¹⁴⁵ Ibid, p. 85

¹⁴⁶ Ibid, p. 86.

provisoriska boenden måste således bli erbjudna lämpliga bostäder inom en rimlig tid.¹⁴⁷

Vidare anförde kommittén att den nya lagen om bosättningsplatser för resande från 2000, som gav kommuner med mer än 5000 bosatta en förpliktelse att förbereda en plan på uppförande av permanenta bosättningsplatser för resande var bristfälligt implementerad då endast en minoritet av kommunerna hade uppfört en sådan plan.¹⁴⁸ På så sätt tyckte kommittén att även en överträdelse av artikel 31.3 RESC i ljuset av artikel E RESC hade överträtts av den franska regeringen.¹⁴⁹

3.4.2 ERRC v. Bulgarien

European Roma Rights Centre (ERRC)¹⁵⁰ kom in med ett klagomål om att bulgarisk lagstiftning inte garanterade rätten till en lämplig bostad och att den hitintills misslyckats att effektivt införlivas i bulgarisk lagstiftning såsom RESC kräver.¹⁵¹ Enligt ERRC så levde majoriteten av romerna i Bulgarien separerade från den icke-romska befolkningen. De romska bosättningarna var ofta belägna i utkanten av städer eller byar och var även ofta åtskilda från resten av samhället med fysiska barriärer, exempelvis stängsel. De romska grannskapen var heller inte inkluderade i stadsplaneringen och saknade lämpliga byggstrukturer.¹⁵² Många av de romska hemmen utgjordes av provisoriska skjul, byggda av kartong, metallskrot och lertegelstenar.¹⁵³

Elementära bekvämligheter som tillgång till vatten, värme, m.m. och annan elementär infrastruktur såsom kollektivtrafik fanns inte tillgängligt alls eller var så pass otillräcklig att det inte kunde anses möta de berörda människornas behov.¹⁵⁴ Även lagstiftning som berörde tillgång till elektricitet hade gjort att flera romska grannskap blivit avskurna för att de hade obetalda räkningar. Sådana kollektiva avskärningar av elektricitet hade även berört familjer som inte haft obetalda räkningar.¹⁵⁵ Slutligen hävdade ERRC att den bulgariska regeringens *one-size-fits-all* inställning, det vill säga, att alla personer strikt behandlas identiskt oavsett deras olika förutsättningar var en feltolkning av principen om icke-diskriminering. ERRC hävdade att både kommittén för sociala rättigheter och Europadomstolens rättspraxis ålagt förbundsstaterna

¹⁴⁷ FEANTSA v. France, 39/2006, p. 106.

¹⁴⁸ Ibid, p. 162.

¹⁴⁹ Ibid, conclusion.

¹⁵⁰ Härefter ERRC.

¹⁵¹ ERRC v. Bulgaria, complaint No. 31/2005, Decision on the merits of 31 March 2007, p. 21.

¹⁵² Ibid, p. 22.

¹⁵³ Ibid, p. 23.

¹⁵⁴ Ibid, p. 24.

¹⁵⁵ Ibid.

att införa positiva förpliktelser för att inte diskriminera särskilt utsatta grupper.¹⁵⁶

Den bulgariska regeringen svarade att det var sant att bristen på en specifik bestämmelse som behandlade rätten till en lämplig bostad, saknades i den nationella lagstiftningen men att rättigheten ändå erkänt och behandlades i vissa specifika lagstiftningar.¹⁵⁷ Regeringen erkände att bostadssituationen för romer var dålig men hävdade att detta inte var ett resultat av diskriminering eftersom hela den bulgariska befolkningen led av den dåliga bostadssituationen. De ansåg att det nationella bostadsprogrammet syftade till att integrera utsatta, etniska grupper och att den nationella lagstiftningen gav ett lämpligt skydd mot diskriminering. Regeringen hävdade dock att integrationspolitik inte ska föra med sig att vissa medborgare prioriteras på bekostnad av övriga medborgare. De ansåg att ett ännu mer effektivt skydd av romers rättigheter skulle utgöra diskriminering av övriga befolkningen.¹⁵⁸

Kommittén för sociala rättigheter observerade att RESC hade blivit inkorporerad i den bulgariska rättsordningen med en högre status än skriven lag, och att man kunde beakta rätten till en lämplig bostad som en del av nationell lag.¹⁵⁹ Enligt kommittén för sociala rättigheter så skulle artikel 16 främja bestämmelsen om ett skäligt tillhandahållande av bostäder för familjer och försäkra bostäder av en rimlig standard.¹⁶⁰ De ansåg därmed att artikel 16 och 31 i stadgan överlappar varandra när det kommer till rätten till bostad. Kommittén för sociala rättigheter beaktade också att det effektiva åtnjutandet av vissa rättigheter krävde en positiv inblandning av staten som åtnjöt en viss frihet i bedömningen men inte desto mindre måste införa åtgärder för att RESC:s mål ska nås inom en rimlig tidsram, med en mätbar utveckling och med maximal användning av tillgängliga resurser.¹⁶¹ Kommittén för sociala rättigheter ansåg att den bulgariska regeringen inte givit nog med bevis att deras program och handlingsplaner som antagits gällande romer var effektivt implementerade.¹⁶² Gällande den påstådda diskrimineringen mot romska familjer på bostadsmarknaden sade kommittén för sociala rättigheter att förbudet mot diskriminering (artikel E RESC) etablerade en förpliktelse att garantera att varje individ eller grupp med särskilda förutsättningar ska kunna dra nytta av rättigheterna i RESC i praktiken. Detta resonering kan i detta

¹⁵⁶ ERRC v. Bulgaria, 31/2005, p. 26.

¹⁵⁷ Ibid, p. 28.

¹⁵⁸ Ibid, p. 29.

¹⁵⁹ Ibid, p. 33.

¹⁶⁰ ERRC v: Greece, complaint No. 15/2003, decision on the merits of 8 December 2004, p. 24.

¹⁶¹ ERRC v. Bulgaria, 31/2005, p. 35.

¹⁶² Ibid, p. 38.

fall appliceras på romska familjer när det gäller regeringens inställning *one-size-fits-all*.¹⁶³ Kommittén för sociala rättigheter fann att garantin för likabehandling som ett medel för skydd från all diskriminering inte var tillräcklig för romska familjer. Artikel E RESC innebar enligt kommittén för sociala rättigheter en skyldighet för staterna att ta hänsyn till de relevanta skillnaderna hos olika grupper och agera utefter dessa skillnader. Således behövdes positiva åtgärder för integration av en etnisk minoritet som romer.¹⁶⁴

ERRC argumenterade även för att en brist på lagligt besittningsskydd för romska familjer var en konsekvens av att de bodde i olämpliga bostäder och ofta även olagliga bostäder. Det oregelbundna besittningsskyddet gjorde även att romer var oproportionerligt exponerade för tvångsvräkningar enligt ERRC.¹⁶⁵ Det fanns en lag i Bulgarien som möjliggjorde det att legalisera sina bostäder, men enligt ERRC var lagen utformad på ett sådant sätt att det i princip gjorde det omöjligt för romer att legalisera sina bostäder. Information om processen för detta fanns inte tillgänglig på romska språk och även om det funnits, argumenterade ERRC för att det var ytterst tveksamt att romers ansökningar skulle vara framgångsrika då deras bostäder skulle ha svårt att leva upp till de ställda kraven i lagstiftningen och att processen var dyr.¹⁶⁶ ERRC hävdade att denna lagstiftning istället banade väg för förstörandet av olagliga bosättningar, förbud mot att bo i dem och nekandet av tillförsel av el, vatten och gas. Lagen föreskrev inte heller vare sig alternativa bostäder eller kompensation för förstörelsen.¹⁶⁷

Den bulgariska regeringen hävdade att den gällande lagstiftningen var nödvändig för att reglera byggandet av bostäder och för att möjliggöra en eventuell legalisering av en olaglig bostad. De sade vidare att lagen gällde för alla medborgare på lika villkor. Regeringen anförde även att människor som bor i olagliga bostäder inte kan kräva kompensation för ett eventuellt förstörande av bostaden då detta skulle vara som att erkänna en rättighet som följer av olagligt uppförande.¹⁶⁸

Kommittén för sociala rättigheter började med att säga att en olaglig ockupation av mark eller bostad kan rättfärdiga en vräkning av den olagliga ockupanten. Dock kan det vara så att personer eller grupper som inte effektivt kan dra nytta av de rättigheter som finns i lagstiftningen, kan vara tvungna att anta ett förkastligt beteende för att tillgodose sina behov. Sådana beteenden

¹⁶³ ERRC v. Bulgarien, 31/2005, p. 40.

¹⁶⁴ Ibid, p. 42

¹⁶⁵ Ibid, p. 44.

¹⁶⁶ Ibid, p. 45.

¹⁶⁷ Ibid, p. 47.

¹⁶⁸ Ibid, p. 49.

kan ändå inte rättfärdiga sanktioner mot dessa personer och utfärdas på ett sådant sätt för att fortsätta beröva dem från att kunna åtnjuta sina rättigheter.¹⁶⁹ Vräkningar ska utföras i överensstämmelse med de tillämpliga processlagarna och dessa bör skydda de berörda personernas intressen.¹⁷⁰ Vräkningar ska således utföras med respekt för de berörda personernas mänskliga värdighet och alternativ bostad ska vara tillgängligt.¹⁷¹ Dessa vräkningar av romer ansågs vara en konsekvens av icke-legaliseringen av romska bostäder.

Kommittén för sociala rättigheter fann att det existerade lagstiftning på området och även möjlighet till rättslig prövning men att de specifika situationerna som många romska familjer befann sig i inte adresserades på ett bra sätt. Alternativa bostäder eller kompensation erbjöds inte ofta och även när det erbjöds, så var bostadslösningarna undermåliga och av temporär natur. De alternativa bostäderna utgjordes ofta av husvagnar, baracker och kommunala bostäder vars hyra ofta var för dyr för en låginkomsttagande romsk familj.¹⁷² Kommittén anförde således att romer blev oproportionerligt berörda av lagstiftningen om legalisering av olagliga bostäder och att de utförda vräkningarna inte uppfyllde de krav som ställs av RESC. Speciellt kravet att försäkra vräkta personer att inte bli hemlösa ansågs inte uppfyllt.¹⁷³

3.4.3 DCI v. Nederländerna

Defence for Children International (DCI)¹⁷⁴ hävdade att nederländsk lagstiftning nekade tillträde till en lämplig bostad för barn som uppehöll sig inom landets jurisdiktion olagligt. Detta var enligt DCI en överträdelse av artikel 31 i stadgan ensam eller sammanläst med artikel E och principen om icke-diskriminering och att Nederländerna vidare bröt mot Barnkonventionen.¹⁷⁵ I Barnkonventionen står att en stat ska garantera skydd till alla barn oavsett deras legala rättsställning.¹⁷⁶ DCI anförde vidare att barn har erkänts som extremt utsatta personer som till största del av sin existens är beroende av andra för att överleva. Deras beroende av andra innebar enligt DCI att de har väldigt lite eller inget inflytande alls över deras vistelseort. DCI argumenterade att precis som medicinsk hjälp så var även bostäder en förutsättning för att bevara den mänskliga värdigheten och således bör sådan

¹⁶⁹ ERRC v. Bulgaria, 31/2005, p. 55.

¹⁷⁰ Ibid, p. 51.

¹⁷¹ Ibid, p. 52.

¹⁷² Ibid, p. 56.

¹⁷³ Ibid p. 57.

¹⁷⁴ *Härefter* DCI.

¹⁷⁵ FN:s generalförsamling, Konventionen om barns rättigheter, 20 november 1989.

¹⁷⁶ DCI v. Netherlands, complaint No. 47/2008, Decision on the merits of 20 October 2009, p. 6.

lagstiftning eller praxis som nekar rätten till bostad för utlänningar, även om de olagligen uppehåller sig inom en stats jurisdiktion anses strida mot RESC.¹⁷⁷ De förtydligade dock att klagomålet inte hade för avsikt att skapa en rätt till uppehållstillstånd för vare sig barnet eller dess föräldrar.¹⁷⁸

Den nederländska regeringen svarade att dessa barn inte föll inom RESC:s personkrets eftersom de inte lagligen uppehöll sig i landet och vidare att RESC de facto ersätter barnkonventionen.¹⁷⁹ Regeringen argumenterade för att RESC:s appendix begränsade personkretsen utlänningar som är medborgare i andra fördragsanslutna stater som lagligen uppehåller sig i landet eller arbetar regelbundet inom statens jurisdiktion.¹⁸⁰ De hävdade att det skulle vara motsägelsefullt om stater var tvungna att erkänna rätten till bostad eller andra ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter till personer som olagligen uppehöll sig i landet. Om staten erkände sådana sociala rättigheter till dessa personer, skulle de på så sätt underlätta en förlängning av den olagliga vistelsen och att detta även gäller minderåriga. Statens rättighet att kontrollera migrationen till landet skulle även försvåras betydligt.¹⁸¹

Kommittén för sociala rättigheter förtydligade först och främst att barnkonventionen var ett av de mest ratificerade avtalen i världen och att alla fördragsanslutna stater av Europarådet hade ratificerat den. På grund av detta så ansåg de att ett beaktande av denna konvention är ett måste när man avgör en påstådd överträdelse av ett barns rättigheter i RESC.¹⁸² Kommittén för sociala rättigheter ansåg sig även bunden av principen om barnets bästa.¹⁸³ Gällande begränsningen i artikel 1 av stadgans appendix, ansåg kommittén att man ska beakta att artikeln fästs på ett brett spektrum av sociala rättigheter och tar sig uttryck på olika sätt beroende på rättighet. På grund av detta ska en sådan begränsning av personkretsen som finns i artikel 1 av appendixet inte ha en orimlig skadlig effekt i sådana frågor där skyddet för utsatta grupper står på spel.¹⁸⁴

Kommittén för sociala rättigheter kom fram till att klagomålet innefattade ett påstående om en överträdelse av rätten till en lämplig bostad i artikel 31.1 RESC.¹⁸⁵ Kommittén för sociala rättigheter erkände att staterna har en rätt

¹⁷⁷ DCI v. Netherlands, 47/2008, p. 32.

¹⁷⁸ Ibid, p. 33.

¹⁷⁹ Ibid, p. 7.

¹⁸⁰ Ibid, p. 30.

¹⁸¹ Ibid, p. 31.

¹⁸² OMCT v. Ireland, complaint no. 18/2003, Decision on the merits of 7 December 2004, p. 61.

¹⁸³ DCI v. Netherlands, 47/2008, p. 29.

¹⁸⁴ Ibid, p. 30.

¹⁸⁵ Ibid, p. 39.

under internationell rätt att kontrollera inträde, vistelse och uteslutning av utlänningar från sina territorier. Dock ska staternas invandringspolitik inte beröva utländska minderåriga det skydd dem är berättigade. Skyddet av de grundläggande rättigheterna och de eventuella hinder som följer av en stats invandringspolitik måste således överensstämja.¹⁸⁶ De utvecklar detta med att säga att detta överensstämmande inte kan ske om barn oavsett deras rättsliga ställning blev nekade deras elementära behov och att deras undermåliga levnadsvillkor ignorerades. Dock ansågs inte ett nekande av sådana lämpliga bostäder i artikel 31.1 RESC, som inkluderar en legal besittningsrätt vara ett automatiskt nekande av dessa barns elementära behov. Kommittén sade att ålägga en stat en förpliktelse att erbjuda sådana bostäder i artikel 31.1 inte skulle överensstämja med landets invandringspolitikens mål att uppmuntra personer som olagligen uppehöll sig inom landets jurisdiktion att återvända till sitt ursprungsland.¹⁸⁷ De fann således att även barn som olagligen uppehöll sig inom ett lands jurisdiktion inte heller skulle inkluderas i personkretsen för artikel 31.1.¹⁸⁸

Om den påstådda överträdelsen av att förebygga och minska hemlöshet i artikel 31.2 RESC, sa kommittén att artikeln specifikt riktade sig till olika kategorier av utsatta grupper och att statens skyldighet i stadgan att minska hemlöshet innebar åtgärder av staten, t.ex. att tillhandahålla härbärgen och andra provisoriska bostäder.¹⁸⁹ Vidare sade kommittén att rätten till tak över huvudet har nära samband med rätten till liv och är avgörande för att respektera varje persons mänskliga värdighet.¹⁹⁰ Alla barn, oavsett rättslig ställning faller på så sätt under artikel 31.2:s omfattning. Levnadsvillkoren i sådana boendelösningar under artikel 31.2 ska enligt kommittén för sociala rättigheter vara sådana att det gör det möjligt att leva med mänsklig värdighet. De måste uppfylla vissa krav på säkerhet, hälsa och hygien vilket inkluderar elementära bekvämligheter. Bostäderna har inte samma krav på respekt till privat- och familjeliv eller lämplig standard som sådana bostäder under 31.1 så länge minimistandarden är nådd. Bostäder som inte anses uppfylla standarden för att leva med mänsklig värdighet anses därmed inte vara av sådan minimistandard.¹⁹¹

Kommittén för sociala rättigheter påminde till sist att staterna måste se till att alla vräkningar är rättfärdigade och utfärdade på ett sätt som respekterade den berörda personens mänskliga värdighet. Om den berörda personen olagligen

¹⁸⁶ DCI v. Netherlands, 47/2008, p. 41, 42.

¹⁸⁷ Ibid, p. 44.

¹⁸⁸ Ibid, p. 45.

¹⁸⁹ Ibid, p. 46.

¹⁹⁰ Ibid, p. 47.

¹⁹¹ Ibid, p. 62.

uppehöll sig inom staten jurisdiktion var staten inte tvungen att erbjuda alternativ bostad. På grund av detta så ansåg kommittén för sociala rättigheter dock att vräkningar från boenden under artikel 31.2 bör vara förbjudna då ett sådant förfarande skulle försätta den berörda personen i en extrem situation av hjälplöshet och således kränka personens mänskliga värdighet.¹⁹² Nederländerna ansågs således ha brutit mot artikel 31.2 RESC.¹⁹³

3.4.4 FEANTSA v. Nederländerna

FEANTSA inkom med ett klagomål om att Nederländerna inte gav tillträde till skydd för alla personer som var försatta i hemlöshetssituationer. De ansåg att kriterierna för att bli godkänd för tillgång till akut hjälp var alldeles för svåra att uppnå för ett stort antal människor. Majoriteten av Nederländernas kommuner använde sig av kriteriet *local connection*, ett lokalt anknytningskriterium.¹⁹⁴ En person var tvungen att ha uppehållit sig i samma region i två år av totalt tre år innan ansökning om nödboende gjordes.¹⁹⁵ FEANTSA argumenterade att detta kriterium var svårt att uppfylla främst för personer som inte folkbokfört sig i kommunen och dem som av andra skäl inte hade en permanent vistelseort.¹⁹⁶ Migrerande personer, både lagliga och olagliga har särskilda bekymmer att etablera en sådan anknytning som behövs, enligt FEANTSA.¹⁹⁷ FEANTSA ansåg att den nederländska regeringen försökte kringgå sitt ansvar för implementeringen av RESC genom att delegera makten till lokala och privata aktörer.¹⁹⁸

Den nederländska regeringen svarade att de nationella lagarna garanterade tillgången till akuta boenden för alla även om denna hjälp är speciellt riktade till vissa människor.¹⁹⁹ De sa att kommunerna erhöll pengar för att utföra hjälpen och att det är de aktörer som erbjuder hjälpen som bär det primära ansvaret för kvalitén.²⁰⁰ Regeringens ansvar var lagstiftningens ramverk och finansieringen av hjälpen.²⁰¹

Kommittén för sociala rättigheter sa, avseende delegeringen till lokala aktörer, att staten fortfarande är ansvarig för att de internationella

¹⁹² DCI v. Netherlands, 47/2008, p. 63.

¹⁹³ Ibid, p. 46-48.

¹⁹⁴ FEANTSA v. Netherlands, complaint No. 86/2012, Decision on the merits of 10 November 2014, p. 63.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Ibid, p. 64.

¹⁹⁷ Ibid, p. 66.

¹⁹⁸ Ibid, p. 73.

¹⁹⁹ Ibid, p. 86.

²⁰⁰ Ibid, p. 88, 97.

²⁰¹ Ibid, p. 97.

förpliktelseerna följs och även således ansvarar för att det delegerade ansvaret är korrekt utfört.²⁰² RESC kräver inte samma exakta nivå av skydd i hela landet men den kräver en skälig enhetlighet så att människor behandlas lika.²⁰³ Den nederländska lagstiftningens anknytningskriterium ansågs begränsa tillgången till boendena.²⁰⁴ Det användes även andra kriterier där krav på de ansökande var att de skulle ha specifika mångfacetterade problem och brist på självförsörjning. De personer som ansågs uppfylla dessa kriterier hade i icke-bindande riktlinjer utgetts vara målgruppen för hjälpen.²⁰⁵ Kommittén ansåg att detta fick till följd att många av de hemlösa vare sig i lag eller i praktiken blev erbjudna tak över huvudet. Personkretsen hade begränsats på ett överdrivet sätt.²⁰⁶ Kommittén sa vidare att rätten till sådant akut boende och annan akut hjälp inte var begränsad till personer som ingick i en viss utsatt grupp utan sträcker sig till alla individer inom landets jurisdiktion som befinner sig i en hjälplös situation.²⁰⁷ Kommittén påminde vidare att en livssituation i fattigdom och social exkludering kränker personens mänskliga värdighet.²⁰⁸

Vad gäller migranter, sade kommittén för sociala rättigheter att artikel 13.1 RESC även innefattade flyktingar och statslösa personer.²⁰⁹ Denna paragraf säger att utlänningar som är medborgare i fördragsanslutna stater och vistas regelbundet i en annan fördragsansluten stat och saknar adekvata tillgångar, åtnjuter en individuell rätt till lämplig hjälp. Denna hjälp ska ges på lika villkor som för en medborgare, det vill säga, hjälpen går utöver akut hjälp. Således bör staten inte använda sig av krav som är svårare att uppfylla för migranter, som t.ex. krav på vistelsens längd.²¹⁰ Kommittén för sociala rättigheter påminner även om att akut hjälp bör erbjudas alla migranter utan undantag, även dem som överskridit sitt uppehållstillstånd och olagligen befinner sig inom statens jurisdiktion.²¹¹

Vidare kommenterade kommittén för sociala rättigheter utlänningar som lagligen vistas inom en stats jurisdiktions behandling i artikel 31.2 RESC. Provisoriska bostäder som tillhandahålls enligt 31.2 RESC, även om de var adekvata, kunde inte anses vara långvariga lösningar för dessa personer. Sådana lagliga migranter måste således bli erbjudna antingen långsiktiga

²⁰² FEANTSA v. Netherlands, 86/2012, p. 112.

²⁰³ Ibid, p. 113.

²⁰⁴ Ibid, p. 118.

²⁰⁵ Ibid, p. 117.

²⁰⁶ Ibid, p. 126.

²⁰⁷ Ibid, p. 185.

²⁰⁸ Ibid, p. 219.

