



VAASAN YLIOPISTO

JAN-ERIK HELENELUND

# Rätten till boende/bostad ur ett bostadslöshetsperspektiv

ACTA WASAENSIA NR 251

---

RÄTTSVETENSKAP 10  
OFFENTLIG RÄTT

UNIVERSITAS WASAENSIS 2011

Förgranskare

Akademiprofessor Kaarlo Tuori  
Juridiska fakulteten  
PB 4  
00014 Helsingfors universitet

Professor Raija Huhtanen  
Ledarskapshögskolan  
33014 Tammerfors universitet

<b>Julkaisija</b> Vaasan yliopisto	<b>Julkaisuajankohta</b> Marraskuu 2011	
<b>Tekijä(t)</b> Jan-Erik Helenelund	<b>Julkaisun tyyppi</b> Monografia	
	<b>Julkaisusarjan nimi, osan numero</b> Acta Wasaensia, 251	
<b>Yhteystiedot</b> Vaasan yliopisto Filosofinen tiedekunta Julkisoikeus PL 700 65101 Vaasa	<b>ISBN</b> 978-952-476-368-4	
	<b>ISSN</b> 0355-2667, 1457-7992	
	<b>Sivumäärä</b> 404	<b>Kieli</b> ruotsi
<b>Julkaisun nimike</b> Oikeus asumiseen/asuntoon asunnottomuusnäkökulmasta		
<b>Tiivistelmä</b> <p>Väitöskirjan lähtökohtana on ollut toisaalta todellisen asunnottomuuden ja toisaalta perustuslain 19 §:ään sisältyvän oikeuden asumiseen/asuntoon välinen jännite. PL 22 §:llä on myös relevanssi, koska siihen sisältyvä säännös velvoittaa edistämään myös ihmis-oikeuksien toteutumista suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. PL 22 §:n kautta ihmisoikeusjärjestelmällä voi myös olla tulkintavaikutusta kansallisiin perusoikeuksiin.</p> <p>Väitöskirjan pääkysymys liittyy siihen kokonaissääntelyyn, jonka kautta PL 19.1 §:ään sisältyvä subjektiivinen oikeus asumiseen ja PL 19.4 §:ään sisältyvä julkisen vallan velvoite edistää jokaisen oikeutta asuntoon on tarkoitettu toteutettavaksi. Pääkysymys on, edistääkö tämä sääntely myös asunnottomien oikeutta asuntoon, kunnioittaen samalla kaikkien osapuolten perusoikeuksia. Tämän pääkysymyksen alle on eritelty kuusi alakysymystä. Ne koskevat sitä, miten kokonaissääntelyn perusoikeusnäkökulmasta pitäisi olla jaettuna eri sääntelytasolle, onko kokonaissääntelyn rakenne tästä näkökulmasta onnistunut, onko sääntely kaikilta osin toteutettu tavalla jossa sisällöllisesti kunnioitetaan perusoikeuksia, onko kokonaissääntelyssä asunnottomuuden vastaisen taistelun kannalta ongelmallisia aukkoja, ja lopulta vaatiiko ”kunnioittaen kaikkien osapuolten perusoikeuksia” käytännössä myös muitten osapuolten perusoikeuksien huomioon ottamista aiheen kokonaissääntelyssä.</p> <p>Tutkimusaiheittani lähestyn pääasiallisesti oikeusdogmaattisesta näkökulmasta, mutta tätä näkökulmaa täydennetään oikeuspoliittisella näkökulmalla, jossa oikeusdogmaattisten johtopäätösten pohjalta, ja kokonaissääntelyn käytännön tulkinnoissa todettujen ongelmien pohjalta, annan myös oikeuspoliittisia suosituksia miten sääntelyä voitaisiin kehittää, jotta virheellisistä tulkinnoista päästäisiin pois ja aukot täytettäisiin. Ihmisoikeusinstrumenttien osalta tavoitteena on tukeutua valvontaelinten tulkintoihin hyödyntäen myös alan oikeustieteellistä keskustelua. Lähtökohtaisesti olen olettanut, että ihmisoikeusinstrumenteilla voi olla relevanssia PL 19.4 §:n toteuttamiseksi tarkoitettua sääntelyn puutteiden paljastamisessa. Oikeusdogmaattisen tarkastelun tuloksena on todettavissa, etteivät ihmisoikeusjärjestelmän edellyttämät tulkinnat riittävässä määrin ole vaikuttaneet kansallisiin tulkintoihin koskien oikeutta asumiseen/asuntoon.</p>		
<b>Asiasanat</b> aravalaina, asuminen, asunto, asunnottomuus, häätö, ihmisoikeus, perusoikeus, korkotukilaina, subjektiivinen oikeus, syrjimättömyys, TSS-oikeus, vuokra-asunto, vuokralaisvalinta.		



**Utgivare**

Vaasan yliopisto

**Utgivningstid**

November 2011

<b>Författare</b> Jan-Erik Helenelund	<b>Typ av publikation</b> Monografi	
	<b>Publikationsserie, -nummer</b> Acta Wasaensia, 251	
<b>Kontaktuppgifter</b> Vasa universitet Filosofiska fakulteten Offentlig rätt PB 700 FI-65101 Vasa, Finland	<b>ISBN</b> 978-952-476-368-4	
	<b>ISSN</b> 0355-2667, 1457-7992	
	<b>Sidoantal</b> 404	<b>Språk</b> svenska
<b>Publikationens titel</b> Rätten till boende/bostad ur ett bostadslöshetsperspektiv		
<b>Sammandrag</b> <p>Utgångspunkten för avhandlingen är spänningsförhållandet mellan den faktiska bostadslösheten och rätten till boende/bostad i den finländska grundlagen, 19 §. GL 22 § har också betydande relevans i och med att det stadgandet förpliktar att i det finländska rättssystemet främja även ett förverkligande av de mänskliga rättigheterna. Det medför bl.a. att de mänskliga rättigheterna kan ha en tolkningspåverkan på nationella grundrättigheter.</p> <p>Avhandlingen har en huvudfrågeställning som handlar om det samlade regelverk som skall förverkliga den subjektiva rätten till boende i GL 19.1 § och det allmännas skyldighet att främja rätten till bostad i GL 19.4 §. Frågeställningen är om dessa regelverk också är ägnade att befrämja även de bostadslöshets rätten till bostad med bibehållen respekt för samtliga parter grundrättigheter. Utgående från den huvudfrågeställningen finns sex underfrågeställningar, som handlar om hur totalregleringen borde vara strukturerad ifråga om olika regleringsnivåer, huruvida den faktiska regleringen med tanke på det har en rimlig totalstruktur, om regleringsnivå och -innehåll till alla delar är riktig, huruvida det finns luckor i totalregleringen som med tanke på bekämpandet av bostadslösheten är problematiska och huruvida "bibehållen respekt för övriga parter grundrättigheter" kräver att sådana parter grundrättigheter skulle beaktas i det samlade regelverket.</p> <p>Forskningsansatsen är i huvudsak rättsdogmatisk, men den kompletteras med en rättspolitisk, där jag utgående från rättsdogmatiska slutsatser och den faktiska tolkningen av det samlade regelverket lämnar några rättspolitiska rekommendationer om hur regleringen borde förbättras, för att man skall komma bort från en felaktig lagtillämpning och kunna täppa till luckor. Ifråga om människorättsinstrumenten är ambitionen att bygga på övervakningsorganens tolkningar och vetenskaplig forskning som belyser denna. Utgångspunkten har varit att människorättsinstrumenten kan ha en potentiell relevans vad gäller att avslöja brister i den reglering som syftar till ett förverkligande av GL 19.4 §. Den rättsdogmatiska ansatsen har avslöjat att människorättssystemet inte i tillräcklig grad har fått påverka tolkningarna av rätten till boende/bostad. Utgående från grundrättighetssystemet finns också en otillräcklig reglering av den subjektiva rätten till boende.</p>		
<b>Nyckelord</b> aravalån, boende, bostad, bostadslöshet, ESK-rättigheter, grundläggande rättigheter, hyresbostad, hyresgästval, icke-diskriminering, mänskliga rättigheter, räntestödslån, subjektiv rättighet, vräkning.		