²⁰⁹ Ibid, p. 140.

²¹⁰ Ibid, p. 139.

²¹¹ Ibid p. 141.

boendelösningar som är anpassade efter de berörda personernas behov eller sådana lämpliga bostäder som återfinns i artikel 31.1 RESC.²¹² Kravet på vistelsens längd ska avgöras i varje enskilt fall men kommittén för sociala rättigheter har tidigare uttalat sig om att ett krav på vistelse i landet i ett år kan anses acceptabelt medan krav på mellan 3-5 år är orimligt.²¹³ Den nederländska regeringen ansågs således inte ha lyckats med att implementera RESC på ett tillfredsställande sätt.²¹⁴

²¹² FEANTSA v. Netherlands, 86/2012, p. 109.

²¹³ Europeiska kommittén för sociala rättigheter, Conclusions XVIII-1 Denmark, 2006.

²¹⁴ Ibid, p. 129, 229.

4 Rättslig ställning som nyanländ i Sverige

Människor som kommer till Sverige på grund av att de flytt kan i många avseenden ha en annorlunda rättslig ställning i jämförelse med svenska medborgare och andra människor som lagligen är bosatta i Sverige. Det är således viktigt att utreda vilka förpliktelser Sveriges myndigheter har gentemot dem i relation till rätten till bostad. Detta ska undersökas för att se om förpliktelserna mot nyanlända skiljer sig från förpliktelserna som Sverige har gentemot svenska medborgare och andra personer som lagligen uppehåller sig i Sverige. Detta kapitel ska därför klargöra en flyktings rättsliga ställning och vilka skyldigheter de svenska myndigheterna anses ha mot en sådan person som har beviljats detta skydd. Kapitlet kommer inte fokusera på hur en person ska uppfylla kraven på att uppnå flyktingstatus eller annan skyddsstatus utan utgå från de människor som uppfyllt kriterierna. Fokus kommer istället ligga på vilka skyldigheter Sverige kan anses ha mot denna grupp som söker asyl och under den tid som deras ansökan prövas, befinner sig lagligt i Sverige.

4.1 Internationell och europeisk rätt

I 1951 års FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning²¹⁵ finner man de grundläggande internationella reglerna om definitionen på när man anses vara en flykting och vilka rättigheter man har i den mottagande staten. I konventionen står att en person inte får återsändas till ett land där hen riskerar förföljelse.²¹⁶ I den europeiska rätten är det främst skyddsgrundsdirektivet som gäller.²¹⁷ Huvudsyftet i direktivet är att garantera att medlemsstaterna ska tillämpa gemensamma regler för fastställandet av flyktingstatus och på så sätt garantera en miniminivå av förmåner för flyktingar.²¹⁸ Direktivet anser också att Genevekonventionen är en grundsten i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar.²¹⁹ Artikel 28 i skyddsgrundsdirektivet behandlar sociala förmåner. Artikeln lyder:

²¹⁵ Konvention om flyktingars rättsliga ställning 1951, *härefter* flyktingkonventionen.

²¹⁶ *Ibid*, paragraf

²¹⁷ Direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet. *Härefter* skyddsgrundsdirektivet.

²¹⁸ *Ibid*, punkt (6) i direktivets inledning.

²¹⁹ *Ibid*, punkt (3) i direktivets inledning.

1. Medlemsstaterna skall se till att personer som innehar flyktingstatus eller status som skyddsbehövande i övrigt i den medlemsstat som har beviljat sådan status får nödvändigt socialt stöd som tillhandahålls medborgare i den medlemsstaten.
2. Genom undantag från den allmänna regel som fastställs i punkt 1 får medlemsstaterna begränsa det sociala stöd som beviljas personer som innehar status som skyddsbehövande i övrigt till att gälla endast grundläggande förmåner vilka skall tillhandahållas på samma nivåer och på samma villkor som för medborgare.

Artikel 31 i skyddsgrundsdirektivet behandlar tillgång till bostad. Där står att medlemsstaterna skall se till att personer som innehar flyktingstatus eller status som skyddsbehövande i övrigt har tillgång till bostad på likvärdiga villkor som för andra tredjelandsmedborgare som lagligen befinner sig inom deras territorium.²²⁰

4.2 Svensk rätt

Utlänningslagen (UtL)²²¹ behandlar de situationer när en person anses ha en rättslig ställning som flykting. Denna lag följer konventionen om flyktingars rättsliga ställning och skyddsgrundsdirektivets definitioner av flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande. Den svenska lagen har däremot delat upp subsidiärt skyddsbehövande i *alternativt skyddsbehövande* och *övrigt skyddsbehövande*.²²² Om en person innefattas i dessa tre definitioner, har de rätt att få en statusförklaring.²²³ Enligt 5 kap. 1§ 1 st. UtL har flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övrigt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige en rätt till uppehållstillstånd om inte undantagen i andra stycket är tillämpliga. Upphållstillstånd kan vägras om personen i fråga har begått ett grovt brott som är förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet eller bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet.²²⁴

Ett uppehållstillstånd av detta slag ska antingen vara permanent eller gälla i minst tre år.²²⁵ Detta följs dock av ett undantag att begränsa giltighetstiden ifall hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det.²²⁶ Vidare så har lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige begränsat 5 kap. 1§ 1 st. UtL till att inte gälla övrigt skyddsbehövande.²²⁷ Detta betyder att personer som faller under detta

²²⁰ Skyddsgrundsdirektivet 2004/83/EG, art. 31.

²²¹ *Härefter* UtL.

²²² UtL, 4 kap. 2§ och 2a§.

²²³ *Ibid*, 4 kap. 3§ och 3a§.

²²⁴ *Ibid*, 5 kap. 1§ 2 st.

²²⁵ *Ibid*, 5 kap. 1§ 3 st.

²²⁶ *Ibid*.

²²⁷ *Ibid*, 5 kap. 1§ 4 st.

begrepp inte har rätt till uppehållstillstånd under perioden 20 juli 2016 till 19 juli 2019. För samma tidsperiod så har även flyktingars och alternativt skyddsbehövandes rätt till permanent uppehållstillstånd eller minst tre år inskränkts. Detta betyder att alla uppehållstillstånd som beviljas flyktingar och alternativt skyddsbehövande under denna period är tidsbegränsade.

I 21 kapitlet UtL finns det bestämmelser om ett tillfälligt skydd som ges till personer vid massiv tillströmning av fördrivna personer.²²⁸ Det tillfälliga skyddet i 21:a kap. UtL kommer från direktiv 2001/55/EG. Det tillfälliga skyddet som ges genom detta direktiv, är av undantagskaraktär som vid massiv tillströmning eller vid omedelbart förestående massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland, ger ett omedelbart och tillfälligt skydd för dessa personer.²²⁹ De personer som omfattas av direktiv 2001/55/EG har rätt till ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige. Det tillfälliga skyddet är inte en flyktingstatus men är heller inget hinder för att en sådan status utges.²³⁰ Enligt direktivets artikel 13, p.1 så ska även medlemsstaterna se till att dessa personer får lämplig inkvartering eller medel till att skaffa bostad om så krävs. Dessa personer ska även få sina behov tillgodosedda när det gäller social välfärd om de saknar tillräckliga medel.²³¹

Flyktingars rätt till sociala förmåner i Sverige följer främst flyktingkonventionens artiklar 23 och 24²³². I artikel 23 flyktingkonventionen står det att staten som tagit emot flykting ska ge samma behandling som statens egna medborgare när det kommer till stöd och bistånd från det allmänna. Flyktingen måste dock lovligt vistas inom statens jurisdiktion för att detta ska gälla. Artikel 24 behandlar främst förmåner vid arbete och socialförsäkring.

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA)²³³ innehåller bestämmelser om bistånd till personer som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller annan skyddsbehövande, har beviljats uppehållstillstånd med ett sådant *tillfälligt skydd* som finns i UtL 21 kap. 1,

²²⁸ UtL, 21 kap. 1§.

²²⁹ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta, 1 kap. art. 2.

²³⁰ Direktiv 2001/55/EG, 1 kap. art. 3, p. 1.

²³¹ Direktiv 2001/55/EG, 3 kap. art. 13, p. 2.

²³² Utrikesdepartementet, Kommittédirektiv 2004:114, *Skyddsgrunder och rättigheter för flyktingar alternativt skyddsbehövande*, se avsnitt Sociala förmåner.

²³³ Härefter LMA.

2, 3 §§, eller till person som ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl fått rätt att vistas här medan ansökan prövas.²³⁴

Dessa personer som faller inom de uppräknade kategorierna, anses inte ha rätt till bistånd enligt 4 kap 1§ socialtjänstlagen (SoL)²³⁵, inte heller för bostadskostnader.²³⁶ För dessa personer har istället den statliga myndigheten Migrationsverket, huvudansvaret och ska erbjuda plats på deras förläggningar.²³⁷ Bistånd till dessa personer ges istället med stöd av LMA²³⁸ och rätt till bistånd enligt 4 kap 1§ SoL föreligger endast om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.²³⁹ Personer som ansökt om uppehållstillstånd och av särskilda skäl får vistas i landet har dock ingen rätt till plats på Migrationsverkets förläggningar. Dessa personer ska istället erhålla bistånd anknutet till boende från socialnämnden i den kommun där de bor.²⁴⁰ Dessa personers övriga bistånd är även snävare än biståndet för flyktingar och annan skyddsbehövande och personer som faller under direktivet 2001/55/EG Bistånd enligt LMA lämnas i form av logi, bostadsersättning, daggersättning och särskilt bidrag.²⁴¹ Tillgången till bostäder ska vara likbördig med den som ges till andra tredjelandsmedborgare som lagligen befinner sig inom medlemsstatens jurisdiktion. Migrationsverket ansvarar även för dessa personers boende när ansökan om uppehållstillstånd prövas.²⁴²

Den enskilde som har rätt till bistånd enligt LMA har mer begränsade rättigheter än den enskilde som har rätt till bistånd enligt SoL.²⁴³ Principen om kommunens yttersta ansvar som kan hittas i 2 kap 1§ SoL sträcker sig dock till personer som omfattas av LMA. Detta ansvar kan uttrycka sig på sådant sätt när t.ex. en person som omfattas av LMA ansöker om bistånd för sådana behov som inte täcks av biståndet som personen tillhandahåller av LMA. Då måste kommunen pröva den enskildes ansökan enligt 4 kap 1§ SoL.²⁴⁴ Detta ansvar uttrycker sig också i att det är kommunen som bär ansvaret när det är oklart vem som ska hjälpa den enskilde till dess att det står klart vem som är huvudman och alltså bär ansvaret.²⁴⁵

²³⁴ LMA., 1§.

²³⁵ *Härefter* SoL.

²³⁶ LMA, 1§ 2 st.

²³⁷ *Ibid*, 2§ 1 st., 3§ 1 st.

²³⁸ *Ibid*, 8§.

²³⁹ Kammarrätten i Stockholm, Mål nr 4277-11, *Bistånd enligt socialtjänstlagen* (2001:453).

²⁴⁰ LMA, 3§ 4 st.

²⁴¹ LMA, 13§.

²⁴² Ekonomiskt bistånd – handbok för socialtjänsten, publicerad dec 2013, artikel nr 2013.12.31 ISBN: 978-91-7555-130-2, s. 28.

²⁴³ *Ibid*, s 28.

²⁴⁴ *Ibid*, s. 29.

²⁴⁵ Prop. 1979/80:1, *Om socialtjänsten*, s. 534.

När en person har beviljats sådana uppehållstillstånd enligt UtL och som inte faller inom 21 kap. 1, 2, 3 §§, så faller de inom SoL:s tillämpningsområde och har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1§ SoL. Detta gällde fram till 2016 då lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen)²⁴⁶ trädde i kraft och förändrade lagstiftningen för nyanlända. Uppsatsen går närmare in på den lagen i kapitel 6.

²⁴⁶ *Härefter* bosättningslagen.

5 Diskriminering

Förbudet eller snarare skyddet mot diskriminering är en grundläggande hörnsten i skyddet av de mänskliga rättigheterna. Utan ett skydd mot diskriminering, blir det svårt att på ett effektivt sätt garantera alla människors åtnjutande av sina mänskliga rättigheter.²⁴⁷ I detta ljus så spelar skyddet mot diskriminering en viktig roll i rätten till bostad och det har detta arbete även belyst i den internationella och europeiska rätten. Sveriges diskrimineringslagstiftning bygger på internationella konventioner och EU-rätt.

5.1 Diskrimineringslagen

EKMR gäller som svensk lag sedan den 1 januari 1995.²⁴⁸ I konventionen finns det ett förbud mot diskriminering avseende rättigheterna i EKMR.²⁴⁹ Förbudet har således ingen självständig innebörd. Diskriminering enligt artikel 14 kan dock föreligga med avseende på en rättighet även när denna rättighet inte har kränkts.²⁵⁰ Detta betyder att även andra rättigheter som återfinns i RESC kan träffas av förbudet om det finns en koppling till en rättighet i EKMR. Diskrimineringsgrunderna i EKMR är inte uttömmande utan ska snarare ses som exempel på vilka grunder man kan diskrimineras för.²⁵¹ FN-konventionen om mänskliga rättigheters diskrimineringsförbud är uppbyggd på liknande sätt, där grunderna inte är uttömmande²⁵². I fördraget om europeiska unionens funktionssätt, artikel 18 FEUF kan principen om icke-diskriminering hittas. Den ordalydelse som används i artikeln täcker endast diskriminering på grund av nationalitet. EU-domstolens rättspraxis har dock utvidgat den till en princip om likabehandling.²⁵³ Det finns fyra direktiv i EU-rätten som behandlar förbudet mot diskriminering. Dessa är direktivet om etnisk jämlikhet²⁵⁴, ramdirektivet om sysselsättning²⁵⁵, direktivet om

²⁴⁷ SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*, s. 77.

²⁴⁸ *Ibid.*, s. 78.

²⁴⁹ *Ibid.*, s. 78.

²⁵⁰ Karnov, Ehrenkrona, Carl Henrik, lagkommentar till SFS 1994:1219, art. 14, not 63.

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, art.2.

²⁵³ SOU 2016:87, s. 80.

²⁵⁴ Direktiv om likabehandling (2000/43/EG) om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

²⁵⁵ Ramdirektivet om sysselsättning (2000/78/EG) om inrättande av en allmän ram för likabehandling.

likabehandling mellan kvinnor och män²⁵⁶ och recastdirektivet.²⁵⁷ Ingressen till alla dessa direktiv hänvisar till artikel 6 FEU, där rätten till jämlikhet fastställs som en grundläggande rättighet i EU-rätten. Ramdirektivet om sysselsättning förbjuder diskriminering inom arbetslivet som grundar sig på sexuell läggning, religion, ålder och funktionsnedsättning²⁵⁸. Direktivet om etnisk jämlikhet förbjuder diskriminering på grund av ras eller etnicitet i arbetslivet men även när det gäller tillgång till välfärdssystemet, social trygghet och tillhandahållande av varor och tjänster, inklusive bostäder.²⁵⁹ I detta direktiv är både direkt²⁶⁰ och indirekt²⁶¹ diskriminering förbjudna. Medlemsstaterna ska för att efterleva detta direktiv på ett korrekt sätt säkerställa att lagar och författningar inte strider mot principen om likabehandling (icke-diskriminering) och att sådana bestämmelser som strider mot detta upphävs eller ändras.²⁶² Dock ska principen om likabehandling inte hindra medlemsstater från att besluta om särskilda åtgärder för att förhindra att personer av viss ras eller etnisk tillhörighet missgynnas. Positiv särbehandling är således acceptabelt.²⁶³

I svensk rätt behandlas skyddet mot diskriminering först och främst i 1 kap. 2§ RF. Föreskriften har inte en karaktär av en rättsligt bindande lagregel utan ger istället uttryck för särskilt viktiga mål för den samhällseliga verksamheten i Sverige.²⁶⁴ I 2 kap 12§ RF regleras förbud mot diskriminering på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller sexuell läggning närmare. I 2 kap 13§ RF finns motsvarande förbud mot diskriminering på grund av kön. Dessa paragrafer utgör ett rättsligt bindande skydd.²⁶⁵

År 2008 samlade Sverige sina olika diskrimineringslagar och skapade en lag, den gällande diskrimineringslagen (DL)²⁶⁶, som trädde i kraft 2009. Den ersatte de tidigare sju olika diskrimineringslagarna som var i bruk och var uppdelade att behandla olika samhällsområden och olika diskrimineringsgrunder. Programförklaringen för lagen går att hitta i 1 kap

²⁵⁶ Direktivet om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster (2004/113/EG).

²⁵⁷ Direktiv 2006/54/EG om genomförande av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet.

²⁵⁸ European Union Agency for fundamental Rights; European Court of Human Rights – Council of Europe, Handbook on European non-discrimination law, Luxembourg 2011, s. 14.

²⁵⁹ Ibid, s. 14.

²⁶⁰ Direktivet om etnisk jämlikhet (2000/43/EG), artikel 2(2).

²⁶¹ Ibid, artikel 2(2)(b).

²⁶² Ibid, artikel 14.

²⁶³ Ibid, artikel 5.

²⁶⁴ Karnov, Hirschfeldt, Johan, lagkommentar till SFS 1974:152 1 kap 2§, not 5.

²⁶⁵ Karnov, Jernsten, Henrik, lagkommentar till SFS 1974:15 2 kap 12§, not 41.

²⁶⁶ *Härefter DL.*

1§, där det står att lagens ändamål är att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Diskrimineringsgrunderna i DL är sju stycken. *Kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, funktionsnedsättning, sexuell läggning, ålder, religion eller annan trosuppfattning och etnisk tillhörighet.* Det gamla begreppet "ras" har bytts ut mot *hudfärg och annat liknande förhållande.* *Etnisk tillhörighet* avser nationellt eller etniskt ursprung.²⁶⁷ Etniskt ursprung brukar användas för att beskriva nationella minoritetsgrupper. I Sverige skulle t.ex. romer och samer falla in under detta begrepp. Människor som faller in under begreppet "invandrare" innefattas i begreppet etnisk tillhörighet då dessa människor anses ha ett annat nationellt ursprung än majoritetsbefolkningen.²⁶⁸ Listan på diskrimineringsgrunder i DL är uttömmande, vilket betyder att det inte går att göra gällande att man blivit diskriminerad på annan grund än de grunderna som är uppräknade i lagen.

1 kap. 4§ DL, definierar begreppet diskriminering. Det finns sex olika former av diskriminering som stadgas i DL och det är direkt- och indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera.

Vidare är lagen tvingande till förmån för den som omfattas av skyddet mot diskriminering.²⁶⁹

5.2 Diskrimineringsformer

Det finns som ovan nämnts sex olika former av diskriminering i DL men endast två av dem kommer beskrivas här som kan vara hinder för att åtnjuta rätten till bostad.

5.2.1 Direkt diskriminering

Begreppet direkt diskriminering är hämtat från EU-rättens olika direktiv om förbud mot diskriminering.²⁷⁰ Begreppet används när "någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle behandlas i en jämförbar situation."²⁷¹ Missgynnandet ska vidare ha samband med någon av diskrimineringsgrunderna.²⁷² Bestämmelsen om direkt diskriminering har tre rekvisit; missgynnande, jämförbar situation och

²⁶⁷ SOU 2016:87, s. 95.

²⁶⁸ Ibid, s. 95.

²⁶⁹ DL, 1 kap. 2§.

²⁷⁰ Se t.ex. Direktivet om etnisk jämlikhet (2000/43/EG), art. 2.

²⁷¹ DL, 1 kap. 4§ 1 st.

²⁷² Ibid.

orsakssamband.²⁷³ Missgynnande definieras som en handling eller underlåtenhet som antingen försätter en person i ett sämre läge eller där handlingen eller behandlingen medför skada för personen i fråga.²⁷⁴

För att utreda om ett missgynnande har ägt rum så måste man göra en jämförelse med hur en annan person i en liknade person behandlas eller har behandlats.²⁷⁵ Jämförelsen med en person i en liknade situation kan vara både faktisk eller hypotetisk. Orsakssamband ska finnas mellan missgynnandet och diskrimineringsgrunden. Till detta krävs att den som utför missgynnandet ska vara medveten om diskrimineringsgrunden och att diskrimineringsgrunden ska ha varit styrande (eller i alla fall delvis) för personens handlande. Det uppställs dock inget krav på att en handling eller åtgärd ska ha avsikten att kränka eller missgynna personen som blir utsatt för handlingen.²⁷⁶ Med andra ord så kan alltså diskrimineringsgrunden utgöra en av flera orsaker till handlandet, bemötandet eller underlåtenheten.²⁷⁷ Någon ska således missgynnas, en jämförelse ska göras mellan den personen och en annan i en liknade situation och det ska finnas ett orsakssamband mellan missgynnandet och en av diskrimineringsgrunderna.²⁷⁸

5.2.2 Indirekt diskriminering

Indirekt diskriminering är när ”någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer”.²⁷⁹ Missgynnandet ska även här, precis som i direkt diskriminering, ha samband med någon av de olika diskrimineringsgrunderna.²⁸⁰ Dock så kan bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet accepteras om det finns ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.²⁸¹ Det finns tre rekvisit som ska vara uppfyllda; särskilt missgynnande, jämförelse och en intresseavvägning. Missgynnandet i indirekt diskriminering definieras på samma sätt som i direkt diskriminering; när ett agerande försätter en person eller grupp i ett sämre läge eller vara missgynnande i förhållande till en annan

²⁷³ Fransson, Susanne & Stüber, Eberhard, *Diskrimineringslagen*, 2010, s. 70.

²⁷⁴ Lagkommentar till SFS 2008:567, 1 kap 4§ 1 punkt, Gudrun Persson Härneskog, not 5, Karnov.

²⁷⁵ Ibid, not 6.

²⁷⁶ AD 2003 nr 58.

²⁷⁷ Fransson & Stüber 2010, s. 78f.

²⁷⁸ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 98f.

²⁷⁹ DL. 1 kap. 4§ 2p.

²⁸⁰ Ibid.

²⁸¹ Ibid.

person eller grupp.²⁸² Missgynnad uppstår när en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt framstår som neutralt men i praktiken ofta missgynnar vissa personer som hör till viss grupp.²⁸³ En jämförelse ska ske mellan den grupp som personen tillhör och som har blivit missgynnad och en annan grupp. Om jämförelsen visar en stor skillnad i de båda gruppernas möjligheter att uppfylla det krav som står uppställt, tyder detta på diskriminering.²⁸⁴ Denna jämförelse kan endast vara faktisk och inte hypotetisk.²⁸⁵

Intresseavvägningen utgår ifrån att väga bestämmelsens, kriteriets eller förfaringssättets syfte mot de negativa effekter som en viss grupp kan träffas av. För att en sådan åtgärd som kan ha negativa effekter för en viss grupp ska vara tillåten, ska två krav uppfyllas. Det första kravet är att syftet ska vara objektivt godtagbart, alltså att det tillämpade kriteriets syfte ska vara berättigat. Syftet ska vara värt att skydda på så sätt att det ska kunna motiveras varför det ges företräde framför människors skydd mot diskriminerande åtgärder.²⁸⁶ Det andra krav som ska vara uppfyllt är att den åtgärd eller åtgärder som används för att nå detta syfte, ska vara lämpliga och nödvändiga. Om det finns andra alternativ att välja åtgärder som inte är missgynnande mot en viss grupp och som kan uppnå ett godtagbart syfte, måste man dock välja dessa.²⁸⁷

5.3 Samhällsområden

Det är flera samhällsområden som omfattas av DL men endast två kommer att tas upp på grund av dess betydelse för rätten till bostad. Innebörden av de olika diskrimineringsgrunderna och begreppen i DL ska vara detsamma oavsett vilket samhällsområde som avses.²⁸⁸

5.3.1 Varor, tjänster och bostäder

Enligt 2 kapitel 12§ punkt 1, DL, är diskriminering förbjuden för ”den som utanför privat- och familjelivet tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder till allmänheten”. Även de som företräder den som tillhandahåller varor,

²⁸² Karnov, Härneskog Persson, Gudrun, lagkommentar SFS 2008:567 1 kap 4§ 2 p, not 10; se även prop. 2007/08:95, s. 490.

²⁸³ Prop. 2007/08:95, s. 103.

²⁸⁴ Ibid, s. 490.

²⁸⁵ Ibid, s. 491.

²⁸⁶ Prop. 2007/08:95, s. 491.

²⁸⁷ Ibid, s. 491.

²⁸⁸ SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*, s. 91.

tjänster eller bostäder, träffas av detta förbud.²⁸⁹ Alla former av diskriminering som är uppräknade i DL, är förbjudna i paragrafen.²⁹⁰ Förbudet gäller alla diskrimineringsformer utom diskriminering på grund av ålder.²⁹¹ Bestämmelsen ger heller inget skydd mot missgynnande av personer med funktionshinder på grund av bristande tillgänglighet.²⁹² En överträdelse sker således inte om en bostad är svårtillgänglig för vissa personer genom att t.ex. sakna hiss. Med tillhandahållande avses köp, byte, upplåtelse och gåva. Ett tillhandahållande till allmänheten betyder att transaktionen som utförs kan ske både yrkesmässigt eller av privatperson och ska erbjudas till en obestämd krets av personer.²⁹³ Bostäder i denna paragraf avser alla former av boende, både permanenta och tillfälliga samt fritidsbostäder. Diskrimineringsförbudet omfattar alla typer av upplåtelseformer, t.ex. både bostads- och hyresrätt.²⁹⁴

5.3.2 Socialtjänsten

Diskriminering oavsett diskrimineringsform i verksamhet inom socialtjänsten är förbjuden.²⁹⁵ Alla diskrimineringsgrunder är tillämpliga med undantag för ålder.²⁹⁶ Det finns även ett undantag för direkt diskriminering gällande kön. Undantaget kan användas om man gör en intresseavvägning om syftet i sig är så pass viktigt att skydda att det ska ges företräde framför principen om icke-diskriminering. Precis som i intresseavvägningen i frågan om indirekt diskriminering, måste de medel som används vara nödvändiga och lämpliga, och det ska heller inte finnas möjlighet till att använda andra åtgärder som inte är diskriminerande.²⁹⁷ Detta undantag kan dock endast användas när det gäller kön. Det är inte tillämpligt på diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet. Detta betyder att socialtjänstens verksamhet inte kan ge andra åtgärder företräde framför principen om icke-diskriminering om dessa åtgärder är diskriminerade mot grupper som faller inom diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet.

Förbudet mot alla diskrimineringsformer avser alla möjliga åtgärder som sker inom socialtjänstens verksamhet som beslutsfattande, all formell och informell handläggning av ärenden, information, rådgivning och uppsökande verksamhet. Även underlåtenhet att agera, omotiverat förhållande av beslut eller åtgärder, faktiskt handlande och trakasserande bemötanden faller inom

²⁸⁹ DL, 2 kap. 12§ 2 st.

²⁹⁰ Prop. 2007/08:95, s. 518.

²⁹¹ DL, 2 kap. 12a§.

²⁹² Prop 2007/08:95 s. 519.

²⁹³ Ibid, s. 518.

²⁹⁴ Ibid, s. 518.

²⁹⁵ Prop. 2011/12:159, *Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering*, s. 73.

²⁹⁶ DL, 2 kap 13 b §.

²⁹⁷ Se avsnitt 5.2.2.

förbudets tillämpningsområde.²⁹⁸ Diskrimineringsförbudet omfattar dock inte bedömningar av enskildas behov av insatser inom socialtjänsten.²⁹⁹ Begreppet verksamhet inom socialtjänsten är framförallt sådan verksamhet som faller under SoL, LVM³⁰⁰ och LVU.³⁰¹ Även handläggning av bistånd som lämnas av socialnämnd enligt LMA är en del av verksamheten.³⁰² Det är inte heller endast handläggningen av ett ärende som faller under verksamhetsbegreppet, utan även annan social service och dess tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration innefattas.³⁰³ Kommunernas arbete med kvalitet i verksamheten och Socialstyrelsens tillsynsarbete omfattas därmed även av diskrimineringsförbudet.

5.4 Bevisbörderegeln

I 6 kap 3§ DL står:

Om den som anser sig ha blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier visar omständigheter som ger anledning att anta att han eller hon har blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier, är det svaranden som ska visa att diskriminering eller repressalier inte har förekommit.

Denna paragraf uttrycker den regel om bevisning som ska tillämpas i sådana mål som behandlar förbud om diskriminering och förbud mot repressalier. Regeln härstammar från EU-rätten och kan hittas i flertalet direktiv som behandlar olika typer av diskriminering.³⁰⁴ Dessa regler om bevisbörda anses viktiga för att säkra att principen om likabehandling upprätthålls i praktiken.³⁰⁵ EU-domstolen och dess praxis är vägledande för tolkningen av bevisbörderegeln men det hindrar inte medlemsstaterna att införa regler som är fördelaktigare för käranden. I den svenska rätten har det varit en debatt ifall regeln handlar om delad bevisbörda.³⁰⁶ En delad bevisbörda innebär att all bevisning ska värderas i ett sammanhang. Genom NJA 2006 s 170, har HD dock beskrivit bevisbörderegeln som en presumptionsregel snarare än en bevisregel med delad bevisbörda. Målsättningen med lagstiftningen om bevisbörderegeln är att den som anser sig ha blivit diskriminerad, ska få en bevislättnad. Detta anses vara ett undantag från huvudregeln för

²⁹⁸ Prop. 2007/08:95, s. 522.

²⁹⁹ Ibid.

³⁰⁰ Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

³⁰¹ Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

³⁰² Prop. 2007/08:95, s. 523.

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ Se t.ex. direktivet mot etnisk diskriminering (2000/43/EG), art.8.1 och arbetslivsdirektivet (2000/78/EG), art. 10.1.

³⁰⁵ Direktiv 2006/54/EG, skäl 30.

³⁰⁶ Prop. 2007/08:95 s. 442 ff.

skadeståndsgrundade mål där den som påstår sig ha blivit utsatt, ska styrka detta påstående.³⁰⁷ De aktuella reglerna om bevisbörda ska tillämpas som bevispresumtioner. Det innebär att man ska tillämpa en presumerande omständighet som skiljer sig från den omständighet som ska motbevisas, den presumerande omständigheten.³⁰⁸ Med andra ord, om det kan antas föreligga ett samband mellan en viss presumerande omständighet och en annan presumerande omständighet behöver inte någon särskild bevisning för detta samband läggas fram av den som påstår att diskriminering förekommit. På så sätt garanteras kärandens bevislättning och det är svaranden som har i uppgift att bryta denna presumtion. Vilka omständigheter som ska anses presumerade bestäms i rättstillämpningen i varje enskilt fall.³⁰⁹ I förarbetena till den nuvarande diskrimineringslagen, tolkar man bevisbörderegeln efter vad HD slagit fast i NJA 2006 s 170.³¹⁰

5.5 Etnisk diskriminering

Målet T 1666-09 handlade om en kvinna och hennes familj som hyrde en lägenhet av Skarets fastigheter i Hällefors kommun. Diskrimineringsombudsmannen (DO)³¹¹ anförde att Skaret vid uthyrning av lägenheter till flyktingfamiljer, använde sig av en hyressättning som inte användes när Skaret hyrde ut lägenheter till hyresgäster med svensk bakgrund. Hyressättningen för den berörda kvinnan och hennes familj hade gjort att de fått betala mer än vad svenska hyresgäster betalade eller skulle ha fått betala. Enligt DO hade kvinnan därmed missgynnats och missgynnandet hade skett på grund av hennes etniska tillhörighet som således grundade ett skadeståndskrav.

Skaret motsatte sig att diskriminering förekommit vid hyressättningen och ansåg sig inte skadeståndsskyldiga. Den fråga som Örebro tingsrätt³¹² först prövade, var om etnisk tillhörighet innefattade en person tillhörande gruppen flyktingar och/eller gruppen invandrare. DO hävdade detta och utvecklade i sin talan att dessa grupper föll under begreppet etnisk tillhörighet trots att alla i gruppen flyktingar inte har samma etniska tillhörighet. Enligt DO så borde en flykting definieras som en utlänning som är utanför sitt land på grund av skäl som handlar om att personen känner fruktan för att vistas i sitt hemland. DO sa att gruppen invandrare hade ett uttryckt skydd mot diskriminering och

³⁰⁷ NJA 2006 s. 170.

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ Ibid.

³¹⁰ Prop. 2007/08:95 s. 561.

³¹¹ Härefter DO.

³¹² Örebro tingsrätt, mål nr. T 1867-08, meddelad dom 2009-05-19.

därigenom även flyktingar. Ett missgynnande mot flyktingar stod således i strid med 2003 års diskrimineringslag som i detta mål var tillämplig.

Örebro tingsrätt citerade propositionen till 2003 års diskrimineringslag där begreppet etnisk tillhörighet förklarades ha samma definition som tidigare använts i lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet³¹³ förutom att begreppet trosbekännelse inte låg under etnisk tillhörighet i 2003 års diskrimineringslag. I denna lag stod att etnisk diskriminering avsåg individer eller grupper som missgynnas på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung. I propositionen till 1994 års diskrimineringslag anfördes det att invandrare är folkgrupper som har gemensamt att ha ett annat nationellt ursprung än majoritetsbefolkningen. Denna grupp skulle således också skyddas mot etnisk diskriminering. Örebro tingsrätt tolkade detta som att om en person tillhör gruppen flyktingar och/eller gruppen invandrare, är detta inte tillräckligt för att uppfylla rekvisitet etnisk tillhörighet om alla personer i dessa grupper inte har samma ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung. Därmed ogillades DO:s talan. DO överklagade beslutet från Örebro tingsrätt och i Göta hovrätt återopade parterna samma omständigheter som i tingsrätten.

Göta hovrätt³¹⁴ ansåg att en bokstavstolkning av legaldefinitionen av rekvisitet etnisk tillhörighet skulle kunna leda till den slutsatsen tingsrätten redovisat. Hovrätten resonerade dock att frågan om kvinnan blivit diskriminerad endast kunde svaras på om man såg det i ett sammanhang där även andra paragrafer i DL måste undersökas.

Hovrätten anförde att om direkt diskriminering skulle anses föreligga så måste en person ha behandlats sämre än någon annan i en jämförbar situation. Denna jämförelse kan vara både faktisk och hypotetisk. Den sämre behandlingen eller missgynnandet måste även ha ett samband med en av diskrimineringsgrunderna, i detta fall etnisk tillhörighet. Enligt hovrätten var det ostridigt att kvinnan hade en etnisk tillhörighet, men frågan avsåg om enbart hennes flyktingskap kunde betraktas som en etnisk tillhörighet. Begreppet flykting tolkades på samma sätt av hovrätten som DO argumenterat för; om någon missgynnas för att denne är flykting innebär det att missgynnandet har ett samband med personens etniska tillhörighet. Hovrätten utvecklade vidare att gruppen flyktingar, precis som gruppen invandrare, kan betraktas som en samlingsbenämning för flera olika grupper som var för sig består av personer med samma etniska tillhörighet. Det var således tillräckligt att den påstådda diskrimineringen av DO gjorde en sådan

³¹³ Lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

³¹⁴ Göta hovrätt, mål nr. T 1666-09, meddelad dom 2010-02-25.

indirekt hänvisning till etnisk tillhörighet när det kommer till gruppen flyktingar. En särskild grupp med samma etniska tillhörighet behövdes inte pekats ut.

Efter detta klagorand, utredde hovrätten bevisbördefrågan i två led. Först undersökte hovrätten om DO hade visat på omständigheter som gav anledning att anta att diskriminering förekommit. De omständigheter som DO tagit upp för att styrka sitt påstående om att Skaret hade tillämpat en särskild hyressättning när de hyrde ut lägenheter till flyktingfamiljer och att denna hyresberäkning ledde till att dessa familjer fick betala mer än en svensk hyresgäst hade fått betala, var att den föregående hyresgästen som hade bott tidigare i lägenheten hade haft en lägre hyra, och även ett beslut av hyresnämnden där de bedömt att den skäligen hyran för lägenheten var en betydligt lägre summa än den kvinnan betalade. Dessa omständigheter som DO tog upp, ansåg hovrätten vara nog för att anta att ett missgynnande mot kvinnan hade skett, och därmed var det Skaret som skulle bevisa att diskriminering inte förekommit.³¹⁵

De skäl som Skaret åberopat för att visa att diskriminering inte förekommit, var att den högre hyran som tagits ut inte var för att familjen var en flyktingfamilj utan för att Skarets hyressättning i detta fall endast berodde på familjens storlek. Argumentet för denna hyressättning var att en stor familj gav en ökad kostnad för vatten, sophantering och uppvärmning. Därmed tvingades bolaget att ta ut en högre hyra från stora familjer. Detta påstående skulle kunna vara en godtagbar anledning enligt hovrätten. Dock hade inte Skaret visat att detta var den enda faktorn som spelat in när de tillämpat sin hyressättning. Skaret hade både i tingsrätt och hovrätt givit uttryck för att en av faktorerna till hyressättningen hade varit att underhålls- och reparationskostnader när en flyktingfamilj flyttat ut ur en lägenhet generellt var större och att de satt hyrorna efter sina förväntade fordringar för återställningskostnader. Vidare hade Skaret inte kunnat visa att jämförelsen med den föregående svenska hyresgästen hade saknat relevans i detta mål. Därmed fann hovrätten att Skaret inte kunnat fullgöra sin bevisbörda, att styrka att diskriminering inte förekommit på grund av kvinnans etniska tillhörighet. I detta fall dömdes Skaret för diskriminering även fast det var socialnämnden som betalade den högre hyressättningen. Det var således nog att kvinnan riskerade ett framtida missgynnande om hon började betala hyran ensam, för att diskriminering ansågs föreligga.

³¹⁵ NJA 2006 s. 171, om bevispresumtioner.

Målet visar även en problematik med diskriminering på bostadsmarknaden som har tydliggjorts av andra aktörer, däribland DO och Boverket. I Sverige brukar den vanligaste vägen in på bostadsmarknaden vara genom en hyresrätt³¹⁶. Det betyder således att hyresmarknaden kan anses vara viktig för individer som aldrig haft ett eget boende det vill säga, unga människor, de som flyttar till ny ort eller de som flyttar till Sverige från ett annat land. Även de personer som har små ekonomiska medel är extra beroende av hyresmarknaden. På OECD:s index över etnisk segregation³¹⁷ finns Sverige med högt upp. En av de förklaringar som ges till varför bostadssegregation uppstår, är diskrimineringens roll på bostadsmarknaden.³¹⁸ En sådan diskriminering tycks även påverka sådana grupper i samhället som ofta redan är marginaliserade.³¹⁹

DO har även visat att det område utanför arbetslivet där de tar emot flest anmälningar om etnisk diskriminering är på bostadsmarknaden.³²⁰ De anmälningar som sker rör de kriterier som ställs upp på den bostadssökande vid uthyrning av bostäder, ageranden från hyresvärderna mot hyresgäster och trångboddhet. DO:s analys av anmälningarna har visat att vissa strukturer på bostadsmarknaden bidrar till att individer som främst tillhör etniska minoriteter missgynnas genom att inte på samma villkor kunna tillträda bostadsmarknaden som övriga personer i samhället. Strukturerna är ofta dolda vilket i sig gör det svårt att upptäcka diskrimineringen och även att bevisa den i det enskilda fallet.³²¹ Sådana strukturer i samhället leder till att individer från vissa grupper styrs till eller från vissa områden, vilket i sig leder till segregation.³²² Individerna får även sämre möjligheter att välja boende eller bostadsområde³²³ och svårigheterna med etableringen på hyresmarknaden kan leda till hemlöshet.³²⁴

Utformningen av förmedlingssystemen på hyresmarknaden utgör en viktig del för ett tillträde till bostad på lika villkor. Många av dessa förmedlingssystem har en utformning som ger ett utrymme för godtyckliga bedömningar.³²⁵ Ett exempel är bostadskön Boplats Göteborg där kriterierna

³¹⁶ Boverket, *Trösklar till bostadsmarknaden – om hemlöshet som ett bostadsmarknadsproblem*, 2010, s. 13.

³¹⁷ DO, rapportserie 2008:3, *Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden – en rapport från DO:s särskilda arbete under åren 2006-2008 kring diskriminering på bostadsmarknaden*, s. 4.

³¹⁸ Ibid.

³¹⁹ SOU 2006:73, *Den segregerade integrationen*.

³²⁰ DO, rapportserie 2008:3, s. 5.

³²¹ Ibid, s. 20.

³²² Ibid, s. 21.

³²³ Ibid, s. 33.

³²⁴ Boverket, *Trösklar till bostadsmarknaden*, 2010, s. 15.

³²⁵ DO, rapportserie 2008:3, s. 38.

som den bostadssökande skulle uppfylla kunde ändras. Detta gjorde att turordningslistan för de sökande inte var överblickbar och gav även bostadsföretagen ett stort utrymme att ändra kriterier och ändra turordningslistan.³²⁶ Många av de kriterier som används och beroende på hur de kombineras, kan leda till att grupper i samhället får sämre möjligheter på hyresmarknaden.³²⁷ Socialstyrelsen styrker detta påstående när de säger att kriteriernas utformning är en av orsakerna till hemlösheten i Sverige.³²⁸ Kriterierna kan i många fall vara nästintill omöjliga att uppfylla för vissa personer.

De grupper som främst anses ha ett sämre utgångsläge på hyresmarknaden är grupper som tenderar att ha lägre inkomster, däribland kvinnor som ofta tjänar en lägre lön än en man³²⁹. Personer nyligen anlända till Sverige är också en sådan grupp då de har haft kortare tid på sig att etablera sig i samhället men även personer som är födda i Sverige men har utrikesfödda föräldrar kan ha svårare att etablera sig i samhället än andra. Boverket har kopplat samman dessa svårigheter som sådana grupper har, med att vissa etniska grupper blir diskriminerade på bostadsmarknaden.³³⁰ DO har konstaterat att diskrimineringen som sker på bostadsmarknaden är ett omfattande samhällsproblem. En av förklaringarna till diskrimineringen är att det rättsliga skyddet för rätten till bostad inte är tillräckligt eller till och med helt saknas. Det leder i sin tur till att individer och grupper inte har tillgång till rättigheten och därmed diskrimineras.³³¹

³²⁶ Boplats Göteborgs yttrande till DO, dnr 140-2006-5 och 140-2006-10.

³²⁷ DO, rapportserie 2008:3, s. 36.

³²⁸ Socialstyrelsen, *Vräkningsförebyggande arbete – stöd till socialtjänsten och andra aktörer*, 2008.

³²⁹ DO, rapportserie 2008:3, s. 36.

³³⁰ Boverket, *Välkommen till bostadsmarknaden – en lägesrapport om integration*, 2005.

³³¹ DO, rapportserie 2008:3, s. 40f.

6 Rätten till bostad i svensk rätt

I svensk rätt har rätten till bostad inte regleras på ett sådant sätt som i internationell och europeisk rätt. Sverige har dock ratificerat både IESCR och den RESC, men dessa avtal ger inte en enskild klagorätt om en enskild anser att någon av sina rättigheter, som t.ex. rätten till bostad, har blivit kränkt. Dock så har Sverige ratificerat ett tilläggsprotokoll till RESC som ger den europeiska kommittén för sociala rättigheter jurisdiktion att behandla kollektiva klagomål vid påstådda kränkningar av RESC. Både den europeiska kommittén för sociala rättigheter och FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, kan endast utföra rekommendationer mot de stater som inte uppfyller kraven på upprätthållandet av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna och detta gör att den svenska rättens reglering av rätten till bostad har en stor inverkan på hur rättigheten kan tas tillvara av den enskilde. Sverige har ett s.k. dualistiskt system, vilket medför att de internationella mänskliga rättighetskonventionerna som Sverige ratificerat, måste implementeras i svensk rätt för att de ska gällas som lag i Sverige.³³² Ratificerandet av dessa konventioner ger dock Sverige en förpliktelse att tolka de svenska lagarna i enlighet med dessa konventioner. Det är dock de svenska bestämmelserna som ges företräde framför de internationella konventionerna vid en eventuell lagkonflikt.³³³

6.1 Regeringsformen

I regeringsformens 1 kap 2§1- 2 st står:

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Enligt förarbetena till regeringsformen så ska denna paragraf även inkludera migranter.³³⁴ Det första stycket är ett allmänt uttalande om förhållandet mellan den offentliga maktutövningen och den enskilda individen.³³⁵ 1 kap.

³³² Denza, Eileen, *Diplomatic Law*, 2008, s. 417.

³³³ SOU 2010:70, *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*, s. 20.

³³⁴ Prop. 1975/76:209, *Om ändring i regeringsformen*, s. 79.

³³⁵ *Ibid*, s. 137.

2§ RF är dock ett program- och målsättningsstadgande, vilket betyder att paragrafen inte anses juridiskt bindande utan snarare är målsättningar för den politik som regeringen för. Det andra stycket som behandlar ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska alltså ses som riktlinjer eller grundläggande mål för den offentliga verksamheten.³³⁶ Anledningen till att Sverige valde att inte skriva in de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna i grundlagsform, motiverades av att de ger uttryck för samhällets strävan att ge den enskilde utbildning, arbete, bostad osv.³³⁷ Om dessa regler var grundlagsstadgande, skulle statsmakten förpliktigas att ge den samhällseliga sociala service som varje enskild önskar och som svarar mot dennes behov.³³⁸ Även om de sociala rättigheterna inte ska grundlagsskyddas på ett sådant sätt att de blir bindande för statsmakten gentemot den enskilde, så säger förarbetena att genom att ge dessa rättigheter en framskjuten plats i rättsordningen så ges dem en central betydelse³³⁹ och sätter tonen för den politik som förs i landet.