## FÖRORD

Det har för mig varit en både intressant och utmanande process att i denna doktorsavhandling ge mig in på ett forskningstema som inom juridiken är så gott som helt outforskat, nämligen rätten till boende/bostad. Jag fascinerades från början av det potentiella spänningsförhållandet mellan rätten till boende/bostad och den faktiska bostadslöshet som trots mångåriga försök att utrota bostadslösheten ur vårt land ändå är ett permanent inslag i vårt samhälle. Jag vill inte heller dölja det faktum att min personliga uppfattning är, och har varit, att ett välfärds-samhälle bara måste få bukt med bostadslösheten. Långvarig bostadslöshet utan tak över huvudet, eller enbart skyddshärbärge som lösning borde ingen utsättas för. Auktoritativ tolkning av ett människorättsinstrument utvisade lyckligtvis att den synen finns inbyggd även i ett dylikt instrument. Det är viktigt, då mina egna värderingar är vetenskapligt irrelevanta. Relevanta finns bara i rättssystemet

Under forskningsprocessens gång har jag haft ett verkligt fint stöd från flera håll. För dylikt aktivt stöd vill jag främst tacka professor Eija Mäkinen, som gett värde-fulla råd och feedback under processens gång. Hon orkade uppmuntra mig även då min forskning p.g.a. sjukdom gick mycket långsamt framåt, eller t.o.m. stod helt stilla under drygt sju månaders sjukskrivning p.g.a. borreliä. Ett stort tack vill jag också framföra till prof. Jaakko Husa som var en stöttepelare som trodde på min forskningsidé redan då jag lämnade en långvarig kommundirektörs-karriär, för att som jag trodde, helt satsa på en forskarkarriär. Den karriären avbröts av att jag lockades till nya arbetsuppgifter inom det då nybildade VASEK. Fr.o.m. januari 2007 skulle välfärdssektorn likväl bort från mina arbetsuppgifter där, varför det på nytt blev heltidssatsning på den juridiska forskningen. Ett verkligt stort tack vill jag självklart också rikta till min opponent prof. Kaarlo Tuori och till förhandsgranskarna, som förutom Tuori var professor Raija Huhtanen.

Även mina arbetskamrater inom offentliga rätten vid Vasa Universitet är värda en erkänsla. De har välvilligt bistått mig, då mina datakunskaper inte räckt till för önskad effektivitet i skrivarbetet. För stöd via feedback på mina tankar vill jag också tacka forskarna inom det av Finlands Akademi finansierade projektet ”Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet”, som utgjorde en del av ”Work”-projektet. Ett alldeles speciellt tack vill jag då förstås rikta till prof. Pentti Arajärvi, projektchef för ”Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet”.

Ett tack vill jag också rikta till dem som direkt eller indirekt finansierat mitt forskningsprojekt, Finlands Akademi, Östra Finlands Universitet, Vasa Universi-

tet, Kunnallisalan kehittämissäätiö och Jenny ja Antti Wihurin rahasto. Ett tack vill jag även rikta till dem som redan tidigt visat intresse för den sakkunskap jag via licentiat- och doktorsavhandlingsarbetena utvecklade. I en alldeles speciell tacksamhetsskuld står jag till den delen till Peter Fredriksson, specialsakkunnig vid Miljöministeriets bostadsavdelning. Tack vare honom blev jag engagerad i beredningen av "Housing Rights in Europe"-konferensen, som utgjorde en del av det finländska EU-ordförandeskapet år 2006. Tack vare honom har jag också som medlem i FEANTSAs "Housing Rights Expert Group" fått insyn i och medverkat i strävandena att skapa en ny progressivare tolkningspraxis av den reviderade europeiska sociala stadgan. I mitt FEANTSA-uppdrag har jag också haft stöd från Y-säätiös och dess verksamhetsledare Hannu Puttonen, vilket jag tackar för. Även till mina arbetskamrater sommaren 2007 på COHREs huvudkontor i Geneve vill jag rikta ett tack, ingen nämnd och ingen glömd. Tiden på COHREs huvud-kontor gav mig gnistan att med stor entusiasm gå in i människorättssystemets reglering av rätten bostad.

För mig är rättssystemet ändå framför allt ett sätt att reglera samhällslivet. Jag har därför haft stort utbyte av att engagera mig i forskarnätverk också utanför de juridiska forskarkretsarna. För mig har det varit oerhört givande att delta i det tvärvetenskapliga nordiska forskarnätverk, vars gemensamma tema varit bostadslöshet. De impulser jag fått via nätverket syns också konkret i denna avhandling. Ett tack vill jag därför rikta till Sirikka-Liisa Kärkkäinen, forskare på tidigare Stakes, senare THL. Det var hon som lockade mig med i det forskar-nätverk, som gett mig en oerhört viktig insyn i de bostadslösas verklighet.