6.2 Ansvarsfördelning

Målsättningsstadgandet i 1 kap. 2§ 2 st. RF riktar sig till den offentliga verksamheten. I den offentliga verksamheten ingår statliga myndigheter, såsom Arbetsförmedlingen men dock inte statligt ägda bolag. Landstingets och de kommunala verksamheterna räknas även in under den offentliga verksamheten. Kommunerna har ett bostadsförsörjningsansvar som innebär att de åtgärder de inför för bostadsförsörjningen i kommunen ska ha det nationella bostadspolitiska målet som utgångspunkt.³⁴⁰ Detta innebär att kommunens bostadsförsörjning ska ge alla de förutsättningar som behövs för att leva i lämpliga bostäder till skäliga priser inom långsiktigt hållbara ramar. Det ska även bidra till jämlika levnadsvillkor och främja en bra miljö för barn och ungdomar. Vidare ska en socialt hållbar utveckling vara grund för verksamheten i planering, byggande och förvaltning.³⁴¹

Den lagstiftning i svensk rätt som i vissa fall kan ge den enskilde en rätt till bostad, är SoL. Arbetet kommer således gå in på denna lag för att se vem som ansvarar för vad, när det gäller rätten till bostad.

³³⁶ Karnov, Hirschfeldt, Johan, lagkommentar till SFS 1974:152, 1 kap. 2§, not 5.

³³⁷ SOU 1975:75, *Medborgerliga fri- och rättigheter*, s. 164.

³³⁸ Karnov, Hirschfeldt, Johan, lagkommentar till SFS 1974:152, 1 kap. 2§, not 5.

³³⁹ Prop. 1975/76:209, s. 84.

³⁴⁰ Regeringskansliet, Ds 2006:9, *Rättvisa och jämlika villkor på bostadsmarknaden*, s. 85.

³⁴¹ *Ibid.*, s. 8.

6.2.1 Kommunens uppgifter enligt SoL

Den verksamhet som främst regleras av SoL, är socialtjänsten. I lagen finns sju vägledande principer som ska styra och vägleda socialtjänstens arbete. *Helhetssynen* betyder att socialtjänstens verksamhet ska ha en strävan att förstå den helhet som den enskilde är en del av genom att beakta människan som individ och att alla individer har olika behov. *Frivillighet och självbestämmande* har betydelsen att det är viktigt att den enskilde ska bestämma själv om hen vill ta emot den service som socialtjänsten erbjuder. Relationen mellan den enskilde och socialtjänsten ska bygga på förtroende. *Normaliseringsprincipen* utgår från att alla, oberoende psykiska, fysiska eller sociala funktionsnedsättningar ska ha rätt att leva och bo som andra. Insatserna ska präglas av *flexibilitet*, det vill säga att de ska vara individuellt anpassade och beakta helhetssynen. Socialtjänsten ska vidare utgå från att den enskildes utsatthet bara kan lösas genom att inkludera den enskildes sociala miljö och sammanhang, *närhetsprincipen*. Slutligen så ska den enskilde ges *valfrihet* att, inom ramen av de resurser som är tillgängliga, välja den insats som passar bäst.

Vidare så ska barnets bästa beaktas i alla situationer som rör barn.³⁴² Detta har sitt ursprung i Barnkonventionen, som har föreslagits att bli svensk lag av Barnrättighetsutredningen.³⁴³ Barnets bästa är ett relativt begrepp och bedömningen ska ske i en process i flera steg. Både beprövad erfarenhet och kunskap om barnet från närstående vuxna samt det barnet själv ger uttryck för, ska beaktas.³⁴⁴

Det är kommunen som ansvarar för socialtjänsten och ansvaret är geografiskt begränsat till den egna kommunen.³⁴⁵ I 14 kap. 2§ RF, uttrycks principen om kommunal självstyrelse som gäller all kommunal verksamhet. Denna princip ska inte inskränkas utöver vad som är nödvändigt.³⁴⁶ En proportionalitetsprövning ska således ske i sådana bedömningar om inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Förvaltningsuppgifter får överlämnas till kommuner, även sådana som innefattar myndighetsövning.³⁴⁷ Kommunerna får även dem överlämna uppgifter till annan om att utföra kommuners uppgifter inom socialtjänsten.³⁴⁸ Dessa uppgifter får dock inte innefatta myndighetsövning, när den enskilde befinner sig i en

³⁴² SoL, 1 kap. 2§.

³⁴³ SOU 2016:19, *Barnkonventionen blir svensk lag*.

³⁴⁴ Bergstrand, Bengt Olof, *Socialtjänstlagen 2015*, s.13.

³⁴⁵ SoL, 2 kap. 1§; Bergstrand, 2015, s. 16.

³⁴⁶ RF, 14 kap. 4§.

³⁴⁷ RF, 12 kap. 4§.

³⁴⁸ SoL, 2 kap 5§.

beroendeställning till myndigheten. Detta innefattar när myndighet bestämmer för enskild om t.ex. förmån eller rättighet.³⁴⁹ Ett genomförande av beslut om bistånd är inte klassat som myndighetsövning så det går att låta privata aktörer driva t.ex. gruppboenden, härbärgen osv.³⁵⁰

6.2.2 Kommunens personkrets

Vilka personer anses då omfattas av kommunens hjälp? Enligt huvudregeln så är det kommunen där den enskilde vistas som ansvarar för sådan hjälp och stöd som finns att få i SoL.³⁵¹ Vistelsekommunen anses vara den kommun där den enskilda uppehåller sig långvarigt, men även kortare uppehåll kan räknas in.³⁵²

Hur bedömningen ska ske i fråga om den enskildas uppehåll i kommunen ska ge en ansvarsförpliktelse för den kommunens socialtjänst, är dock en individuell bedömning. I RÅ 1995 ref 70, bedömde regeringsrätten att en man som under en period av fyra år, varav han endast vistats i Sverige i sju och en halv månad av den tiden, inte hade rätt till ekonomiskt bistånd. Regeringsrätten sa att en utländsk medborgare som inte omfattas av LMA och har erhållit uppehållstillstånd, har rätt till ekonomiskt bistånd.³⁵³ Dock så har utländska medborgare som befinner sig tillfälligt i Sverige på grund av turist- eller affärsresor som exempel, endast rätt till bistånd i akuta situationer.³⁵⁴ Mannen i fråga ansågs inte ha avsett att bosätta sig i Sverige då han hade fast anställning och bostad i Iran och i kombination med hans korta uppehälle i Sverige under de fyra år prövningen avsåg. I alla fall behöver inte utlandsresor betyda att man förlorar sin rätt till bistånd så länge den hjälpsökande fortfarande anses vara bosatt i kommunen.³⁵⁵ I detta fall ansågs dock mannens egentliga bosättning vara i Iran.

Det finns undantag till denna huvudregel. Om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen, ska bosättningskommunen bistå den enskilde med hjälp.³⁵⁶ Bosättningskommun avser oftast den kommun som den enskilde har sin stadigvarande bostad och borde vara folkbokförd i.³⁵⁷ Om man saknar en stadigvarande bostad, ska den kommun som den enskilde anses

³⁴⁹ Bergstrand, 2015, s. 18.

³⁵⁰ Ibid, s.18.

³⁵¹ SoL, 2a kap. 1§.

³⁵² Karnov, Clevesköld, Lars, lagkommentar till SFS 2001:453, 2a kap. 1§, not 24.

³⁵³ RÅ 1995 ref. 70, s. 4.

³⁵⁴ Socialstyrelsen, *Allmänna råd*, 1992:4, s. 65.

³⁵⁵ RÅ 1987 ref. 174.

³⁵⁶ SoL, 2 a kap. 3§.

³⁵⁷ Karnov, Clevesköld, Lars, lagkommentar till SFS 2001:453, 2a kap. 3§, not 29.

ha starkast anknytning till, vara ansvarig.³⁵⁸ Anknytningen bedöms utifrån den enskildes arbets- och familjeförhållanden, var den enskilde har sitt sociala nätverk samt den enskildes egna uppfattning.³⁵⁹ Som redan nämnts ovan³⁶⁰, är personer som omfattas av LMA, inte berättigade till bistånd enligt 4 kap. 1§ SoL. Av rättsfallet RÅ 1995 ref 70, kan man dock utläsa att socialtjänsten ansvarar för människor som erhållit uppehållstillstånd och där en ansvarig kommun kan utpekas. Alla utländska medborgare som har uppehålls- eller arbetstillstånd och som bor i Sverige eller ska bosätta sig, har samma rätt till bistånd som svenska medborgare.³⁶¹

6.2.3 Kommunernas förpliktelser

En rätt till bostad är inte uttryckligen utskrivet i SoL. SoL är en målinriktad ramlag i det hänseende att den ger varje kommun en stor frihet att utforma sin egna socialtjänst.³⁶² Det finns dock ett flertal paragrafer som innehåller rättigheter för den enskilde. Dessa rättighetsparagrafer kännetecknas av preciseringen av innehåll, förutsättningar samt att den är utkrävbar av den enskilde.³⁶³

I SoL är rättighetsparagrafen i 4 kap. 1§ SoL, den mest relevanta för rätten till bostad. Där står att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, har en rätt till bistånd för sin försörjning. Biståndet som ges ska tillgodose att den enskilde en skälig levnadsnivå. Prövningen om en enskild har rätt till bistånd, ska ske genom en individuell behovsprövning. En individuell behovsprövning förutsätter prövning i varje enskilt fall av det behov av bidrag den enskilde har beroende på den situation som hen befinner sig i.³⁶⁴

Innan den nya socialtjänstlagen trädde i kraft 2002, så var biståndet i 4 kap. 1§ SoL tydligt preciserat. Utöver det belopp som kallades riksnorm,³⁶⁵ fanns även en rätt till bistånd för skäliga kostnader för boende osv. Den rätt till bistånd för sin livsföring i övrigt som skulle kunna uppkomma, s.k. annat bistånd var också preciserat till vissa speciella behov som hemhjälp eller bostad med särskild service för funktionsnedsättningar. Kommunen kunde utöver de bestämda behoven ge bistånd i annan form men detta kunde inte

³⁵⁸ SoL, 2 a kap. 3§ 3 p.

³⁵⁹ Karnov, Clevesköld, Lars, lagkommentar till SFS 2001:453, 2 a kap. 3§, not 30.

³⁶⁰ Se avsnitt 4.2.

³⁶¹ Socialstyrelsen, *Allmänna råd*, 1992:4, s. 62.

³⁶² Bergstrand, 2015, s. 11.

³⁶³ Bergstrand, 2015, s. 11.

³⁶⁴ RÅ 1991 ref. 61.

³⁶⁵ Ett standardbelopp som ska täcka alla normala levnadskostnader.

utkrävas av den enskilde utan var utformat som en befogenhet för kommunen.³⁶⁶

I propositionen³⁶⁷ till den nya socialtjänstlagen, ville regeringen ta bort preciseringen i *livsföring i övrigt*. Den dåvarande uppdelningen av att endast vissa biståndsbeslut kunde överklagas sågs som problematisk då det blev en gradering av olika gruppers behov. Om behovet inte var preciserad i lagen, gick det inte att överklaga i den dåvarande lagstiftningen. Då 4 kap. 1§ SoL ansågs vara en rättighetsbestämmelse, skulle den garantera alla enskilda människor det stöd som de var i behov av i de fall de inte kunde tillgodose dessa själva.³⁶⁸ Utgångspunkten för att ändra bestämmelsen var således för att tillförsäkra alla individers rätt till insats efter behov och att ingen grupps behov skulle vara starkare skyddat än någon annan grupps behov.³⁶⁹ I den dåvarande lagstiftningen blev vissa utsatta gruppers behov klassificerat som viktigare ifall behovet var specificerat i rätten till bistånd. Andra gruppers behov föll inom kommunens befogenhet att bestämma om de ville eller kunde hjälpa dem. Propositionen sa att utifrån detta så borde rätten till bistånd gälla alla insatser som avser den enskildes livsföring oavsett vilken grupp den enskilde tillhör och att insatserna därför inte närmare ska preciseras.³⁷⁰ Detta förslag gäller nu i den nya socialtjänstlagen från 2002.

*Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.*³⁷¹ En skälig levnadsnivå är det begrepp som kopplas till den nivå som biståndet ska bestämmas till i varje enskilt fall. En skälig levnadsnivå ger också uttryck för vilken form av insats som kan komma på tal utifrån den enskildes individuella behov.³⁷² Begreppet säger med andra ord att insatserna inte endast ska se till att de mest elementära behoven för en enskild uppfylls, utan de ska även uppnå en viss kvalitet.³⁷³ De insatser som sätts in genom rätten till bistånd, ska också ha en rehabiliterande inverkan. Detta betyder att insatserna ska främja att den enskilde kan klara sin försörjning och livsföring i övrigt efter det att insatsen/insatserna har satts in.³⁷⁴

Rätten till bistånd är dock inte ovillkorlig. De krav som finns på den enskilde är att denne själv ska sakna förmåga att tillgodose det behov som denne har.

³⁶⁶ Lundgren, Lars, Sunesson, Per-Anders, Thunved, Anders, *Nya sociallagarna*, 2017, s. 73.

³⁶⁷ Prop. 2000/01:80, *Ny socialtjänstlag m.m.*

³⁶⁸ Prop 2000/01:80, s. 88ff.

³⁶⁹ Ibid.

³⁷⁰ Ibid.

³⁷¹ SoL, 4 kap. 1§ 4 st.

³⁷² Prop. 2000/01:80, s. 88ff.

³⁷³ Lundgren, Sunesson, Thunved, 2017, s. 80.

³⁷⁴ Prop. 2000/01:80, s. 93ff.

Den enskilde ska även efter sin egen förmåga försöka bidra till sin försörjning, och detta kan komma till uttryck genom att stå arbetsmarknaden till förfogande, uttömma andra ekonomiska tillgångar osv.³⁷⁵

6.3 Rätten till bostad genom 4 kap 1§ SoL

Hjälp med tillhandahållande av bostad är en insats av kommunen som kan gå under begreppet *livsföring i övrigt* i 4 kap. 1§ SoL. *Livsföring i övrigt* är som sagt i nuvarande SoL inte närmare preciserat och kan innebära alla de insatser som en enskild kan tänkas ha rätt till för att uppnå en skälig levnadsnivå. En bedömning av insatsen ska vara en sammanvägning av olika omständigheter, som insatsens lämplighet, kostnaderna för insatsen i jämförelse med andra insatser, samt den enskildes egna önskemål om insats.³⁷⁶

6.3.1 RÅ 1990 ref. 119

Detta mål handlade om en ensamstående, romsk kvinna som ansökte om bistånd i form av permanent boende. Hon bodde hos släktingar och vänner med sina fyra minderåriga barn när hon skickade in sin ansökan. Socialnämnden i Norsborg avslog hennes ansökan med motiveringen att ett bistånd i form av en permanent bostad inte kunde disponeras av socialtjänsten. Kvinnan yrkade senare på att hon i avvaktan på bistånd i form av en permanent bostad kunde acceptera bistånd i form av husvagnsboende. Socialnämnden i Norsborg anskaffade en husvagn till familjen då de efter upprepade försök, av både dem och kvinnan själv, inte lyckats skaffa en bostad då inga hyresvärdar ville godkänna kvinnan som hyresgäst. Husvagnen placerades i Södertälje kommun då Botkyrka kommun inte kunde ordna en campingplats.

Regeringsrätten anförde att den enskilde har rätt till bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och att kommunen har det yttersta ansvaret för de personer som vistas i kommunen att få det stöd och den hjälp som de behöver. I *skälig levnadsnivå* ansågs en bostad av viss minimistandard ingå.³⁷⁷ Regeringsrätten sa vidare att bedömningen för en sådan bostad, ska göras i det enskilda fallet och sammanväga omständigheter som hur den enskilde lever och kommunens resurser. Socialnämnden var inte ansvarig att tillgodose behovet av lämpliga bostäder i kommunen i allmänhet men att det fanns vissa, särskilda situationer där socialnämnden måste hjälpa den enskilde, i synnerhet om denna har svårigheter att skaffa en bostad på egen hand.

³⁷⁵ Lundgren, Sunesson, Thunved, 2017, s. 77.

³⁷⁶ Ibid.

³⁷⁷ Se även prop. 1979/80:1, *Om socialtjänsten*, s. 139f.

Kvinnan ifråga var sjuklig och ensamstående, hennes ena dotter hade en allvarlig ögonsjukdom och hennes ena son led av komplikationer efter en olycka. En läkare intygade vidare att det var mycket brådskande att familjen fick bo i en lämplig bostad då barnens hälsa och psykologiska utveckling äventyrades i den husvagn dem nu bodde i. Denna beskrivning av familjens förhållanden, ansågs vara sådana förhållanden som påvisade att kvinnan och hennes barn tillhörde en utsatt grupp som behöver särskild hjälp att skaffa en bostad. I förarbetena till socialtjänstlagen, betonades skyldigheten att hjälpa grupper som på grund av sin utsatta situation ofta saknar medel för att på egen hand ta tillvara sin plats i samhället.³⁷⁸

Regeringsrätten diskuterade sedan vidare om rätten till bistånd sträckte sig så långt som till en särskild insats som en permanent bostad ansågs vara. De ansåg inte att rättigheten sträckte sig så långt, utan att den enskildes behov även måste vägas mot kommunens resurser. Det socialnämnden dock var skyldig till, var att tillgodose den enskildes behov med de tillgängliga resurser som fanns i kommunen. Regeringsrätten räknade sedan upp olika insatser som en socialnämnd kan ge en enskild för bistånd till bostad. Dessa kan t.ex. vara hyreskontrakt där socialnämnden går in som part, hyresgarantier från socialnämnden och tillstyrkanden hos bostadsförmedlingen av förtur till bostad. Socialnämndens lösningsorienterade insatser ska dock vara långsiktiga, även om det i den akuta situationen inte går att åstadkomma detta.

I och med detta så kom regeringsrätten fram till att den husvagn som familjen för närvarande bodde i, inte var en lämplig, permanent bostad och alltså inte uppfyllde en skälig levnadsnivå för den enskilde. Socialnämnden var således skyldig att lämna bistånd i form av att tillhandahålla familjen en bostad eller på andra sätt se till att familjen fick tillgång till en lämplig bostad.

6.3.2 RÅ 1994 not 574

I detta fall var det ett äkta par som beviljades bistånd av Malmö kommun enligt 4 kap. 1§ SoL, i form av insatsen att bo på Frälsningsarméns härbärge under en period på drygt tre veckor. Makarna överklagade detta beslut och yrkade på att kommunen skulle utge ekonomiskt bistånd för att täcka kostnader för boende på ett hotell fram till att Malmös socialnämnd hade skaffat dem en permanent bostad. Vidare anförde de att det skulle fastställas att härbärgen var olämpliga och att länsrätten skulle erinra socialnämnden om dess skyldighet att lösa parets bostadsproblem på ett permanent sätt. Länsrätten sa att beslutet som överklagades avsåg just den perioden på drygt

³⁷⁸ Prop. 1979/80:1, s. 144.

tre veckor och att länsrätten endast kunde pröva huruvida makarna hade varit tillförsäkrade en skälig levnadsnivå under denna period och ingen annan tid. I bedömningen så var det ostridigt att makarna var i behov av en bostad. De hade blivit vräkta från sina respektive lägenheter året innan och hade efter det vistas periodvis på andra platser men regelbundet återvänt till Malmö och önskar att också bo stadigvarande i kommunen. Kammarrätten sa, precis som länsrätten, att boendet på härbärgen inte kunde anses uppnå en skälig levnadsnivå för makarna när det gällde ett permanent boende men att kommunens bistånd i form av boende på härbärgen skulle anses godtagbart i den uppkomna akuta situationen.

I regeringsrätten anförde makarna att härbärgen endast erbjöd övernattningsmöjlighet i könssegregerade sovsalar, att det inte var tillåtet att vistas på härbärgen under dagen, och att det var en boendelösning nästan uteslutande för människor med grova missbruksproblem som inte accepterades av hotell. De sa vidare att en inhysning på hotellet hade varit billigare för kommunen och att det måste anses fel att skicka ett judiskt äkta par att bo på ett härbärke som drevs av en kristen organisation. De ansåg att biståndet inte heller utformats i samförstånd med dem så som det bör enligt 4 kap. 1§ SoL men yrkade inte någon ersättning utan endast att få rätten till hotellboende bekräftad.

Socialnämnden svarade att när det kom till kostnaderna för hotellet jämfört med kostnaderna för härbärgen, så var det så att nämnden hade abonnerade platser på härbärgen och således hade konstanta kostnader för dessa platser. Ett hotellboende hade därmed inneburit merkostnader för dem. Vidare sa de att boendelösningen var avsedd för en akut situation som hade uppkommit och att lösningen var avsedd för en bestämd period.

Regeringsrätten ansåg det ostridigt att makarna var i behov av bostad när socialnämndens beslut togs om boendelösningen och att de själva inte hade möjligheter att tillgodose sitt behov. Regeringsrätten anförde att ett beviljat bistånd ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Detta betydde att det inte endast avser hjälp för ett visst grundbehov utan att hjälpen också ska ha en viss kvalitet. Dock måste det anses vara godtagbart att denna hjälp i en begränsad övergångsperiod och när det föreligger en akut situation, kan vara av lägre standard än vad som kan anses skäligt på längre sikt.³⁷⁹

Regeringsrätten ansåg att boendet på härbärgen därmed uppfyllde kravet på en skälig levnadsnivå för makarna under en viss tid. Denna tid borde dock inte ha överstigit en vecka med hänsyn till omständigheterna i målet.

³⁷⁹ RÅ 1994 not 574, se Regeringsrättens uttalande.

Eftersom perioden på härbärgat var dryga tre veckor, så fann regeringsrätten att socialnämnden borde ha tillhandahållit ett boende av högre standard till makarna efter att en vecka förflutit.

6.3.3 RÅ 2004 ref. 130

Detta mål handlade om en familj som begärde bistånd enligt 4 kap. 1§ SoL, i form av en bostad i vistelsekommunen och avböjde ett erbjudande om bostad och andra former av hjälp av en annan kommun.

Familjen kom från Afghanistan och hade beviljats permanent uppehållstillstånd i Sverige. En av familjemedlemmarna, G.W. hade bott i Nacka kommun sedan augusti 2001 och familjen återförenades i september 2002. När familjen återförenades, kunde Nacka kommun inte erbjuda bostad och tillgodosåg en lösning av boende i form av hyrda husvagnar. Under denna tid har en sekundär kommunplacering sökts av Nacka för familjens etablering i Sverige och i september 2002 ingick Sorsele kommun ett avtal med Nacka kommun om att överta ansvaret av familjen. I oktober 2002 avslog socialnämnden i Nacka familjens ansökan om försörjningsstöd för november månad. Denna ansökan avslogs då familjens behov ansågs kunna tillgodoses genom den sekundära kommunplaceringen i Sorsele kommun. Familjen vägrade dock att följa med när transport till Sorsele kommun hade ordnats den 21 oktober 2002. I överklagan av beslutet sa G.W. att familjen bodde väldigt trångt i de husvagnar som hade ordnats av Nacka kommun och att familjemedlemmarna led av olika sjukdomar. Barnen i familjen mådde psykiskt dåligt av trångboddheten och även för att boendet som ordnats åt dem, uteslöt dem från att skapa relationer till andra människor. G.W. hade varit folkbokförd i Nacka kommun i över ett år och ansåg sig därmed vara en kommuninvånare som hade rätt till en bostad. Vidare anförde G.W. att Nacka kommun ville skicka iväg familjen på grund av diskriminerande skäl.

Regeringsrätten anförde att familjens rätt till bistånd enligt SoL skulle behandlas precis som för en svensk medborgare.³⁸⁰ Valet av insats ska utformas i samförstånd med den enskilde. Dock så ska valet av insats beakta vad som är möjligt och rimligt med hänsyn till kommunens tillgängliga resurser. Detta kan dock inte tolkas av socialnämnden som att det är acceptabelt att vänta med att ge bistånd i någon form om den enskilde har behov av socialtjänstens hjälp för att klara sin försörjning och livsföring i övrigt.³⁸¹ Regeringsrätten refererade till RÅ 1990 ref. 119 och angav att rätten till bistånd i form av ett tillhandahållande eller ombesörjande av bostad som

³⁸⁰ RÅ 1991 ref. 41.

³⁸¹ Prop. 1979/80:1, s. 526.

uppfyller kraven på en skälig levnadsnivå, kan föreligga när den hjälpsökande är bostadslös och anses ha speciella svårigheter att skaffa bostad själv.

Regeringsrätten bedömde i ljust av detta att familjen ostridigt måste anses ha speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand då de var nyanlända och bestod av två vuxna och sju barn. De ansågs således uppfylla kraven på att ha rätt till bistånd i form av ett tillhandahållande eller ombesörjande av bostad. Detta bistånd ska även uppfylla kraven på en skälig levnadsnivå och utformas i samförstånd med familjen.

Den sekundära kommunplaceringen i Sorsele var inte fel i sig då SoL inte hindrar en socialnämnd att erbjuda lösningar som genomförs av en annan kommun om detta bistånd uppfyller kravet på en skälig levnadsnivå. Lösningen med den sekundära kommunplaceringen hade dock utformats utan hänsyn till familjens motstånd mot att flytta från Storstockholm. Av detta följer att socialnämnden inte endast kan erbjuda *en* viss insats som de anser lämplig och vägra allt annat bistånd om den hjälpsökande motsätter sig den första insatsen. Ett sådant handlande av kommunen försätter den enskilde i en akut tvångssituation som går emot de grundläggande principerna i SoL.³⁸² Regeringsrätten avslag därmed nämndens överklagande.

6.4 4 kap. 2§ SoL

4 kap. 2§ SoL lyder:

Socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1§ om det finns skäl för det.

Paragrafen har utformats för att kommunen ska ha befogenhet att ge bistånd utöver det försörjningsstöd och annat bistånd som kan ges i 4 kap. 1§ SoL. Det bistånd som beviljas i denna paragraf är bl.a. olika komplement till försörjningsstödet. Detta komplement innebär oftast ekonomiskt bistånd till vissa insatser, såsom psykoterapikostnader, rekreationsresor m.m.³⁸³ Utöver dessa komplement, kan biståndet ges i andra former av stöd samt vård- och behandlingsinsatser.³⁸⁴ Beslutet om bistånd som ges genom denna paragraf kan inte överklagas av den enskilde utan kan bara överklagas genom laglighetsprövning.³⁸⁵ Det är således inte en rättighetsparagraf för den

³⁸² Prop. 1979/80:1, s. 209 ff.

³⁸³ Prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*, s. 90.

³⁸⁴ *Ibid*, s. 90.

³⁸⁵ *Ibid*, s. 93; se 10 kap kommunallagen (1991:900) för hur denna laglighetsprövning går till.

enskilde, utan ger kommunen befogenhet att ge bistånd till enskilda även om de inte anses ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1§ SoL.

Förhållandet mellan 4 kap. 1§ och 2§ SoL har tydliggjorts av JO.³⁸⁶ I en anmälan till JO hade en kvinna ansökt om bistånd i form av ledsagarservice i fyra timmar per dag. Hon beviljades servicen för två timmar per dag genom 4 kap. 2§ SoL. JO utredde om detta bistånd inte borde ha behandlats som en ansökan om bistånd enligt 4 kap. 1§ SoL. JO tog upp att varför det skedde en ändring av 4 kap. 1§ SoL i den nya socialtjänstlagen från 2001, var att i princip alla former av bistånd skulle kunna överklagas av den enskilde genom förvaltningsbesvär för att på så sätt garantera rättssäkerheten för den enskilde.³⁸⁷

Begreppet *livsföring i övrigt* hade inte längre en uttömmande lista på vilka insatser som skulle falla under begreppet utan en individuell bedömning skulle göras i varje enskilt fall. I utformningen av den nya socialtjänstlagen, föreslog Lagrådet att en kompletterande paragraf till 4 kap. 1§ SoL borde införas så att en socialnämnd skulle ha befogenheter att utge bistånd även om den enskilde inte omfattades av rätten till bistånd enligt 4 kap. 1§ SoL. 4 kap. 2§ SoL fördes således in efter Lagrådets förslag.³⁸⁸ JO sa dock att detta inte innebär att en socialnämnd fritt kan välja vilken av dessa paragrafer de ska använda sig av när de behandlar en ansökan om bistånd. En ansökan om bistånd ska alltid först prövas enligt 4 kap 1§ SoL för att den enskilde ska ha möjlighet att överklaga ett beslut om beslutet går den enskilde emot. Den insats av hjälp som kvinnan i detta fall ansökte om skulle kunna ingå i *livsföring i övrigt* i 4 kap. 1§ SoL eller skulle kunna utgöra ett sådant *frivilligt bistånd* som kommunen kan ge i 4 kap. 2§ SoL. Bedömningen av om behovet ingår i 4 kap. 1§ eller 2§ SoL, är dock en fråga som de allmänna förvaltningsdomstolarna ytterst kan avgöra.³⁸⁹ JO säger härmed att alla ansökningar av olika former av bistånd först ska prövas i 4 kap. 1§ SoL och att 4 kap. 2§ SoL endast utgör ett komplement till den första paragrafen.

6.5 Lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Denna lag är relativt ny och tillkom 2016, då regeringen ville sprida ansvaret för nyanländas etablering i Sverige till alla Sveriges kommuner. Innan lagen

³⁸⁶ JO 2003/04, dnr 2339-2002, s. 236.

³⁸⁷ Ibid.

³⁸⁸ Prop. 2001/01:80, s. 267.

³⁸⁹ JO 2003/04, dnr 2339-2002, s. 236.

trädde i kraft, kunde kommuner ingå avtal med Migrationsverket om att ta emot nyanlända, men ingen kommun var förpliktigad att ta emot någon om kommunen inte ansåg sig ha resurser för det. Lagen har inneburit en ändring i detta och ger kommunerna en skyldighet att ta emot de anvisade nyanlända för bosättning.³⁹⁰ Skyldigheten är tvingande i den betydelse att kommunerna inte kan överklaga ett anvisningsbeslut. Vad som ligger till grund för lagen, är att regeringen anser att flyktingmottagandet är ett gemensamt ansvar för hela samhället och att alla kommuner behöver bidra för att ansvaret inte ska bli särskilt betungande för de kommuner som redan tar emot nyanlända. Ett flertal åtgärder har satts in av regeringen för att främja att kommunerna frivilligt ska ta emot fler nyanlända men dessa åtgärder har inte haft den effekt som önskats och väntetiderna för nyanlända på att bli anvisade till en kommun har därmed förlängts. De långa väntetiderna fördröjer nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt.³⁹¹

De som omfattas av lagen³⁹² är nyanlända som beviljats uppehållstillstånd genom 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 §§ UtL. Dessa nyanlända är således flyktingar eller alternativt skyddsbehövande³⁹³, skyddsbehövande som har överförts till Sverige vid ett beslut av regeringen³⁹⁴, personer som har fått ett beslut om avvisning men där ett internationellt organ har funnit det svenska beslutet att strida mot ett konventionsåtagande³⁹⁵ eller vid synnerligen ömmande omständigheter³⁹⁶ Vidare så omfattas personer som har fått ett beslut om utvisning eller avvisning men där det finns hinder för verkställigheten³⁹⁷ och de personer som fått tillfälligt skydd genom direktiv 2001/55/EG.³⁹⁸ Lagen gäller även för nyanländ som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning³⁹⁹ men omfattar inte ensamkommande barn.

Flera remissinstanser till propositionen⁴⁰⁰ ville att regeringen skulle klargöra vad som menades med att ta emot nyanlända för bosättning. Enligt dessa instanser var det många kommuner som inte skulle kunna erbjuda permanenta bostadslösningar i hyresrätter. Regeringen svarade på detta att lagens intention var att kommunerna i så hög utsträckning som möjligt bör erbjuda permanenta bostäder till de anvisade, men att det inte går att utesluta att

³⁹⁰ Prop. 2015/16:54, *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*, s. 16.

³⁹¹ Prop. 2015/16:54, s. 11.

³⁹² Lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, 2§.

³⁹³ UtL, 5 kap. 1§

³⁹⁴ Ibid, 5 kap. 2§.

³⁹⁵ Ibid, 5 kap. 4§.

³⁹⁶ Ibid, 5 kap 6§.

³⁹⁷ Ibid, 12 kap. 18§.

³⁹⁸ Ibid, 21 kap. 1, 2, 3 §§.

³⁹⁹ Prop. 2015/16:54, s.13.

⁴⁰⁰ Ibid, s.18.

tillfälliga bostäder ibland kan vara det enda alternativet för kommunen och att det i sådana fall kan anses vara tillräckligt för att kommunen ska anses ha fullgjort sin skyldighet enligt denna lag.⁴⁰¹

De personer som omfattas av lagen ska kunna välja om man vill ta emot den anvisade platsen eller skaffa bostad på egen hand. Anvisningen är ingen rättighet för den nyanlända i den bemärkelsen att de ska kunna överklaga ett beslut om anvisad kommun.⁴⁰² Den kritik som framförts av remissinstanserna till lagen är att det kan vara svårt för kommunerna att uppfylla skyldigheten då det råder en allmän bostadsbrist i landet. Regeringen har anfört som svar att varje kommun har ett bostadsförsörjningsansvar och ska införa åtgärder för att uppfylla detta ansvar.⁴⁰³ Detta ansvar medför att kommunerna ska planera och utforma insatser för att nå den utstakade målsättningen som är att skapa förutsättningar för alla att leva i lämpliga bostäder till rimliga kostnader.⁴⁰⁴

En annan kritik från remissinstanserna är att lagens tvingande karaktär inskränker den kommunala självstyrelsen. En sådan inskränkning bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som lagen avser att uppnå.⁴⁰⁵ Principen om proportionalitet ska således användas för att göra en bedömning om lagen skulle kunna vara mindre ingripande på det kommunala självbestämmandet. Regeringen ansåg att lagförslaget inte syftade till att förändra ansvarsfördelningen mellan stat och kommun utan endast ville få till stånd ett jämnare ansvarstagande kommunerna sinsemellan. Regeringen ansåg således inte att lagen skulle inskränka den kommunala självbestämmanderätten på ett oproportionerligt sätt.

Propositionen tar slutligen upp de konsekvenser som lagen innebär för barn och konstaterar att förslaget kommer leda till att tiden på Migrationsverkets anläggningsboenden förkortas för barn och att de snabbare kan etablera sig i en permanent tillvaro. Regeringen förväntade sig även att lagen skulle göra så att färre nyanlända avbryter väntetiden för anvisning. Att ordna boende på egen hand som nyanländ ansågs leda till att flera i större utsträckning bor i trångboddhet som är särskilt negativt för barn. Regeringen var således hoppfulla om att lagen skulle förbättra situationen för nyanlända barn.⁴⁰⁶

⁴⁰¹ Prop. 2015/16:54, s.18.

⁴⁰² Ibid, s. 27.

⁴⁰³ Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

⁴⁰⁴ Prop. 2015/16:54, s. 17.

⁴⁰⁵ RF, 14 kap. 3§.

⁴⁰⁶ Prop. 2015/16:54, s. 36.

För de personer som anvisas till en viss kommun för bosättning, har därmed den anvisade kommunen en skyldighet att ordna bostad. Denna lag specificerar kommunens bistånd till en specifik insats som ska hjälpa att ordna bostad åt de nyanlända som omfattas av lagen. I propositionen vill man däremot inte säga att formen av insats ska leda till en permanent bostad utan att insatsen kan utformas efter de tillgängliga resurser som finns i varje kommun

Lagen har tillämpats i drygt ett år nu och tidningen Hem & Hyra har skrivit en artikel om kommunernas lösningar på bostad för dessa människor.⁴⁰⁷ Statistiken visar att väntetiden för anvisning och bosättning i kommun för nyanlända som beviljats uppehållstillstånd har förkortats. Det har dock hänt att Migrationsverket skrivit ut nyanlända från sina anläggningsboenden trots att kommunerna som anvisats inte hade ordnat bostäder. Tidningen har kontaktat ett sjuttio-tal kommuner för att se vilka bostäder som erbjuds de nyanlända och det vanligaste är att personerna får hyra i andra hand via kommunen eller bo i genomgångsboenden som vandrarhem, ombyggda lokaler eller sjukhem. Kommunernas ansvar för den nyanländas etableringstid går ut efter två år och därefter ska personerna hitta bostäder på egen hand.

En av de kommuner som tidningen har undersökt närmare, är Täby kommun. Täby är en av de kommuner som har haft minst flyktingmottagande i förhållande till sin folkmängd. Kommunen har anvisats 290 nyanlända i år men hade endast tagit emot 69 personer⁴⁰⁸ när artikeln skrevs. Täby har sedan förra vintern sagt att de inte haft några bostäder. De har inget kommunalt bostadsbolag och hyresmarknaden är liten i kommunen. Från och med i somras har kommunen löst boende för de nyanlända som anvisats med att inhysa dem i ett gammalt lågprishotell som även tidigare varit ett av Migrationsverkets asylboende. Tidningen har talat med de boende och även besökt anläggningen. Ett exempel på hur en inhyst nyanländ bor i det gamla asylboendet är en barnfamilj på fyra personer som tillsammans delar ett rum med toalett men utan kök. Familjen har således ingen möjlighet att laga mat och är förvisad att äta mat på restaurangen i anläggningen. Familjefadern vittnar om att han ibland bara kan äta ett mål mat om dagen då han har SFI-lektioner vissa förmiddagar och missar både frukost och lunch.

Kommunalsrådet i Täby har kommenterat att boendet är ”en rimlig lösning” eftersom det inte finns några andra alternativ för kommunen. Sveriges

⁴⁰⁷ Hem & Hyra, nr 7 nov 2017, *Så klarar din kommun att ta emot flyktingar*, Eva Jacobsson

⁴⁰⁸ Ibid.

kommuner och landstings bostadspolitiska expert, har konstaterat att Täbys lösning, att inhysa nyanlända på en gammal asylanläggning, måste anses vara en sämre lösning för de nyanlända än att försöka lösa bostadsbristen på andra sätt.⁴⁰⁹ Andra alternativ kan vara att köpa bostadsrätter om kommunen, som Täby exempelvis, saknar ett kommunalt bostadsbolag. Vidare är det ett faktum att det bara är en minoritet av de nyanlända som fått bostad av kommunerna genom bosättningslagen. Enligt Täby så är det många som flyttar vidare och det gör att alla anvisade inte behöver bostad.⁴¹⁰

Ett annat problem med den nya bosättningslagen är att kommunerna endast ansvarar för etableringsperioden i två år. Efter dessa två år har löpt ut, är kommunerna således inte ansvariga för att bistå med bostäder enligt lagen.⁴¹¹ Lagen infördes 1 mars 2016 och från och med detta datum har kommuner runt om i landet blivit anvisade 60 000 nyanlända.⁴¹² Den 1 mars 2018 löper således många bostadskontrakt på två år ut för denna grupp och det uppstår då en problematik för många av dessa människor att hitta en ny bostad. Kommunerna som har löst bostäder åt nyanlända med korttidskontrakt på två år står därför inför ett svårt dilemma. Å ena sidan handlar det om de nyanländas rätt till bostad och å andra sidan handlar det om de övriga som står i t.ex. den kommunala bostadsköns rätt till bostad. I Nacka har kommunen valt att tolka lagen strikt. Efter två år anser kommunen att de gjort vad de är skyldiga enligt lag. Efter två år skjuts således ansvaret över på den nyanlända/de nyanlända att på egen hand hitta en bostad.⁴¹³

6.6 Den sekundära bostadsmarknaden

Som tidigare nämnts så är SoL en ramlag⁴¹⁴ och socialnämnderna i varje kommun har en relativt stor frihet att utforma sin verksamhet på det sätt de tycker är lämpligt. Kommunernas självstyrelseprincip är stark i Sverige och detta innebär att socialtjänsten kan se väldigt olika ut i respektive kommun. Hur verksamheterna ska arbeta bestäms med hjälp av riktlinjer, där kommunens socialnämnd anger hur arbetet ska gå tillväga. I detta avsnitt ska jag se hur rätten till bostad implementeras i en del kommuner.

Värmdö kommun implementerar rätten till bostad bl.a. genom s.k. sociala kontrakt. Detta innebär att socialnämnden i kommunen tecknar ett

⁴⁰⁹ Hellekant, Johan, *Allt fler kommuner köper bostadsrätter för nyanlända*, 2017.

⁴¹⁰ Ibid.

⁴¹¹ Ibid.

⁴¹² Gunnarsson, Katarina, *Tusentals nyanlända måste hitta nya lägenheter*, 2017.

⁴¹³ Ibid.

⁴¹⁴ Se avsnitt 6.2.3.

förstahandskontrakt med hyresvärden för att sedan hyra ut lägenheten i andra hand till en bestämd klient.⁴¹⁵ I kommunens riktlinjer för sociala kontrakt står det att syftet med dessa sociala kontrakt är att kommunen i vissa fall ska bistå personer som är utestängda från den reguljära bostadsmarknaden att uppnå en skälig levnadsnivå. Detta sociala kontrakt kan senare leda till ett förstahandskontrakt om personen uppfyller vissa krav som kommunen har ställt upp. Om ett socialt kontrakt ska beviljas en enskild ska alla andra möjligheter till bostad vara uttömda som t.ex. andrahandsboende eller boende inom det sociala nätverket. Slutligen anger riktlinjerna att ett socialt kontrakt inte är en rättighet utan ett bistånd enligt 4 kap 2§ SoL. Värmdö har ett kommunalt bostadsbolag.

Nacka kommun arbetar även dem med sociala kontrakt vid tillhandahållande av bostäder. Socialnämndens riktlinjer⁴¹⁶ beskriver det sociala kontraktet som ett tidsbegränsat hyreskontrakt för en kommunalt ägd lägenhet eller ett tidsbegränsat andrahandskontrakt där kommunen hyr en lägenhet av ett privat fastighetsbolag. Det senare kontraktet måste anses utgöra det sociala kontraktet i Nacka då det inte finns ett kommunalt bostadsbolag. Dessa sociala kontrakt är boendelösningar i särskilda fall för sådana individer som har svårt att tillträda den ordinarie bostadsmarknaden. Riktlinjerna poängterar att det inte finns någon lagstadgad skyldighet för en kommun att ordna bostad åt alla kommuninvånare. Dock så stadgas en förpliktelse att tillförsäkra alla kommuninvånare en skälig levnadsnivå. Den enskildes ansökan om ett socialt kontrakt ska alltid först prövas genom 4 kap. 1§ SoL. Riktlinjerna understryker dock att sociala kontrakt nästan uteslutande beviljas genom 4 kap. 2§ SoL och uttrycker även att ett socialt hyreskontrakt är ett bistånd.⁴¹⁷ De villkor som ställs upp för den enskilde när denne beviljats ett socialt hyreskontrakt genom 4 kap. 2§ SoL, är att denne ska följa en handlingsplan som upprättas tillsammans med den enskilde. Handlingsplanen kan revideras vid omprövningar och vid behov. Om den enskilde inte följer den upprättade handlingsplanen, kan detta leda till uppsägning av hyreskontraktet.⁴¹⁸

Dessa sociala kontrakt som både Värmdö och Nacka kommun använder sig av, definieras som en del av den sekundära bostadsmarknaden. Den sekundära bostadsmarknaden innefattar kommunernas utbud av boendelösningar för personer som inte kan skaffa sig en bostad på egen hand för att de av olika

⁴¹⁵ Värmdö kommuns socialnämnd, *Riktlinjer för sociala kontrakt och jourlägenheter*, 2017, s. 6.

⁴¹⁶ Nacka kommuns socialnämnd, *Riktlinjer för sociala hyreskontrakt*, 2016, s. 3.

⁴¹⁷ Jmf Värmdö kommun; ”sociala kontrakt är ett bistånd, ingen rättighet”.

⁴¹⁸ Nacka kommuns socialnämnd, *Riktlinjer för sociala hyreskontrakt*, 2016, s. 7.

skäl har svårt att tillträda den reguljära bostadsmarknaden⁴¹⁹. Det kan handla om t.ex. att de har svårt att uppfylla krav och kriterier som hyresvärdarna ställer upp och som måste uppfyllas för att få hyra en viss lägenhet. Det är flera studier som gjorts som visar att särskilt den etniska bakgrunden var en av de avgörande faktorerna när hyresvärderna skulle välja hyresgäst.⁴²⁰

Dessa boendelösningar riktar sig till hemlösa personer. Socialstyrelsens definition av hemlöshet innefattar fyra olika situationer. *Akut hemlöshet* är det personer som är hänvisade till härbärge, jourboende eller liknande eller de som helt saknar fysiskt tak över huvudet och sover utomhus, i offentliga lokaler osv. Den andra situationen av hemlöshet är när en person är intagen eller inskriven på *institution eller stödboende*. En person är även i en hemlöshetssituation när denne bor i en ordnad *boendelösning ordnad av kommunen där hyresavtalet är förenat med tillsyn, särskilda villkor eller regler*. Denna situation inbegriper således sådana sociala kontrakt som Nacka och Värmdö kommun använder sig av. Den sista situationen är när en individ har ordnat ett eget boende men lösningen är *kontraktslöst och tillfälligt*⁴²¹.

Den sekundära bostadsmarknaden i form av sociala kontrakt kan anses vara en lösning efter den avreglering som skedde på 1990-talet av den svenska bostadsmarknaden. Makten över lediga lägenheter har genom denna avreglering förskjutits från kommunerna till de som äger och förvaltar hyresrätterna.⁴²² Sociala kontrakt som boendelösning har ökat kraftigt i kommunerna de senaste åren. Boverket har konstaterat att denna form av kontrakt förekom i 221 kommuner i någon utsträckning år 2011. Några av de orsaker som kan förklara denna expanderings är övergången från en generell socialbostadspolitik till mer selektiva insatser på individnivå, kommunernas ökande beroendeställning till de andra aktörerna på bostadsmarknaden och att trösklarna för att ta sig in på den reguljära bostadsmarknaden har höjts.⁴²³ De sociala kontrakten ska ge tak över huvudet till personer som befinner sig i hemlöshetssituationer och har särskilda svårigheter att på egen hand skaffa sig en bostad. Grundtanken med kontrakten är att de senare ska kunna omvandlas till vanliga hyreskontrakt eller öppna upp den reguljära bostadsmarknaden för den enskilde.⁴²⁴

⁴¹⁹ Boverket, rapport 2011:33, *Sociala hyreskontrakt via kommunen – den sekundära bostadsmarknadens kvantitativa utveckling efter år 2008*, s. 13.