Sist, men inte minst, vill jag rikta ett stort tack till min familj. Speciellt min fru Katrine har tvingats stå ut med den osäkerhet det innebar att jag i mycket mogen ålder helt sadlade om i min karriär, och satsade på en osäker forskar-bana, där min enda inkomst tidvis varit de stipendier jag haft. Vi hade båda uppfattningen att skrivandet av doktorsavhandlingen skulle vara en betydligt snabbare process. Jag kan bara beklaga att min entusiasm inför vissa delar av forskningen, en lång sjukskrivning och den nedsatta arbetsförmåga sjukdomen medförde under en lång tid, förlängde forskningsprocessen. Även mina numera vuxna och "utflugna" barn, Magnus och Pernilla, har fått stå ut med att pappa ibland andligen levte i sin egen värld, även då de varit på besök hemma på Höback i Malax. För det kan jag i detta skede bara framföra min ursäkt.



## Innehållsförteckning

FÖRORD .....	VII
FÖRKORTNINGAR.....	XV
1 INLEDNING .....	1
1.1 Forskningsområdet och dess avgränsning, avhandlingens syfte .....	1
1.2 Närmare lokalisering av bostadslöshetsproblemet .....	8
1.3 Forskningsfrågeställningar och -perspektiv, uppläggnings- och forskningsmetodik .....	12
1.4 Gemensam EU-definition av bostadslöshet – grund för ett normativt arbete.....	18
2 BOSTADSLÖSHET SOM RISK FÖR HÄLSA OCH LIV .....	20
2.1 Bostadslöshet som orsak till sjukdom och död i finländsk forskning.....	20
2.2 Forskningsresultat från andra länder.....	23
2.2.1 Samlade hälso- och problemkomplex i stället för enskild diagnos .....	23
2.2.2 Bostadslöshets missbruk och mental hälsa – död, sjuk- kostnad och övergrepp .....	24
2.2.3 Andra sjukdomar – bostadslösheten som vård- komplicerande faktor .....	30
2.3 Diskussion om de medicinska rönens betydelse för subjektiv rätt till boende .....	33
3 AV FINLAND RATIFICERADE KONVENTIONER OCH FÖRDRAG MED RELEVANS FÖR RÄTTEN TILL BOSTAD/ BOENDE .....	35
3.1 Mänskliga rättigheter och finländska grundrättigheter .....	35
3.2 FN-baserade fördrag och konventioner.....	36
3.2.1 Allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter .....	36
3.2.2 FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter .....	37
3.2.2.1 Konventionens huvuddrag .....	37
3.2.2.2 Limburgprinciperna och ett självständigt diskrimineringsförbud .....	38
3.2.2.3 Maastrichtriktlinjerna som indikation på brott mot ESK-rättigheter .....	44
3.2.2.4 Nationell prövning marginal och minimikärnan i rätten till bostad .....	46
3.2.2.5 Inhumana vräkningar .....	49
3.2.2.6 Stöd för rätten till bostad i rätten till hälsa .....	50
3.2.3 Övriga relevanta FN-konventioner och -instrument .....	53
3.3 Europarådets konventioner och fördrag ....	57
3.3.1 Europeiska människorättskonventionen.....	57

3.3.1.1	Allmänt funktionssätt och viktiga artiklar som stöder rätten till bostad .....	57
3.3.1.2	Rätten till skydd för hemmet samt privat- och familjeliv .....	60
3.3.1.3	Rätten till egendom som skydd för rätten till bostad.....	67
3.3.2	Den reviderade europeiska sociala stadgan .....	69
3.3.2.1	Relevanta artiklar i stadgan och allmänna utgångspunkter .....	69
3.3.2.2	Rätten till skydd för den enskildes hälsa .....	70
3.3.2.3	Funktionshindrade personers rätt till oberoende och integrering samt diskrimineringsförbudet .....	72
3.3.2.4	Artiklarna 16, 19 och 23 i den reviderade europeiska sociala stadgan .....	76
3.3.2.5	Rätten till skydd mot fattigdom och social utslagning.....	77
3.3.2.6	Rätten till bostad .....	80
3.4	EU-baserat skydd för boende/bostad .....	92
3.4.1	EU:s historia – från fri marknad till sociala hänsyn .....	92
3.4.2	EU i ett brytningsskede – policy- och/eller rättighetsaktör? .....	93
3.4.3	Lissabonfördraget – ett försök att stärka rättighetsperspektivet .....	98
3.4.4	Lissabonfördraget i slutlig form .....	100
3.5	Slutsatser om människorättssystemets minimikrav på nationell reglering av rätten till boende/bostad .....	101
3.5.1	Generell utgångspunkt för minimikraven .....	101
3.5.2	Betydelsen av rätten till skydd för privatlivet för rätten till bostad .....	103
3.5.3	Kopplingen mellan rätten till bostad och rätten till hälsa .....	104
3.5.4	Kan de faktiskt bostadslösa definieras in bland funktionshindrade? .....	106
3.5.5	Kopplingen mellan skydd mot fattigdom/utslagning och rätten till bostad .....	109
3.5.6	Sammanvägning av tolkningseffekten på nationell rätt till bostad/boende .....	109
4	EN RÄTTSTEORETISK RAM FÖR GRUNDRÄTTIGHETS-TOLKNING .....	113
4.1	Allmänt .....	113
4.2	Alexys grundrättighetsteori .....	114
4.2.1	Grundrättigheters struktur; distinktionen regler – principer .....	114
4.2.2	Grundrättigheter som ett system av rättsliga positioner ....	115
4.2.3	Begränsande av grundrättigheter i Alexys grundrättighetsteori .....	119

4.3	Det finländska grundrättighetssystemet .....	122
4.3.1	De finländska grundrättigheternas struktur och funktion ..	122
4.3.2	Grundrättigheternas strategi – materiellt förverkligade grundrättigheter .....	124
4.3.3	Vem omfattas av grundrättigheter – juridiska personers ställning .....	128
4.3.3.1	Fysiska personer som primär målgrupp .....	128
4.3.3.2	Juridiska personers grundrättighetsskydd .....	128
4.3.3.2.1	Allmän översikt .....	128
4.3.3.2.2	Syftet med grundrättigheter – värden i GL 1-2 §§ som förklarande faktor .....	131
4.3.3.2.3	Värdegrunden i GL 1-2 §§ då skyddet avser fysiska personer bakom den juridiska .....	138
5	<b>BEGRÄNSANDE AV GRUNDRÄTTIGHETER I DET FINLÄNDSKA GRUNDRÄTTIGHETSSYSTEMET .....</b>	<b>141</b>
5.1	Syftet med behandlingen av systemet för begränsande av grundrättigheter .....	141
5.2	Lagförbehållen vid begränsning av grundrättigheter .....	142
5.3	När används allmänna kriterier för begränsande av grundrättigheter?.....	144
5.4	De allmänna kriterierna för begränsande av grundrättigheter .....	146
5.4.1	Begränsningar kan endast införas via lag .....	146
5.4.2	Kravet på exakta och klart avgränsade begränsningar .....	148
5.4.3	Kravet på godtagbar grund för begränsande av grundrättigheter .....	151
5.4.3.1	Ett viktigt samhälleligt intresse som övergripande grund – helhetssynen .....	151
5.4.3.2	Syftet att trygga ett förverkligande av andra grundrättigheter .....	153
5.4.3.3	Kravet på proportionalitet i begränsningarna .....	155
5.4.3.4	Kravet att inte röra kärnan i grundrättigheter .....	156
5.4.3.5	Rättsskyddskravet .....	159
5.4.3.6	Kravet att respektera mänskliga rättigheter .....	161
5.5	En sammanfattning av möjligheterna att begränsa grundrättigheter i vårt grundrättighetssystem och diskussion om vad som är ”begränsningar” .....	162
6	<b>ESK-RÄTTIGHETERNA OCH RÄTTEN TILL BOENDE/ BOSTAD ..</b>	<b>169</b>
6.1	ESK-rättigheternas särdrag och rättsverkningar .....	169
6.2	Rätten till bostad – dess relation till andra grundrättigheter .....	171
6.2.1	Preliminär tolkning av ”rätten till bostad” (GL 19.4 §) ....	171
6.2.2	GL 19.4 §:s relation till och samspel med övriga grundrättigheter .....	174
6.2.2.1	Allmänt .....	174