⁴²⁰ Boverket, *Etableringshinder för individer och hushåll med svaga förutsättningar*, 2013, s. 22.

⁴²¹ Socialstyrelsen, dnr 416/2017, *Hemlöshetssituationer*.

⁴²² Boverket, rapport 2011:33, s. 10.

⁴²³ *Ibid*, s.13.

⁴²⁴ *Ibid*, s. 15.

7 Analys

7.1 Vilka förpliktelser har Sverige gentemot människor som anländer på grund av flykt?

7.1.1 Vem är flykting?

Flyktingkonventionen är det internationella instrument som behandlar en flyktings rättsliga ställning och ställer upp de minimikrav som en stat ska uppfylla för att flyktingen ska kunna tillvarata sina grundläggande mänskliga rättigheter. En person som ska anses som flykting är en person som känner välgrundad fruktan för att utsättas för förföljelse i sitt hemland på grund av ras, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan inte önskar att återvända dit. Detta är utgångspunkten för när en person ska betraktas som flykting och därmed erhålla flyktingstatus i landet där personen sökte asyl. Den fördragsslutande staten ska vidare vad gäller bostäder, tillerkänna flykting som lagligen vistas i landets jurisdiktion en så förmånlig behandling som möjligt och i alla avseenden i alla fall inte mindre förmånlig som för andra utlänningar i allmänhet.

EKMR har även utvidgat personkretsen för flyktingar. Genom EKMR:s artikel 3 så finns ett förbud mot tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning som har utvecklats genom rättspraxis till att innefatta ett förbud mot utvisning av sådana personer som riskerar sådan behandling i sitt hemland. Dessa personer kallas subsidiärt skyddsbehövande och deras rättsliga status och även flyktingars behandling i skyddsgrundsdirektivet. Minimikraven för uppehållstillståndets längd i detta direktiv är minst tre år för personer med flyktingstatus och minst ett år för subsidiärt skyddsbehövande. Undantag från denna minimiregel får endast göras av tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller om den allmänna ordningen kräver det. Huvudreglerna för tillgången till sociala förmåner för dessa personer är att de ska få samma nödvändiga stöd som medborgare i landet som beviljat dem internationellt skydd. Den grupp som undantas denna huvudregel är subsidiärt skyddsbehövande som kan få sitt sociala stöd att endast gälla grundläggande förmåner. Dessa grundläggande förmåner ska dock tillhandahållas på lika villkor som för en medborgare.

Sveriges lagstiftning om flyktingars rättsliga ställning följer konventionen om flyktingars rättsliga ställning och skyddsgrundsdirektivet. De subsidiärt

skyddsbehövande har dock delats upp i alternativt och övrigt skyddsbehövande. Innan lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten till uppehållstillstånd infördes 2016, så skulle uppehållstillstånd som beviljats vara permanenta eller åtminstone gälla i tre år för alla dessa tre grupper. Den svenska lagstiftningen var således mer generös än de minimikrav som återfinns i internationell rätt. Från och med 2016 och fram till 2019 så har denna generositet inskränkts. Övriga skyddsbehövande har inte längre en rätt till uppehållstillstånd i Sverige och alla uppehållstillstånd som beviljas till flyktingar och alternativt skyddsbehövande är tidsbegränsade. Tidsbegränsningarna uppfyller dock minimikraven i skyddsgrundsdirektivet. Det finns även en annan kategori av flyktingar. När det skett en massiv tillströmning av fördrivna personer kan ett tillfälligt skydd ges till dessa personer. Dessa personer får därmed också endast tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Tillhandahållandet av sociala förmåner till dessa personer behandlas först och främst i LMA. Personkretsen för lagen är personer som ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande, personer som kommit hit på grund av massflykt eller personer som ansökt om uppehållstillstånd och av särskilda skäl får stanna i Sverige medan ansökan prövas. Dessa personer har rätt till bistånd enligt LMA förutom den sista kategorin. Detta bistånd ges i form av olika ersättningar och särskilt bidrag. Migrationsverket är den statliga myndighet som ansvarar för inkvarteringen av dessa personer medan deras ansökan prövas och har en skyldighet att erbjuda plats på verkets förläggningar förutom till den kategori av människor som av särskilda skäl får vistas i Sverige. Biståndet i LMA är mer begränsad än den lagstiftning om bistånd som finns i 4 kap. 1§ SoL. Om uppehållstillstånd senare beviljas av staten, ska personer med sådana tillstånd falla inom den lagstiftning som övriga i samhället faller under, således SoL.

De som helt är undantagna rätten till bistånd i SoL, är de personer som kommit hit på grund av massflykt. Deras sociala förmåner förblir således på en lägre nivå. Vad gäller bostäder så har den nya bostättningslagen ändrat förhållandena för flyktingar med beviljade uppehållstillstånd och som faller under SoL:s personkrets. Bostättningslagen ger kommunen en tvingande skyldighet att ordna bostad åt dessa personer under deras två första år i Sverige om personerna i fråga inte hellre vill ordna bostad på egen hand. De som faller under lagens personkrets är flyktingar, alternativa skyddsflyktingar, kvotflyktingar och personer som fått tillfälligt skydd på grund av massflykt med flera.

Det finns således en skala för olika sorters flyktingar. Dessa personer har olika rättigheter och det finns utrymme för staten att behandla personer sämre i jämförelse med nationella medborgare.

7.2 Vilka förpliktelser har Sverige mot lagligt bosatta personer under internationell och europeisk rätt när det kommer till rätten till bostad och hur har detta implementerats i svensk rätt?

Rätten till en lämplig bostad som återfinns i RESC har varit föremål för klagomål som framförts om att de fördragsanslutna staterna inte alltid har respekterat denna rätt och frångått RESC:s princip om icke-diskriminering. Det är således viktigt att ställa de rättsfall som tagits upp i uppsatsen i förhållande till den svenska rätten för att se om Sverige uppfyller sina åtaganden under internationell rätt.

När jag analyserat rättsfallen från kommittén för sociala rättigheter, har jag valt att dela upp den allmänna bostadsmarknaden och den sekundära bostadsmarknaden.

7.2.1 Den allmänna bostadsmarknaden och 31.1 RESC

Den svenska ordinarie bostadsmarknaden har blivit allt dyrare och Boverket har rapporterat att det är fler och fler personer som har svårt att få tillgång till marknaden då det ställs upp krav på en viss inkomst. Det har även byggts alldeles för lite bostäder i Sverige under de senaste 20 åren som har resulterat i en bostadsbrist på många ställen i landet. Det är SoL som ser till att de mest utsatta grupperna får hjälp att tillhandahålla en lämplig bostad. Socialtjänstens verksamhet enligt SoL kan anses motsvara en del av Sveriges social housing-system och även de kommunalägda bostadsföretagen. SoL är dock svår att använda för de grupper som endast är låginkomsttagare och nödvändigtvis inte har andra sociala problem.

Rätten till bistånd enligt 4 kap.1§ SoL är utformad på ett sådant sätt att personen som har en rättighet enligt denna paragraf, ska sakna adekvata resurser. Det kan således vara svårt för personer som har arbetsinkomst, om än låga, att kvalificera sig i denna grupp. Kommunerna har dock ett bostadsförsörjningsansvar för sina kommunmedlemmar. Detta betyder att de

har ett ansvar att se till att det finns lämpliga och tillräckligt med bostäder inom kommunens jurisdiktion. Det är dock svårt för kommunerna att tillhandahålla bostäder till alla då den större delen av bostadsmarknaden är privatiserad. Detta innebär att kommunen även måste arbeta för att sluta olika avtal med privata hyresvärdar så att även låginkomsttagare kan åtnjuta sin rätt till en lämplig bostad på ett effektivt sätt. Detta kan vara problematiskt då de privata värdarna inte har en skyldighet att ingå sådana avtal med kommunen. Kommittén för sociala rättigheter har kritiserat Frankrike för att det byggdes för få bostäder som riktade sig till låginkomsttagande familjer. Det fanns ingen tydlig policy om att prioritera låginkomsttagare när det kom till sådana bostäder, *social housing*, och detta hade resulterat i att en försvinnande liten andel av de fattigaste hushållen faktiskt fick tillgång till *social housing*.⁴²⁵

Gällande sådana utsatta som har svårt att tillträda den allmänna bostadsmarknaden, har kommittén för sociala rättigheter vidare sagt att för ett effektivt åtnjutande av vissa fundamentala rättigheter, krävs det en positiv inblandning av staten genom att ta den nödvändiga lagstiftande och faktiska åtgärder som behövs. Den allmänna bostadspolitiken ska vara proportionerlig. Detta betyder att en grupps intressen kan nedprioriteras endast om det finns ett allmänintresse som väger tyngre och som kan argumenteras för på ett objektivt sätt.⁴²⁶ Då Sverige har en lag om kommunens bostadsförsörjningsansvar, så skulle det vara svårt för kommunerna att nedprioritera låginkomsttagare och andra utsatta gruppers behov i kommunen eftersom försörjningsansvaret gäller alla kommunmedlemmar. Svensk lag borde därmed redan här bromsa en sådan utveckling. Dock har kommunerna svårt att uppfylla sitt ansvar då den allmänna bostadsmarknaden i stort är privatiserad. Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar är också mer en ramlag än en lag innehållande starka sanktioner för de kommuner som inte följer den. Vidare så finns det ett förbud mot diskriminering i DL. Dock så går det inte att hävda diskriminering om personen som anser sig diskriminerad inte ingår i en av de sju diskrimineringsgrunderna som återfinns i DL.⁴²⁷ Om den svenska bostadspolitiken i alltför hög grad utformas på ett sätt som behandlar alla personer identiskt lika och inte tar hänsyn till olika gruppers olika förutsättningar och agerar utifrån detta, kan detta ha en indirekt diskriminerande effekt som gör att särskilt vissa personer tillhörande vissa grupper får svårt att tillträda den generella bostadsmarknaden.⁴²⁸ Sverige skulle således kunna få kritik i framtiden av kommittén för sociala rättigheter

⁴²⁵ Se avsnitt 3.4.1.

⁴²⁶ Se avsnitt 3.4.2.

⁴²⁷ Se avsnitt 5.1.

⁴²⁸ Se avsnitt 3.4.2.

för att inte bygga tillräckligt med bostäder som är riktade mot låginkomsttagande och andra utsatta grupper. Det är enligt kommittén för sociala rättigheter viktigt att staten inför positiva åtgärder för att inkludera alla i samhället.⁴²⁹

Som ovan nämnts har Sverige inte ett system som *social housing* utan bostadsmarknaden styrs i majoritet av privata aktörer. Det finns även kommunalt ägda bostadsbolag som kan ha en tydligare inriktning som den i *social housing*. Dock så har inte ens alla kommuner kommunala bostadsbolag och måste således helt lita på individuella avtal med privata hyresvärdar. Vi får istället se den svenska ordinarie hyresbostadsmarknaden som en motpol mot ett system av *social housing*. Hyresrätten är i Sverige den vanligaste vägen in på bostadsmarknaden. Som vi sett så har den svenska hyresmarknaden vissa problem med fördelningsprocessen. Processen som kan vara indirekt diskriminerande i vissa hänseenden, har visat sig ha ett stort problem med diskriminering på grund av etnisk tillhörighet.⁴³⁰

Kommittén för sociala rättigheter har uttryckt att migranter ska av staten garanteras att få tillträde till *social housing* på lika villkor som medborgarna i staten. Migranterna i detta fall var utrikesfödda personer som på olika sätt erhållit medborgarskap eller utrikesfödda personer som inte var medborgare. Kommittén för sociala rättigheter har inte vidare preciserat vilka personer de menar med migranter så det är således svårt att veta vilka personer som ska anses ha rätt att erhålla *social housing* på lika villkor som medborgare. Det man kan utläsa från detta är att i alla fall utrikesfödda som erhållit medborgarskap i landet ska behandlas på lika villkor som andra medborgare.⁴³¹ Även om kommittén för sociala rättigheter tydliggör personkretsen så kan deras kritik mot fördelningssystemet av *social housing* ändå vara värt att ta upp för ett svenskt perspektiv.

Kommittén för sociala rättigheter ansåg i *FEANTSA v. Frankrike* att indirekt diskriminering var en problematik i tillgången till *social housing*. Detta berodde på att bostadsfördelningsprocessen vid *social housing* inte försäkrade en rättvis process och var inte heller transparent. Kommittén för sociala rättigheter sade att *social housing* inte endast var reserverad de allra fattigaste hushållen utan även måste vara tillgängligt för andra utsatta grupper. De underströk att rätten till en lämplig bostad måste försäkras utan diskriminering på någon grund.

⁴²⁹ Se avsnitt 3.4.2.

⁴³⁰ Se avsnitt 5.5.

⁴³¹ Se avsnitt 3.4.1.

Den svenska hyresmarknaden har kritiserats för att använda sig av kriterier som kan vara indirekt diskriminerande för vissa grupper i samhället. Marknaden verkar vara särskilt svår att tillträda för de personer som kan diskrimineras på grunden etnisk tillhörighet.⁴³² Fördelningsprocessen av hyresrätter har visat på sådana problem som till synes neutrala kriterier men som är extra svåra att uppfylla för vissa grupper i samhället och dålig transparens i fördelningsprocessen. Kommittén för sociala rättigheter har belyst detta som möjliga indirekta diskriminerande åtgärder. Den ordinarie bostadsmarknaden i Sverige har visat brister i fördelningsprocessen av bostäder. Systemen skiljer sig ofta åt beroende på var den enskilde bor. Kriterierna som den enskilde ska uppfylla har även ifrågasatts för att vara högt ställda och inte ge en transparent bild av hur fördelningen går till. Fördelningsprocessen i sig kan således verka neutral men kan ha indirekta diskriminerande effekter på vissa grupper.

Appendixet till RESC som behandlar stadgans personkrets anser att den restriktion av personkrets som finns måste förstås kunna appliceras på en stor spridning av sociala rättigheter. Således anser kommittén för sociala rättigheter att restriktionen som finns inte bör ha orimligt skadliga effekter i situationer där skyddet av utsatta grupper står på spel.⁴³³ Kommittén för sociala rättigheter har sagt att stater har rätt att kontrollera inträde, vistelse och utslutning av utlänningar inom sin jurisdiktion under internationell rätt. Detta rättfärdigar således stater att behandla personer som lagligen uppehåller sig i landet och personer som olagligen uppehåller sig i landet olika. Dock ska skyddet av de grundläggande rättigheterna och de hinder som följer av en stats invandringspolitik inte stå i konflikt med varandra. Således så ska en persons elementära behov inte nekas och heller inte de tuffa levnadsvillkor som de kan tänkas leva i. Om en stat nekar lämpliga bostäder som inkluderar en legal besittningsrätt så betyder detta i sig inte att en persons nekas de elementära behov för att undvika att leva med undermåliga villkor. Vidare så skulle ett tillhandahållande av permanenta bostäder till personer som olagligen uppehåller sig i landet inte överensstämma med staten invandringspolitik som vill uppmuntra sådana personer att återvända till deras hemland. Illegala personer, både barn och vuxna, faller därmed inte under personkretsen till 31.1 RESC, vilket betyder att de inte har en rätt att tillträda den generella bostadsmarknaden i Sverige.

⁴³² Se avsnitt 5.5.

⁴³³ Se avsnitt 3.4.3.

7.2.2 Den sekundära bostadsmarknaden och 31.2 RESC

Kriteriet *local connection* som användes av majoriteten av de nederländska kommunerna, innebar att hemlösa personer var skyldiga att visa att de vistats i samma region i totalt två av en period på tre år innan en ansökning om hjälp till boende gjordes. De ansökande skulle även ha en särskild problematik och en brist på självförsörjning för att erbjudas kommunala boendelösningar. Kommittén för sociala rättigheter ansåg att detta begränsade personkretsen som kunde få hjälp med boende på ett överdrivet sätt. Även om landet är försatt i ekonomisk kris bör det inte rättfärdiga en reducering av rättigheterna i RESC. Kommittén för sociala rättigheter underströk även att RESC ska följas av lokala aktörer. RESC kräver inte exakt samma nivå av skydd över hela landet men det krävs i alla fall en resonabel enhetlighet.

FEANTSA v. Nederländerna handlade om kommunernas kriterier när det kom till social nödhjälp, som den som återfinns i 4 kap 1§ SoL. Kriterierna för att en person ska kunna tillhandahålla en bostad som biståndsinsats är att (1) personen ska vara helt bostadslös och (2) ska ha speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad.⁴³⁴ Bostadslös betyder att du ska vara i en hemlöshetsituation. Personen ska således befinna sig i akut hemlöshet, vara boendes på institution eller stödboende, boende på den sekundära bostadsmarknaden ordnad av kommunen eller ordnat på eget bevåg. Sveriges anknytningskriterium är inte alls lika högt ställt som den i Nederländerna.

Anknytningskriteriet i Sverige är snarare uppsatt för att bedöma vilken kommun som är ansvarig. En person kommer således få hjälp om personen inte i fråga bedöms vara bosatt i annat land. Personkretsen för rätten till bistånd kan inte heller anses vara begränsad på ett sådant sätt som i detta fall. Det finns inga kriterier i den svenska bestämmelsen om att personen ska ha specifika problem som kan kopplas till t.ex. en viss utsatt grupp. Kriteriet att ha svårigheter att på egen hand skaffa bostad måste ändå anses för en bred krets av människor från olika utsatta grupper i samhället. Det som dock är oroande är att vissa kommuner anser att hjälp att tillhandahålla bostad är ett bistånd från kommunen men inte en rättighet för den enskilde. Både Värmdö och Nacka kommun har riktlinjer till sin socialtjänst om att utge denna form av bistånd genom 4 kap. 2§ SoL. Detta betyder att den enskilde inte har rätt

⁴³⁴ Se avsnitt 6.3.1.

att överklaga ett beslut som tagits genom 4 kap. 2§ SoL. Dessa sociala kontrakt som kommunerna erbjuder människor är en del av den sekundära bostadsmarknaden. Kontrakten är andrahandskontrakt förenade med särskilda krav som kan förvandlas till ett förstahandskontrakt om den enskilde sköter sig. Att endast pröva en persons ansökan om tillhandahållande av bostad i 4 kap.2§ SoL överensstämmer inte med RESC och inte med svensk lagstiftning där JO förtydligat att 4 kap. 1§ SoL alltid ska pröva ett behov oavsett form för att säkra den enskildes klagorätt om ett beslut går mot denne.⁴³⁵ 4 kap. 2§ SoL är en paragraf som ger socialtjänsten befogenhet att ge frivilligt bistånd även om den enskilde inte uppfyller kraven i 4 kap. 1§ SoL. Särskilt Värmdös riktlinjer om sociala kontrakt strider således mot nationell rätt.

Efter införandet av bosättningslagen i Sverige har flera kommuner i landet haft svårt att tillhandahålla bostäder till de anvisade personerna med beviljade uppehållstillstånd. Täby kommun har t.ex. inhyst de anvisade till kommunen i en gammal asylanläggning. Det har rapporterats om trångboddhet och avsaknad kök för familjerna boendes där. En provisorisk bostad som denna som har tillhandahållit i en akut situation måste ändock nå upp till minimistandarden för att inte kränka personers mänskliga värdighet. Bostäderna måste således vara säkra och ha tillgång till elementära bekvämligheter. Om bostäderna når upp till minimistandarden behöver de inte ha samma respekt till privat- och familjeliv som sådana lämpliga bostäder i artikel 31.1.⁴³⁶ Dock har kommittén sagt att för personer som regelbundet uppehåller sig i landet lagligen och vistas stadigt i landet, ska sådana provisoriska bostäder inte vara en långsiktig lösning. Detta kriterium kan nyanlända med beviljade uppehållstillstånd anses uppfylla. Det spelar ingen roll om bostäderna till och med anses uppnå minimistandarden. Kommunerna måste inom en rimlig tid erbjuda antingen långsiktiga boendelösningar som är utformade efter personernas behov eller sådana lämpliga bostäder i 31.1.

De bostäder i Täby som erbjudits de nyanlända, skulle kunna anses ha problem att komma upp i minimistandarden då personerna har haft svårt att ens ha tillgång till mat i sina egna bostäder utan istället har varit beroende av anläggningens restaurang. Matintag har således varit beroende av restaurangens tider av servering av mat. Särskilt för familjer med småbarn måste detta vara ett stort besvär när de exempelvis måste värma välling och liknande. Om Täby kommun inte arbetar för att hitta bättre lämpade bostäder till särskilt de barnfamiljer som är inhysta i anläggningen, finns det möjlighet att kommunens agerande inte överensstämmer med RESC. Vi har även sett i

⁴³⁵ Se avsnitt 6.4.

⁴³⁶ Se avsnitt 3.4.4.

RÅ 1994 not 574 att Sverige har samma attityd som kommittén för sociala rättigheter. Regeringsrätten har sagt att vid akuta lösningar kan standarden på boendet vara lägre, kraven på en skälig levnadsnivå kan i sådana situationer således vara lägre än de krav som finns för lämpliga och permanenta bostäder. Den enskildes behov ska ställas mot kommunens tillgängliga resurser. Dock så har regeringsrätten sagt att sådana bostadslösningar endast är acceptabla i en övergångsperiod. I detta fall har regeringsrätten bedömt att ett boende på ett sådant boende inte ska överstiga en vecka. Boendet i detta fall var dock ett härbärge där de berörda personerna inte kunde vistas på utan under natten. Härbärgen hade också könssegregerade salar och de klagande var ett gift äkta par. Detta boende måste anses ha en betydligt lägre standard än anläggningsboendet som Täby erbjuder nyanlända. Dock så kan inte Tåbys boendelösning uppfylla en lämplig bostadsstandard. Inte heller kan det anses vara en långsiktig boendelösning som är utformad efter de inhysta personernas behov, särskilt inte när det gäller barnfamiljer.