6.2.2.2	Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg (GL 19.1 §).....	175
6.2.2.3	Kopplingen subjektiv rätt till boende – rätt till social-, hälso- och sjukvård .....	178
6.2.2.4	Rätten till grundläggande försörjning (GL 19.2 §) .....	190
6.2.2.5	Rätten till liv, personlig frihet och integritet .....	192
6.2.2.6	Rätten till jämlikhet .....	194
6.2.2.7	Rätten till skydd för privatlivet .....	196
6.2.2.8	Rätten till rättsskydd .....	201
6.2.2.9	Respekt för mänskliga rättigheter .....	202
6.2.2.10	Näringsfrihet .....	203
6.3	Lagregleringskravets komponenter vid närmare reglering av subjektiv rätt till boende i GL 19.1 § .....	204
6.4	Slutsatser om för avhandlingen relevanta konstitutionella mandats funktion inom ESK-sfären .....	212
7	CENTRALA INSTRUMENT FÖR FÖRVERKLIGANDE AV	
	GL 19.4 § .....	217
7.1	Bostadsbidragssystemet .....	217
7.1.1	Kopplingen till mänskliga rättigheter och bostadslöshet ..	217
7.1.2	Användningen av bostadsbidrag enligt relevanta lagar ....	221
7.1.3	Slutsatser om bostadsbidragen och bostadslösheten .....	228
7.2	Den sociala bostadsproduktionen och -anskaffningen .....	230
7.2.1	Målen med den sociala bostadsproduktionen och -anskaffningen .....	230
7.2.2	Ägare som kan få aravalån/räntestödslån för hyreshus och -bostad .....	233
7.2.2.1	Syftet med kapitlet om ägare och kraven på dem.....	233
7.2.2.2	Lagregler om möjliga ägare och försäkrings-samfundens ändrade ställning .....	234
7.2.2.3	Diskussion om försäkringssamfund och ”god tro” .....	238
7.2.2.4	Diskussion om allmännyttighet och god tro .....	241
7.2.3	Krav på samfund som kan anges som allmännyttiga och deras rättigheter .....	250
7.2.3.1	Krav på ägarens verksamhetsområde .....	250
7.2.3.2	Krav på offentligt ledigansläende av hyres-bostäder.....	257
7.2.3.3	Begränsad avkastningsrätt på satsat kapital .....	258
7.2.3.4	Begränsad överlåtelse rätt .....	260
7.2.3.5	Utjämning av hyror .....	261
7.2.3.6	Begränsningar i risktagningens rätten .....	262
7.2.3.7	Samfundets aktier får inte vara föremål för offentlig handel .....	263
7.2.3.8	Allmännyttighet i koncern .....	264

	7.2.3.9	Sanktioner om kraven inte efterlevs .....	264
7.2.4		Slutsatser om kraven på ägare till samhällsfinansierade hyreshus .....	265
7.2.5		Ansökningsförfarande, stödsystemens innehåll och villkor .....	266
	7.2.5.1	Behörig myndighet ifråga om aravalån och räntestöd.....	266
	7.2.5.2	Allmänna villkor för beviljande av aravalån och räntestöd för hyreshus .....	267
	7.2.5.3	Hyresbostadsaravalån .....	268
	7.2.5.4	Diskussion om regleringen av aravalån för hyreshus och -bostäder .....	272
	7.2.5.5	Räntestödslån för hyreshus och -bostäder .....	274
	7.2.5.6	Specialprogram för huvudstadsregionen och andra tillväxtcentra .....	282
	7.2.5.7	Understöd för förbättring av bostads- förhållandena för grupper med särskilda behov... ..	285
7.2.6		Regler för val av planerare och entreprenörer .....	290
8		<b>VAL AV HYRESGÄSTER OCH UPPSÄGNING/VRÄKNING AV HYRESGÄSTER I DET SOCIALA HYRESBOSTADS- BESTÅNDET .....</b>	<b>292</b>
8.1		Val av hyresgäster .....	292
	8.1.1	Allmänna grunder för val av hyresgäster .....	292
	8.1.2	Bostadsbehov .....	293
	8.1.3	Förmögenhet .....	294
	8.1.4	Inkomster .....	295
	8.1.5	Undantagsregler .....	295
	8.1.6	Finns besvärsmöjlighet över val av hyresgäster? .....	297
	8.1.7	Diskussion om kriterierna för val av hyresgäster .....	297
	8.1.7.1	Problematisk kombination vida undantagsregler – öppna huvudregler .....	297
	8.1.7.2	Kreditupplysningar, betalningsstörningar och val av hyresgäster .....	310
	8.1.7.3	Hyresskulder och val av hyresgäster – barn- familjer .....	312
	8.1.7.4	Hyresgarantier och val av hyresgäster .....	316
	8.1.7.5	Val av hyresgäster och tidigare störande beteende i hyresbostad .....	318
	8.1.7.6	Vanlig bostadspolitik som huvudinstrument och besvärshinder mot val av hyresgäster – en problematisk kombination .....	322
8.2		Nationell lagstiftning om vräkning från hyresbostad – Uppfylls människorättskraven? .....	323
	8.2.1	Den finländska lagstiftningen om uppsägning av hyresgäst och om vräkning .....	322