Kommittén för sociala rättigheter har påmint om att alla utlänningar som är medborgare i en annan fördragsslutande stat och lagligen vistas i en annan fördragsansluten stat lagligen och saknar adekvata tillgångar, har en individuell rätt till lämplig hjälp på lika villkor som en medborgare. Denna hjälp sträcker sig längre än akut nödhjälp. Detta anses även gälla flyktingar och statslösa personer som lagligen befinner sig i landet. En stat bör således inte införa krav på t.ex. vistelsens längd som gör det svårare för utländska personer att utöva sin rätt.⁴³⁷ Detta uttalande av kommittén för sociala rättigheter visar att nyanlända med beviljat uppehållstillstånd på grund av flyktingstatus anses ha samma rätt till individuell hjälp till lämplig hjälp som medborgare. Detta är dock om de helt saknar adekvata tillgångar. Kommittén har inte uttalat sig om alternativt skyddsbehövande men har sagt att en stat inte bör införa krav på t.ex. vistelsens längd som gör det svårare för utländska personer att utöva sin rätt.⁴³⁸ Kravet på vistelsens längd ska avgöras i varje enskilt fall men kommittén för sociala rättigheter har uttalat sig om att ett krav på vistelse i landet i ett år kan anses acceptabelt medan krav på mellan 3-5 år är orimligt.⁴³⁹ Således skulle andra nyanlända som inte har flyktingstatus kunna ingå i detta skydd om man ser till yttrandet om vistelselängden. I svensk rätt innan bosättningslagen infördes, har nyanlända med beviljat uppehållstillstånd haft rätt att ansöka om bistånd och få individuell hjälp i 4 kap. 1§ SoL. Denna grupp har således inte behandlats på ett annorlunda sätt än de svenska medborgarna.

⁴³⁷ Se avsnitt 3.4.4.

⁴³⁸ Ibid.

⁴³⁹ Ibid.

De personer som omfattas av LMA kan dock i viss mån få en sämre behandling än dem som omfattas av SoL. Dessa personer vistas lagligen i Sverige men väntar på att deras ansökan om uppehållstillstånd ska prövas. Dock så har dessa personer en rätt att inhysas i Migrationsverkets boenden och även få vissa bidrag, exempelvis dagsersättning. Denna behandling måste ändå anses ha en sådan standard att de asylsökandens mänskliga värdighet inte kränks. Detta handlar även om en övergångsperiod till ansökan prövats. De människor som har fått ett tillfälligt skydd enligt direktiv 2001/55/EG fortsätter dock att omfattas av LMA. När deras etableringstid går ut efter två år och kommunens tillhandahållande av bostad upphör, kommer dessa människor få det extremt svårt att tillhandahålla en bostad då de inte omfattas av 4 kap. 1§ SoL. I LMA kan bostadsersättning utges men bistånden i denna lag är betydligt snävare än dem som kan utges i SoL. Rätt att få hjälp med tillhandahållande av bostad som en form av bistånd kan endast hittas i SoL.

Människor som främst riskerar att vräkas på socialtjänstens sekundära bostadsmarknad ingår i den grupp som omfattas av bosättningslagen. Andra utsatta grupper som är svenska medborgare, tillhandahålls ett andrahandskontrakt som kan förvandlas till förstahandskontrakt under kravet att personen sköter sig.⁴⁴⁰ Det är vissa kommuner, exempelvis Nacka och Täby som endast har boendelösningar för personer som omfattas av bosättningslagen fram till dess att etableringstiden går ut (två år). Båda dessa kommuner saknar helt kommunala bostadsbolag och har en liten hyresbostadsmarknad. Dessa personer utgör således en speciellt utsatt grupp som i högre grad riskerar att förlora sina bostäder genom en laglig vräkning. En speciellt utsatt grupp på bostadsmarknaden har visat sig vara romer i de mål som kommittén för sociala rättigheter avgjort. Denna grupp utsätts speciellt ofta för vräkningar då många romer lever i olagliga bosättningar. Även om en vräkning är rättfärdigad så ska utförandet av denna respektera de berörda personernas mänskliga värdighet och staten ska se till att alternativ bostad finns tillgänglig. Den alternativa bostaden som erbjuds personen vid vräkning, ska även uppnå en viss minimistandard. Om bostadslösningarna är undermåliga har inte staten respekterat 31.2.

Personer som inte på ett effektivt sätt kan åtnjuta sina rättigheter kan också anses bli tvungna att anta ett förkastligt beteende som inte är lagligt. Detta beteende kan ändå inte rättfärdiga att stater tar till sanktioner mot dessa människor som betyder att dessa personers rättigheter fortsätter att kränkas.⁴⁴¹ Detta kan tänkas ange att staten inte bör införa lagstiftning gällande bostäder som slår extra hårt på en viss grupp.

⁴⁴⁰ Se avsnitt 6.6.

⁴⁴¹ Se avsnitt 3.4.2.

Även om en lag är utformad på ett neutralt sätt, så kan lagen anses vara indirekt diskriminerande om den har en sådan effekt att det blir svårt för en viss grupp att ta tillvara sina rättigheter. Staten måste således ta hänsyn till personers olika förutsättningar och även införa positiva åtgärder för att inkludera alla i samhället.

Om kommunerna lagligen vräker de personer som omfattas av bostättningslagen för att sedan inte erbjuda dem andra alternativa bostäder som uppnår en viss standard, kan detta innebära att denna grupp blir oproportionerligt berörda av lagstiftningen om vräkning på samma sätt som romer blivit i andra länder.⁴⁴² Särskilt de personer med *tillfälligt skydd* skulle kunna bli avhysta från sina bostäder för att sedan inte erbjudas alternativ bostad då de fortfarande omfattas av LMA och således inte är kommunens ansvar. Om dessa personer inte blir erbjudna alternativ bostad, kan detta möjligtvis ses som motstridigt mot kommittén för sociala rättigheters yttrande om de krav som kan anses rimliga att ställa på vistelsens längd. Om personer med tillfälligt skydd har vistats i över två år i Sverige, blir avhysta och sedan inte blir erbjudna alternativ bostad som uppfyller minimistandard, skulle detta möjligen inte överensstämma med RESC.

Det verkar dock överensstämma med svensk lag, då personer med *tillfälligt skydd* omfattas av LMA. Migrationsverket är då ansvariga under denna lag att inhysa dessa människor på sina förläggningar. Detta skulle betyda att dessa personer då först skulle på ett sådant provisoriskt boende som anses vara acceptabelt i en övergångsperiod för att sedan flyttas över till boenden som kommunen har ordnat och varierar i standard då denna period också anses vara en övergångsperiod. När kommunens ansvar sedan tar slut efter två år så ska dessa personer sedan på nytt inhysas i provisoriska bostäder tillhandahållna av Migrationsverket. Precis som för romerna i Bulgarien, kan denna lagstiftning ha en överdriven effekt på dessa personer och försätta dem i situationer där deras mänskliga värdighet inte respekteras.

I internationell rätt är det tillåtet att inskränka en persons rättighet som olagligen vistas inom en stats jurisdiktion. Denna inskränkning får dock inte gå så långt att den kränker en persons inneboende mänskliga värdighet. I svensk rätt har alla som befinner sig en rätt att få akut hjälp i nödsituationer. Personer ska även få hjälp till akut boende om så behövs.⁴⁴³ Rätten till bistånd i 4 kap. 1§ SoL är sådant bistånd som innefattar denna akuta hjälp. Personkretsen är begränsad till de personer som anses vistas inom en

⁴⁴² Se avsnitt 3.4.1; 3.4.2.

⁴⁴³ Se avsnitt 3.4.4.

kommuns jurisdiktion. Anknätningskriteriet i SoL är inte ett stort hinder för att anses ha rätt till akut hjälp då det inte finns några krav på vistelsens längd. Vi kan även se i regeringsrättens avgörande i RÅ 1995 ref. 70 att alla anses ha en rätt till akut hjälp som befinner sig inom Sveriges jurisdiktion. Dock så behöver inte kommunen erbjuda dessa personer en lämplig bostad enligt artikel 31.1 RESC eller andra mer permanenta boendelösningar. Personer som olagligen uppehåller sig i Sverige får således behandlas olika än dem som befinner sig i Sverige med tillstånd.

7.3 Vilket inflytande har diskrimineringslagen på den svenska lagstiftningen som berör rätten till bostad?

7.3.1 Den allmänna bostadsmarknaden

Rätten till bostad anses vara starkt förknippad med principen om icke-diskriminering i internationell rätt.⁴⁴⁴ FN:s speciella rapportör har yttrat sig om att personer som oftare blir diskriminerad i andra sammanhang i livet även lider större risk för att diskrimineras på bostadsmarknaden.⁴⁴⁵ Sådana personer som diskrimineras på bostadsmarknaden löper även större risk för att bli hemlösa. Den generella hyresbostadsmarknaden i Sverige har kritiserats för att ha särskilda svårigheter att vara tillgänglig för personer som kan falla under diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet. De krav som ställs i urvalsprocessen av hyresgäster anses vara svåra att uppfylla för flera utsatta grupper i samhället, inte minst för personer med annan etnisk tillhörighet än svensk. Fördelningen av hyreslägenheter är ofta inte transparent och detta leder till att det blir svårt att veta vem som valts till hyresgäst och på vilka kriterier. Kriterierna har även dem kritiserats för att vara svåra att uppfylla för många personer. Krav på inkomst och kötid slår extra hårt mot personer som nyligen bosatt sig i Sverige. Även om kriterierna är neutrala och lika för alla, kan de således ha en indirekt diskriminerande effekt på vissa grupper. Indirekt diskriminering på grund av etnisk tillhörighet på bostadsmarknaden är inte tillåtet vare sig i europeisk⁴⁴⁶ eller svensk rätt.⁴⁴⁷ Detta förbud gäller alla hyresvärdar, kommunala och privata värdar eller bolag. Fördelningsprocessens indirekt diskriminerande effekter som ger utrymme för godtyckliga bedömningar är dock svåra att bevisa för den enskilda. Detta kan förklaras genom att strukturerna ofta är dolda.⁴⁴⁸ Göta Hovrätt har dömt

⁴⁴⁴ Se avsnitt 3.1.2.

⁴⁴⁵ Se avsnitt 3.1.3.

⁴⁴⁶ Se avsnitt 5.1.

⁴⁴⁷ Ibid.

⁴⁴⁸ Se avsnitt 5.5.

att gruppen flyktingar omfattas av diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet. Grupperna invandrare och flyktingar var sådana mer generella grupper som även dem kunde diskrimineras på grund av etnisk tillhörighet. En person behöver alltså inte tillhöra en viss etnisk minoritet utan det räcker att en person blir missgynnad för att denne inte har en svensk etnicitet. Diskriminering på grund av etnisk tillhörighet är ett stort problem på den svenska hyresmarknaden och detta gör det särskilt svårt för nyanlända personer att tillträda marknaden. Denna utestängning leder till att denna grupp kan anses vara en särskilt utsatt grupp som får det svårt att på egen hand skaffa bostad.

7.3.2 Socialtjänstens sekundära bostadsmarknad

Socialtjänstens verksamhet berörs också av förbudet mot diskriminering. Verksamheten får varken direkt eller indirekt diskriminera person på grund av någon av de sju diskrimineringsgrunderna i DL. Då människor som diskrimineras på den allmänna bostadsmarknaden lider större risk att bli hemlösa, blir dessa personer således utelämnade i större grad till socialtjänstens sekundära bostadsmarknad. Eftersom diskriminering på grund av etnisk tillhörighet är ett problem på den allmänna bostadsmarknaden, är många ur gruppen nyanlända i stort behov av socialtjänstens hjälp att tillhandahålla en bostad.

Jag ska ta upp tre situationer gällande bostäder som skulle kunna hända efter att etableringstiden gått ut för att se om dessa situationer kan ha missgynnande effekter på nyanlända som grupp.

7.3.3 Situation 1

I denna situation har exempelvis en nyanländ familj erhållits ett andrahandskontrakt genom socialtjänsten i den kommunen de anvisats till. Bostaden anses uppnå en rimlig standard men den är dock ingen *lämplig bostad* då familjen inte har ett besittningsskydd. Familjen bor i denna lägenhet under de två år som etableringstiden löper. Under dessa två år vet familjen att det inte finns någon chans till att kontraktet kommer att förvandlas till ett förstahandskontrakt. När andrahandskontraktet går ut och familjen inte på egen hand hittat någon annanstans att bo, befinner dem sig i en akut hemlöshetssituation. Som vi har sett så är det kommuner som följer bostättningslagen väldigt strikt. Nacka är en sådan kommun. De anser att efter etableringstiden löpt ut, så skjuts ansvaret för bostad över på den nyanlända

familjen.⁴⁴⁹ Om de nyanlända personer som omfattas av SoL inte får hjälp av socialtjänsten, på de villkor att de uppfyller kraven i 4 kap. 1§ SoL, strider detta mot svensk lag. Biståndet i paragrafen är en rättighetsparagraf och biståndsbehovet ska således alltid prövas enligt 4 kap. 1§ SoL. Kommunens socialtjänst kan avslå en sådan ansökan men då kommer i alla fall den personen som söker biståndet ha en klagorätt och ta ärendet till domstol.

De nyanlända som riskerar att inte få någon hjälp av kommunens socialtjänst, är främst de nyanlända som befinner sig i Sverige genom *tillfälligt skydd*.⁴⁵⁰ Dessa personer omfattas inte av SoL utan av LMA och kan således inte kräva hjälp av kommunens socialtjänst. Den här gruppen är de som främst riskerar att försättas i en akut hemlöshetssituation då kommunen inte är skyldig att ge dem hjälp efter att etableringstiden gått ut. Nyanlända med *tillfälligt skydd* ansvarar staten för. Om kommunerna inte ger dem hjälp, bryter dem således inte mot SoL eftersom de inte ansvarar för denna grupp längre. De som inte omfattas av SoL, kan inte söka bistånd i form av tillhandahållande av bostad.⁴⁵¹ Sverige har utrymme att inte ge dessa personer samma sociala skydd som svenska medborgare enligt internationell rätt. Rättspraxis har dock sagt att även om ett förfarande inte bryter mot SoL, kan förfarandet ändå bryta mot DL.⁴⁵² Det intressanta blir därför att se om ett sådant förfarande kan bryta mot DL.

Direkt diskriminering kan inte anses ske om kommunerna inte erbjuder hjälp, då de följer den svenska lagen som säger att kommunerna inte ansvarar för denna grupp.

För att indirekt diskriminering ska ha skett, måste tre rekvisit vara uppfyllda. Det ska finnas ett missgynnande, som innebär att en tillämpning av en bestämmelse, kriterium eller förfaringssätt som framstår som neutralt men som kan missgynna vissa personer. Missgynnandet behöver inte ha skett utan kan även vara ett framtida missgynnande.⁴⁵³ I detta exempel är det viktigt att ett framtida missgynnande även kan innebära diskriminering då missgynnandet inte ännu har skett.⁴⁵⁴

I *situation 1* har missgynnandet samband med en diskrimineringsgrund. De nyanlända som inte får hjälp av socialtjänsten, erhåller inte hjälp på grund av att de är nyanlända med *tillfälligt skydd*. Gruppen flyktingar som en generell

⁴⁴⁹ Se avsnitt 6.5.

⁴⁵⁰ Se avsnitt 4.2.

⁴⁵¹ Se avsnitt 4.2.

⁴⁵² Se avsnitt 5.5.

⁴⁵³ Ibid.

⁴⁵⁴ Se avsnitt 6.5.

grupp kan även innefatta andra personer som kommer till Sverige och som inte har flyktingstatus enligt flyktingkonventionen. Nyanlända med *tillfälligt skydd* kan således anses ingå i gruppen flyktingar och kan således diskrimineras på grund av etnisk tillhörighet.⁴⁵⁵ Sedan måste en jämförelse ske mellan den grupp som har blivit missgynnad och en annan grupp i en faktisk jämförbar situation. I det här fallet kan vi jämföra med gruppen som har rätt till hjälp att tillhandahålla bostad i 4 kap. 1§ SoL. Denna grupp ska erhållas en lämplig bostad av socialtjänsten i den kommun personen bor i.⁴⁵⁶ De personer i gruppen nyanlända med *tillfälligt skydd* som även de skulle uppfylla kriterierna för denna hjälp i 4 kap. 1§ SoL, kommer i denna situation missgynnas avsevärt för att de inte kan erhålla sådan hjälp av kommunen. Även om gruppen som omfattas av SoL skulle få sin biståndsansökan avslagen i 4 kap. 1§ SoL så har denna grupp klagorätt. Om svensk lagstiftning gör så att gruppen nyanlända med *tillfälligt skydd* löper en avsevärt större risk att bli hemlösa och inte erbjudas någon hjälp än vad den andra gruppen gör som omfattas av SoL, kan lagstiftningen innebära indirekt diskriminering.

Akut nödhjälp är kommunerna skyldiga att ge till alla personer som befinner sig inom kommungränsen, även om personen inte omfattas av SoL och den akuta nödhjälpen inte kan ges av staten i LMA.⁴⁵⁷ Kommunerna kommer således vara skyldiga att tillhandahålla provisoriska bostäder för de personer inom gruppen nyanlända med *tillfälligt skydd* som befinner sig i akut hemlöshet. Om exempelvis en familj tillhörande gruppen blir av med sitt hem efter att etableringstiden går ut och de är helt bostadslösa, måste således kommunen ordna att dem kan inhysas i ett provisoriskt boende som t.e.x. ett härbärke eller vandrarhem. Denna familj befinner sig lagligen i Sverige. Familjen kommer vidare att ha varit bosatta i kommunen i två år och man kan då undra om det verkligen är möjligt att neka dem mer permanenta bostäder. Kommittén för sociala rättigheter har sagt att detta inte bör vara möjligt om familjen har vistats i kommunen under så lång tid.⁴⁵⁸ Nyanlända som vistas i Sverige genom tidsbegränsade uppehållstillstånd som har beviljats på grund av flyktingstatus eller status alternativt eller övrigt skyddsbehövande har rätt till att ansöka om hjälp att tillhandahålla bostad genom 4 kap. 1§ SoL. Gruppen nyanlända med *tillfälligt skydd* har även dem beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd och bör således inte behandlas annorlunda än de andra nyanlända eftersom de på samma sätt lagligen är bosatta i Sverige. Att neka denna grupp mer permanenta bostäder enbart för att de tillhör just denna grupp, skulle således kunna anses ha missgynnande effekter mot dem.

⁴⁵⁵ Se avsnitt 5.5.

⁴⁵⁶ Se avsnitt 6.3.1.

⁴⁵⁷ Se avsnitt 4.2.

⁴⁵⁸ Se avsnitt 3.4.4.

Indirekt diskriminering genom en bestämmelse, kriterium eller förfaringsätt kan dock vara godtagbart i vissa fall. En intresseavvägning ska göras mellan de missgynnande effekter som nyanlända med *tillfälligt skydd* kan träffas av och syftet med lagstiftningen. Syftet med bostättningslagen är att sprida kommunernas ansvar för nyanlända och göra de skyldiga att ordna bostad till de personer som anvisats till kommunen. Den har också som syfte att hjälpa nyanlända personer att integreras i det svenska samhället. När lagen slutar gälla, kommer kommunernas ansvar att upphöra för nyanlända med *tillfälligt skydd*. Om de personer som behöver hjälp att tillhandahålla en bostad inte får någon hjälp och tvingas bo i provisoriska bostäder som härbärgen och vandrarhem med sina barn, blir det svårt att uppfylla syftet med bostättningslagen. Bostättningslagen är tvingande för kommunerna under etableringstiden och lagens syfte har ansetts vara godtagbart för att inskränka den kommunala självstyrelseprincipen. Om kommunerna helt frånsäger sig ansvaret för nyanlända med *tillfälligt skydd* efter lagen slutar gälla, kommer bostättningslagens syfte undermineras. Ett förfarande av kommunerna att inte erbjuda denna grupp hjälp kan knappast ha ett godtagbart syfte. Missgynnandet mot gruppen som följer av ett sådant förfarande skulle i en sådan intresseavvägning möjligtvis väga tyngre än kommunernas syfte med förfarandet. Att utestänga en viss grupp helt från socialtjänstens sekundära bostadsmarknad, särskilt en grupp som har särskilt svårt att tillträda den allmänna bostadsmarknaden, kan enligt DL vara indirekt diskriminering och således förbjuden.

7.3.4 Situation 2

I denna situation bor en anvisad nyanländ familj på en förläggning. I verkligheten ser vi att detta exempelvis förekommer i Täby kommun.⁴⁵⁹

Om de anvisade nyanlända lever på en anläggning där de lever trångbott och inte har tillgång till kök under hela etableringstiden, det vill säga två år, får de bo i ett provisoriskt boende som har ordnats i en nödsituation. Bostättningslagen tillåter en lägre standard på boendet än kriterierna på vad en lämplig bostad måste uppfylla.⁴⁶⁰ Regeringsrätten har däremot uttalat att provisoriska bostäder ska användas i akuta situationer och att kommunen ska arbeta för att så snabbt som möjligt för att erbjuda en mer permanent och lämplig bostad.⁴⁶¹

⁴⁵⁹ Se avsnitt 6.5.

⁴⁶⁰ Ibid.

⁴⁶¹ Se avsnitt 6.3.2.

Täby kommuns förläggning för nyanlända, skulle kunna uppfylla kraven på minimistandarden för en bostad för vissa nyanlända. Den grupp som kan tänkas befinna sig i en jämförbar situation som denna grupp som bor på en förläggning är exempelvis missbrukare som är inhysta på rehabiliterande institutioner. Vistelsen på institutionen är ibland frivillig, ibland påtvingad. Dock så är det endast personen med missbruksproblem som inhyses på sådana institutioner. För en ensamstående ung man skulle ett förläggningsboende möjligtvis kunna vara en rimlig lösning under hela etableringstiden om man jämför med personer som bor på institutioner på grund av missbruksproblem. För en barnfamilj kan det dock vara väldigt svårt att bo i ett rum med hela familjen och inte ha tillgång till ett kök. När en familj har småbarn, kan det argumenteras för att tillgång till att laga mat, värma välling osv. ingår i minimistandarden för en bostad. Om Täby kommun låter en barnfamilj på ett sådant boende i hela två år, skulle detta kunna strida mot svensk rätt.⁴⁶² Det finns dock ingen klagorätt för dessa familjer som anvisats genom bosättningslagen. Denna situation kan således innebära indirekt diskriminering för dessa barnfamiljer. För en barnfamilj som omfattas av 4 kap. 1§ SoL skulle ett sådant boende inte vara tillåtet under en sådan lång tid som två år om vi ser till regeringsrättens yttrande.⁴⁶³

Bosättningslagens syfte skulle dock kunna anses berättiga detta missgynnande mot denna grupp. Om lagen inte skulle finnas skulle dock kommunerna fortfarande ha en skyldighet att hjälpa att tillhandahålla en bostad till dessa familjer under 4 kap. 1§ SoL⁴⁶⁴. Bosättningslagens främsta syfte är således att sprida ansvaret för de nyanlända till alla kommuner i Sverige. Om många barnfamiljer försätts i ett sämre läge i jämförelse med de barnfamiljer som omfattas av 4 kap. 1§ SoL, Detta huvudsyfte få svårt att berättiga missgynnandet av en särskild grupp. Detta skulle möjligtvis inte heller överensstämma med principen om barnets bästa.⁴⁶⁵ Detta betyder att även om kommunen skulle erbjuda en annan bostad efter att etableringstiden går ut, så kan ett missgynnande redan ha uppstått ifall dessa barnfamiljer tvingas bo i en sådan förläggning som Täby kommun erbjuder.

7.3.5 Situation 3

Som vi även sett, så verkar vissa kommuner nästan uteslutande tillhandahålla bostäder genom 4 kap. 2§ SoL.⁴⁶⁶ Dessa boenden är förenade med krav på personen som bostaden tillhandahålls åt. Om personen uppfyller kraven kan detta i många fall leda till ett förstahandskontrakt. Biståndsformen rätt till

⁴⁶² Se avsnitt 6.3.1; 6.3.2.

⁴⁶³ Se avsnitt 6.3.1; 6.3.2.

⁴⁶⁴ Se avsnitt 6.3.3.

⁴⁶⁵ Se avsnitt 6.2.1.

⁴⁶⁶ Se avsnitt 6.6.

lämplig bostad ska alltid först prövas i 4 kap. 1§ SoL. 4 kap. 2§ SoL ska endast användas om personen inte har rätt till biståndet enligt 4 kap. 1§ SoL. Då är det inte fråga om en rättighet utan en befogenhet för kommunen att ge frivilligt bistånd. Dessa riktlinjer kan tänkas ha utformats på detta sätt eftersom många personer i Sverige möjligtvis inte uppfyller de kriterier som ställs i 4 kap. 1§ SoL för att tillhandahållas en bostad. Många av de nyanlända kommer dock uppfylla kriterierna för att ha rätt att tillhandahållas en lämplig bostad i 4 kap. 1§ SoL.⁴⁶⁷ När dessa människor söker hjälp genom SoL efter etableringstiden gått ut, kan det bli mycket svårt för dem att erbjudas bostad av kommunen. Om man även tar med i beräkningen att många av de nyanlända redan bott i provisoriska bostäder i kommunen just för att kommunen inte funnit andra lösningar, är det svårt att tro att dessa kommuner kommer tillhandahålla bostäder som frivilligt bistånd i 4 kap. 2§ SoL.

Alla nyanlända som erhåller bostad genom bosättningslagen, bor nästan uteslutande enligt hemlöshetssituation tre; de innehar ett andrahandskontrakt genom kommunen. De uppfyller således det första kravet på att få bistånd i form av tillhandahållande av bostad enligt 4 kap. 1§ SoL. Det andra kravet är att personen i fråga ska ha särskilt svårt att på egen hand skaffa bostad. Då den ordinarie hyresmarknaden har visat sig vara särskilt svår att tillträda för personer med utländsk bakgrund och även personer som inte bott i Sverige så länge, så kommer många även att uppfylla detta krav.

De svenska medborgare som också berörs av detta, särskilt unga, missbrukare, ensamstående föräldrar m.fl. kan också bli missgynnade ifall tillhandahållande av bostad ges i 4 kap. 2§ SoL. Dock kan det också vara så att vissa kan tillhandahålla bostad genom det frivilliga biståndet även om de inte var berättigade till detta genom 4 kap. 1§ SoL.

I en jämförelse mellan två utsatta personer som tillhör olika utsatta grupper, kan vissa personer ändå kunna tänkas vara i mer nöd än andra. En ensamstående ung man som precis kommit till Sverige och inte erhåller hjälp att finna bostad av kommunen efter etableringstiden, kan tänkas hamna i en ytterst utsatt situation. Mannen har endast varit en kort period i Sverige, språket kan vara en barriär, han har ett litet kontaktnät och möjligtvis inga släktingar eller vänner som kan inhysa honom. Om han även har bott på ett sådant boende som endast inhyser nyanlända och alla de personerna riskerar att hamna i en hemlöshetsituation, är chanserna ännu mindre för den unga mannen att hitta ett boende på den sekundära marknaden på egen hand. Hans kontaktnät består troligtvis av främst dessa personer. På den ordinarie bostadsmarknaden är både hans kötid och hans etniska bakgrund hinder för

⁴⁶⁷ Se avsnitt 6.3.1.

tillträde. Ställ detta mot en ung, svensk, ensamstående man som ska flytta hemifrån. Den ordinarie bostadsmarknaden är svår att tillträda för unga personer som inte hunnit stå i bostadskön så länge. Den svenska mannen har ofta ett större kontaktnät med möjligtvis både vänner och släktingar som kan hjälpa honom. I många fall har han ett föräldrahem som han kan bo i medan han söker en egen bostad. Om mannen har flyttat från en ort till en annan kanske han dock inte har ett kontaktnät. Han har dock ändå fördelar med att tala språket flytande och känna till det svenska systemet eller i alla fall ha det lättare tillgängligt och har möjligtvis stått i bostadskön längre än den nyanlända mannen.

Kommunerna kan kräva av personerna att söka bostad men de kan inte kräva att personen ska hitta en bostad. I många fall kommer kommunernas socialtjänster inte anse sig ha de resurser som behövs för att möta bostadsbehovet. Om detta skäl ges till den nyanlända mannen i all form av handläggning, både formell och informell och dessa personers ansökan inte behövsprövas i 4 kap. 1§ SoL, strider detta mot svensk lag. Om en sådan ansökan avslås i 4 kap. 1§ SoL, kommer socialtjänstens skäl för att avslå ansökan, att det inte finns resurser, inte vara ett tillräckligt skäl för att neka hjälp, om personen i övrigt uppfyller kraven i 4 kap. 1§ SoL. Regeringsrätten har varit tydlig med att en kommun inte kan undvika sitt ansvar genom att säga att de inte har resurser i kommunen eller försöka få den enskilda att flytta till annan kommun.⁴⁶⁸

Hjälp med tillhandahållande av bostad ges till personer som uppfyller kraven i 4 kap. 1§ SoL framför personer som inte gör det men ändå kan utfå samma form av bistånd i 4 kap. 2 SoL enligt svensk rätt. Det kan tänkas vara så att fler unga svenska män som är medborgare inte faller under 4 kap. 1§ SoL men kan få hjälp genom 4 kap. 2§ SoL, medan den nyanlända unga mannen oftare uppfyller kriterierna i 4 kap. 1§ SoL.

Om den nyanlända mannen bor i en förläggning i två år och den unga svenska mannen bor i sitt föräldrahem medan han söker bostad, kan den nyanlända mannens situation i en jämförelse, vara ett sämre utgångsläge. Det kan även vara så att boendet på en förläggning som den i Täby kan innebära att den nyanlända mannen riskerar att missgynnas i framtiden.

I T 1666-09 hade en kvinna och hennes familj ansetts fått en missgynnande behandling på grund av att hon var flykting. Hyran var satt mycket högre av det privata bostadsbolaget då de ansåg att flyktingar var mer kostsamma att inhysa som hyresgäster. Det intressanta i detta fall var att socialnämnden i

⁴⁶⁸ Se avsnitt 6.3.1.

kommunen hade ingått ett avtal med bostadsbolaget om en högre hyressättning för att familjen skulle få flytta in. Det var således socialnämnden som också tillhandahöll den högre hyran till hyresvärderna och inte familjen. Bostadsbolaget blev ändå dömd för att ha diskriminerat familjen med den höga hyressättningen fast det inte var familjen som betalade hyran. Även om kvinnan således inte blev missgynnad just då eftersom hon inte betalade hyran ensam så blev bolaget ändå fällt för diskriminering då kvinnan riskerade att bli missgynnad i framtiden om hon började betala hyran själv. Detta visar att även när en enskild riskerar ett framtida missgynnande på grund av etnisk tillhörighet så bryter sådana handlingar mot DL. Om den ensamstående nyanlände mannen är inhyst i en förläggning skulle detta provisoriska boendet kunna uppnå minimistandarden för en rimlig bostad för honom och skulle då inte anses vara missgynnande. Inhysningen i det provisoriska boendet under en sådan lång tid kan dock innebära att dessa personer riskerar att missgynnas i framtiden. Inhysningen kan försätta dem i ett sämre utgångsläge än andra personer från andra grupper. Den nyanlände mannen skulle på så sätt riskera att bli missgynnad i framtiden, precis som kvinnan i T 1666-09.

7.4 Avslutande kommentarer

I Sverige har personer med beviljat uppehållstillstånd och svenska medborgare behandlats under lika villkor i 4 kap. 1§ SoL fram till 2016 då bosättningslagen infördes. De svenska domstolarna har reagerat starkt på när kommunerna försökt undgå ansvar eller neka personer som tillhör utsatta grupper i samhället deras rättigheter i SoL. Denna inställning har domstolarna haft oavsett om personen varit svensk eller person med uppehållstillstånd.⁴⁶⁹ Jag anser att bosättningslagen har fört med sig ett sämre skydd för nyanländas rätt till bostad, även om lagen inte har haft detta som syfte, kanske snarare tvärtom. Det tvingande ansvaret i lagen ger dock en illusion om att kommunernas ansvar försvinner efter etableringstiden på två år runnit ut. För vissa av de nyanlända kommer kommunen inte ha en förpliktelse att hjälpa enligt SoL. Denna grupp löper således stor risk för att missgynnas av dessa bestämmelser då lagen gör det omöjligt för dem att tillvarata sin rätt till bostad. Om de vidare har varit bosatta i Sverige mer än två år och lagligen får vistas efter dessa två år (genom förlängt uppehållstillstånd), kan det vara svårt att motivera att denna grupp inte ska ha samma möjligheter som andra lagligen bosatta människor att erhålla bistånd från kommunen i form av tillhandahållande av bostad. Jag anser att ett sådant upprätthållande från kommunerna av denna bestämmelse, skulle indirekt diskriminera denna

⁴⁶⁹ Se avsnitt 6.3.3.

grupp. Även om kommunerna inte brutit mot SoL, kan ändå förfarandet bryta mot DL.⁴⁷⁰

Nyanlända som bor på förläggningar eller andra provisoriska boenden under hela sin etableringstid, skulle kunna anses bli indirekt diskriminerade. Om gruppen omfattats av SoL, hade ett sådant provisoriskt boende i många fall inte ansetts vara lämpligt under en sådan lång tid som två år.⁴⁷¹ Det hade ansetts särskilt olämpligt för barnfamiljer. Om de nyanlända efter etableringstiden får hjälp att tillhandahålla en mer permanent bostad, kan den första tiden på det provisoriska boendet ändå ha försatt denna grupp i ett sämre utgångsläge än personer som istället direkt får hjälp i 4 kap. 1 § SoL. Även de personer som inte missgynnas av att bo i en sådan provisorisk bostad, skulle ändå kunna bli missgynnade i framtiden. Att leva i ovisshet och mer eller mindre segregerade från resten av samhället, ger inte dessa personer samma förutsättningar att senare ta tillvara sina rättigheter på lika villkor som övriga i samhället som lagligen bor i Sverige.

Sveriges lagar följer internationell rätt men kan få svårigheter att uppfylla de krav som finns i ICESCR och RESC under de kommande åren. Jag anser att det är främst de indirekt diskriminerande strukturerna som slår hårt mot personer med annan etnicitet än svensk, som Sverige har svårt att lösa. Den allmänna bostadsmarknaden är allt svårare att tillträda för utsatta grupper, inte endast för gruppen nyanlända. Lösningen för dessa grupper har främst varit socialtjänstens sekundära bostadsmarknad. När nu gruppen nyanlända inte får ta del av den på samma villkor som andra grupper, kan detta leda till att denna gruppen missgynnas. När delar av den gruppen riskerar att utestängas helt från denna marknad efter två år, anser jag att detta inte överensstämmer med DL. Sverige har ett utrymme enligt internationell rätt att behandla denna grupp annorlunda än svenska medborgare. Jag anser dock att DL överträds om dessa situationer som jag tagit upp blir verklighet. Jag tycker även att flera av kommunernas genomförande av bosättningslagen, missgynnar barnfamiljer redan nu.

Att skriva detta arbete, har fått mig att inse att det finns mycket kvar att göra på området socioekonomiska rättigheter. Den internationella rätten är väl utvecklad på detta område och det finns flertalet vägledande avgöranden. Dock så är det ytterst svårt att förmå anslutna stater att i praktiken se till att rättigheterna faktiskt implementeras som rättigheter och inte endast som politiska mål. Det var drygt 40 år sedan FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ratificerades men vi skyntar ännu ingen

⁴⁷⁰ Se avsnitt 5.5.

⁴⁷¹ Se avsnitt 6.3.1; 6.3.2.

internationell klagorätt för den enskilde när dennes socioekonomiska rättigheter kränkts av en stat. Klagorätten är en grundläggande del i människors tillvaratagande av sina mänskliga rättigheter. Det är således viktigt att utveckla denna del i internationell rätt för att även stater ska ge socioekonomiska rättigheter det erkännande de förtjänar.

I mitt arbete har jag sett att de svenska domstolarna har stått upp för likabehandling och den enskildes rätt till bistånd. Dock så finns det mycket att ifrågasätta när det kommer till kommunernas agerande vid implementeringen av bostättningslagen. Känslan att kommunerna inte respekterar eller inte har tillräcklig kunskap om att den enskildes rätt till bostad, stannar kvar. Jag anser att det behövs tydligare nationella riktlinjer för hur socialtjänsten ska agera när en person ansöker om bistånd i form av tillhandahållande av bostad. Kommunen kan inte neka den enskilde sin rätt av den anledning att de inte anser att det finns bostäder. Kommunen har ett bostadsförsörjningsansvar för sina kommunmedlemmar och det är således viktigt att socialnämnden och kommunen i sin helhet arbetar tillsammans för att det ska finnas bostäder också till de mest utsatta grupperna i samhället.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Gunner, Göran & Namli Elena (red), *Allas lika värde och lika rätt – perspektiv på mänskliga rättigheter*, Författarna och Studentlitteratur, Sverige, 2005.

Alston, Philip & Goodman, Ryan, *International Human Rights*, Oxford University Press, Tryckt i Italien, 2013.

Ishay R. Micheline, *The History of Human Rights*, University of California Press, Los Angeles, 2008.

Bergstrand, Bengt Olof, *Socialtjänstlagen 2015*, Komlitt AB, Tryckt i Estland via Ordstark AB.

Denza, Eileen, *Diplomatic Law – Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 3rd edition, Oxford University Press, 2008.

Fransson, Susanne & Stüber Eberhard, *Diskrimineringslagen, en kommentar*, 1.a upplagan, Nordstedts Juridik, Stockholm, 2010.

Lundgren, Lars, Sunesson, Per-Anders, Thunved, Anders, *Nya Sociallagarna*, trettionde upplagan, Nordstedts Juridik, Stockholm, 2017.

Lauren Gordon, Paul, *The Evolution of International Human Rights*, 2nd edition, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2003.

Glendon, Mary Anne, *A world made new*, Random House Paperback Trades, 2002.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, 3:e upplagan, Nordstedts Juridik, 2015.

Internetkällor

<https://rm.coe.int/16804928a3> tillträtt 06.11.2017

<https://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/about-the-charter>
tillträtt 06.11.2017

<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten-i-korthet/> tillträtt 15.12.2017

<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2016/2016-01-01-Nastan-163-000-manniskor-sokte-asyl-i-Sverige-2015.html> tillträtt 29.11.2017

<http://www.manskligarattigheter.se/sv/de-manskliga-rattigheterna/vilka-rattigheter-finns-det/flyktingars-rattigheter> tillträtt 10.12.2017

<http://www.manskligarattigheter.se/sv/de-manskliga-rattigheterna/vilka-rattigheter-finns-det/flyktingars-rattigheter> tillträtt 03.12.2017

Artiklar

Gunnarsson, Katarina, Sveriges Radio, publicerad den 24 oktober 2017, *Tusentals nyanlända måste hitta nya lägenheter.*

Hellekant, Johan, Svenska Dagbladet, publicerad den 30 maj 2017, *Allt fler kommuner köper bostadsrätter för nyanlända.*

Jacobsson, Eva, Hem & Hyra nr 7, november 2017, *Så klarar din kommun att ta emot flyktingar.*

Lagstiftning, avtal och konventioner

FN

FN:s generalförsamling, Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, 10 december 1948, 217 A (III)

FN:s generalförsamling, Konvention angående flyktingars rättsliga ställning, antagen den 28 juli 1951 GA res. 429 (V), trädde i kraft den 22 april 1954

FN:s generalförsamling, Protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, New York 31 januari 1967, trädde i kraft den 4 oktober 1967

FN:s generalförsamling, Konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, resolution 2200A (XXI), antagen 16 december 1966, trädde i kraft den 23 mars 1976

FN:s generalförsamling, Konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, resolution 2200 (XXI), antagen 16 december 1966, trädde i kraft den 3 januari 1976

FN:s generalförsamling, Konvention om barnets rättigheter, antagen 20 november 1989

FN:s världskonferens om mänskliga rättigheter i Wien, Wien-deklarationen, antagen 27 juni 1993

EU

Europeiska unionen, Stadgan om de grundläggande rättigheterna för den Europeiska unionen, 2010/C 83/02, 30 mars 2010.

Europeiska unionen, Fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version), 2016/C 202/16, 7 juni 2016.

Direktiv om likabehandling 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

Ramdirektivet om sysselsättning 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling.

Direktiv 2001/55/EG om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

Direktiv 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.

Direktiv 2006/54/EG om genomförande av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet.

Direktiv 2011/95/EU om normer för när en tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.

Europarådet

Europarådet, Den europeiska sociala stadgan, 18 oktober 1961, ETS 35.

Europarådet, Den reviderade europeiska sociala stadgan, 3 maj 1996, ETS 163.

Svensk lag

SFS 1974:152; Regeringsformen.

SFS 1988:870; Lagen om vård av missbrukare i vissa fall.

SFS 1990:52; Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

SFS 1991:900; Kommunallagen.

SFS 1994:137; Lag om mottagande av asylsökande m.fl.

SFS 1999:130; Lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

SFS 2000:1382; Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

SFS 2001:453; Socialtjänstlagen.

SFS 2005:716; Utlänningslagen.

SFS 2008:567; Diskrimineringslagen.

SFS 2016:38; Lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

SFS 2016:752; Lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

FN-dokument

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, General Comment No. 1: Reporting by States Parties, 27 July 1981, E/1989/22.

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, General Comment No. 3 (1990) on the nature of States Parties' obligations.

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, General Comment No. 4: The right to Adequate Housing, 13 December 1991, E/1992/23.

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, General Comment No. 20 (2009) on non-discrimination in economic, social and cultural rights.

Slutsatser från kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i Kanada, E/C.12/CAN/CO/4 och E/C.12/CAN/CO/5.

UN Human Rights Council, Role of local government in the promotion and protection of human rights, A/HRC/30/49, 7 August 2015.

Europarådet dokument

European Union Agency for fundamental Rights; European Court of Human Rights – Council of Europe, *Handbook on European non-discrimination law*, Luxembourg

Europarådet, *Den europeiska sociala stadgan – Samlade texter (sjunde upplagan)*, 2015.

Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter, CommDH(2009)5/30 June, *Recommendation of the commissioner of Human Rights on the implementation of the right to housing*.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003*, Sverige.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2003*, Slovenien.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter, Conclusions XVII-1 (2004), *Statement of Interpretation on the personal scope of the Charter*.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions 2005*, Frankrike.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Conclusions XVIII-1 Danmark*, 2006.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *Activity Report 2015*

Andra dokument

FEANTSA, *Housing-related binding obligations on States – From European and International Case-law*, 2016.

Svenska dokument

Myndighetspublikationer

Boplats Göteborgs yttrande till DO, dnr 140-2006-5 och 140-2006-10.

Boverket, *Välkommen till bostadsmarknaden – en lägesrapport om integration*, Karlskrona 2005.

Boverket, *Trösklar till bostadsmarknaden – om hemlöshet som ett bostadsmarknadsproblem*, 2010.

Boverket Rapport 2011:33, *Sociala hyreskontrakt via kommunen – den sekundära bostadsmarknadens kvantitativa utveckling efter år 2008*.

Boverket, dnr 2102-536/2013, *Etableringshinder för individer och hushåll med svaga förutsättningar*.

DO, rapportserie 2008:3, *Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden – en rapport från DO:s särskilda arbete under åren 2006-2008 kring diskriminering på bostadsmarknaden*.

JO 2003/04, dnr 2339-2002.

Länsstyrelsen i Jönköpings län, dnr 851-8242-17, *Länsstyrelsernas återrapporering av uppdrag 40 enligt regleringsbrevet för 2017*, 2017-10-20.

Nacka kommuns socialnämnd, *Riktlinjer för sociala hyreskontrakt*, 2016-03-19.

Regeringskansliet, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, *Rättvisa och jämlika villkor på bostadsmarknaden*, Ds 2006:9, Stockholm 2006.

Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd – handbok för socialtjänsten*, publicerad dec 2013, artikel nr 2013.12.31.

Socialstyrelsen, *Vräkningsförebyggande arbete – stöd till socialtjänsten och andra aktörer*, Västerås 2008.

Socialstyrelsen, *Allmänna råd från Socialstyrelsen*, 1992:4

Socialstyrelsen, *Hemlöshetssituationer*, dnr 416/2017.

Utrikesdepartementet, kommittédirektiv 2004:114, *Skyddsgrunder och rättigheter för flyktingar alternativt skyddsbehövande*.

Värmdö kommuns socialnämnd, *Riktlinjer för sociala kontrakt och jurlägenheter*, 2017-06-14.

SOU

1975:75, *Medborgerliga fri- och rättigheter – Regeringsformen*.

2006:73, *Den segregerade integrationen*.

2010:70, *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*.

2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*.

2016:19, *Barnkonventionen blir svensk lag*.

Propositioner

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

1979/80:1, *Om socialtjänsten*.

1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*.

2000/01:80, *Ny socialtjänstlag m.m.*

2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*.

2011/12:159, *Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering.*

2015/16:54, *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända.*

Rättsfallsförteckning

Svenska rättsfall

Högsta domstolen; NJA 2006 s 170.

Högsta förvaltningsdomstolen;

RÅ 1987 ref. 174.

RÅ 1990 ref. 119

RÅ 1991 ref. 61.

RÅ 1994 not 574.

RÅ 1995 ref 70.

RÅ 2004 ref. 130.

Kammarrätten i Stockholm; Målnummer 4277-1, *Bistånd enligt socialtjänstlagen* (2001:453).

Arbetsdomstolen; AD 2003 nr 58.

Göta hovrätt; Målnummer T 1666-09, meddelad dom 2010-02-25.

Örebro tingsrätt; Målnummer T 1867-08, meddelad dom 2009-05-19.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter

International Commission of Jurists v. Portugal, Complaint No. 1/1998, Decision on the merits of 9 September 1999.

ERRC v: Greece, Complaint No. 15/2003, Decision on the merits of 8 December 2004.

OMCT v. Ireland, Complaint No. 18/2003, Decision on the merits of 7 December 2004.

ERRC v. Bulgaria 2007, Complaint No. 31/2005, Decision on the merits of 31 March 2007.

International Movement ATD Fourth World v. France, Complaint No. 33/2006, Decision on the merits of 5 December 2007.

FEANTSA v. France, 2006, Complaint No. 39/2006, Decision on the merits of 5 June 2008.

DCI v. Netherlands, Complaint No. 47/2008, decision on the merits of 20 October 2009.

FEANTSA v. Netherlands, Complaint No. 86/2012, Decision on the merits of 10 November 2014.