8.2.2	Diskussion om lagstiftningens förenlighet med människorättskraven .....	329
9	BESTÄMNING AV HYRESIVÅN I MED STATLIGT STÖD PRODUCERADE/ANSKAFFADE HYRESBOSTÄDER .....	333
10	SLUTSATSER .....	338
10.1	Luckor i totalregleringen .....	338
10.2	Riktig regleringsnivå .....	342
10.3	Finns rimlig totalstruktur på regleringen? .....	343
10.4	Finns felaktig regleringsnivå i totalregleringen? .....	347
10.5	Finns en innehållsmässig respekt för grundrättigheterna och de mänskliga rättigheterna? .....	348
10.6	Slutkommentar .....	355
	KÄLLFÖRTECKNING .....	357
	BILAGA .....	385

## FÖRKORTNINGAR

Amort. Period	Amorteringsperiod
ARA (ara)	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (fr.o.m. 1.1. 2008) Statens bostadsfond (fram till 31.12. 2007)
Art. art.	Artikel, artikel
Bitr.	Biträdande (JO och JK)
dno	diarnumero
dnr	diarienummer
ECSR	European Committee of Social Rights
EEC	Europeiska kol- och stålunionen
EG-domstolen	Europeiska Gemenskapens domstol
EG-rätten	Europeiska Gemenskapens rättssystem
ERMD	Europeiska människorättsdomstolen
ERMK	Europeiska människorättskonventionen
ESK-rättigheter	Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
ESK-sfär	Sfären för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
EU	Europeiska unionen
EWHC	High Court of England and Wales
F	Förordning
FEANTSA	European Federation of National Organisations working with Homeless
FN	Förenta Nationerna
FPA	Forkpensionsanstalten
Gen Com	General Comment (Allmän kommentar avgiven av behörigt övervakningsorgan inom FN)
GL	Grundlagen (731/1999)
GrL	Grundlagen (731/1999)
GRU	Grundlagsutskottet (Riksdagens)
GRUB	Grundlagsutskottets betänkande
GRUU	Grundlagsutskottets utlåtande
Handikappservicelagen	Lag om stöd och service på grund av handikapp (380/1987)
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
ILO	International Labour Organisation (= Internationella arbetsorganisationen)

JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JK	Justitiekansler
JO	Riksdagens Justitieombudsman
KELA	Finskspråkig förkortning av Folkpensions-anstalten (Kansaneläkelaitos)
KVR-förfarande	Ett förfarande för byggnadsofferter där allt byggande, alla materialleveranser, alla installationer jämfte det som skall installeras och det som behövs för installationen samt tjänster ingår (Kokonaisvaltaista rakentamista)
L	Lag
L om hyresbostadslån .....	L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001)
Mom.	Moment
OMC	Open Metod of Coordination (inom EU)
PAF	Penningautomatföreningen
RF	Rgeringsformen (94/1919)
RP	Regeringens proposition (regeringsproposition)
TSS-oikeus	Finskspråkig förkortning av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
WHO	World Health Organisation (världhälsoorganisationen)



# 1 INLEDNING

## 1.1 Forskningsområdet och dess avgränsning, avhandlingens syfte

Grundlagen (nedan förkortat GL) 19.4 § handlar om den s.k. rätten till bostad. Stadgandet lyder: ”Det allmänna skall främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende.” Vid grundrättighetsreformen togs också in ett stadgande: ”Alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg.” Stadgandet finns i nuvarande GL 19.1 §, och utgör en *subjektiv rättighet*. I propositionen till grundrättighetsreform gavs också en förklaring till vad ”oundgänglig omsorg” är. Stadgandet har även en boendedimension, enligt vilken det skall trygga ”möjligheten till ett sådant boende som är en förutsättning för att hälsan och livskrafterna skall bevaras.”<sup>1</sup>

Uttrycket ”vars och ens” boende i GL 19.4. § kan knappast tolkas så att det skulle finnas grupper vars boende inte bör främjas av det allmänna, ifall de annars har stora, eller t.o.m. oöverkomliga, problem att få en bostad. Detta är ett viktigt konstaterande om man relaterar stadgandet till ett seglivat problem i det finländska samhället, nämligen bostadslösheten. Stadgandet var för all del nytt då det via den grundrättighetsreform, som trädde i kraft den 1 mars 1995, kom in i vår dåvarande regeringsform. Statsmakten har ändå i decennier haft system för att stöda en s.k. social bostadsproduktion.<sup>2</sup>

*Uppgifter om de bostadslösas antal* samlas in via Statens bostadsfonds blanketter om bostadsmarknadssituationen. I dessa räknas följande grupper som bostadslösa: Utebyggare och sådana som övernattar i tillfälliga skydd, sådana som är inkvarterade i natthärbärgen p.g.a. att de saknar bostad, fångar som frigges utan att ha bostad och

---

<sup>1</sup> RP 309/1993 s. 73.

<sup>2</sup> Se t.ex. Statens bostadsfonds enkla 50-årshistorik över aravasytemet, Valtion asuntorahasto, Aravaa kautta aikojen, s. 1. Enligt denna källa har med aravasytemets hjälp under åren 1949-1999 producerats 400.000 hyresbostäder, 18.000 andelslagsbostäder, och 442.000 ägobostäder. Dessutom har 180.000 bostäder grundrenoverats. I överdirektörens inledning nämns också att historiken är avsedd som bl.a. en berättelse om hur den finländska *sociala* bostadsproduktionen utvecklats. (kursiveringen är avhandlingsförfattarens)

sådana som tillfälligt bor hos släktingar och bekanta p.g.a. att de saknar bostad. Som bostadslösa familjer räknas sådana familjer som bor åtskilda eller i tillfälliga utrymmen p.g.a. att de saknar bostad. Dit räknas också mödrar som bor i skyddshärbärgen p.g.a. att de saknar bostad och ”sambor” som väntar barn utan att ha en gemensam bostad.<sup>3</sup> De uppgifter som finns om antalet bostadslösa bygger just på denna källa och definition av bostadslöshet. Den utveckling av antalet bostadslösa som bokförts fr.o.m. de bostadslösas år, år 1987, har då utvecklats enligt följande:<sup>4</sup>

**Tabell 1.** De bostadslösas antal åren 1987-2009<sup>5</sup>

År	Utomhus eller i tillfäll. skydd	I inrättningar p.g.a. bost.sit.	Tillfälligt hos bekanta	Totalt	Familjer åtskilda p.g.a. bost.situation
1987	4.700	4.760	7.650	17.100	1.370
1990	3.610	3.690	7.950	15.250	800
1993	2.560	2.410	6.700	11.670	250
1996	1.720	2.110	5.780	9.610	360
1998	1.770	2.350	5.870	9.990	820
2000	1.790	2.420	5.790	10.000	780
2002	2.060	2.080	5.420	9.560	770
2004	1.910	1.550	4.910	8.370	360
2005	1.723	1.563	4.244	7.430	355
2006	1.647	1.575	4.177	7.399	295
2007	1.474	1.596	4.463	7.533	305
2008	1.516	1.605	4.795	7.955	299
2009	1.462	1.495	5.196	8.153	324

En minskning av antalet bostadslösa kunde enligt statistiken förverkligas under 1980- och fram till 1996. Även därefter har den långsiktiga trenden varit nedåtgående, även om både ökning och minskning skett mellan de olika åren. År 2009 var antalet ensamstående bostadslösa likväl på nytt för första gången sedan 2004 över 8.000. Den gynnsamma utvecklingen i bostadslöshetsstatistiken ovan kan sannolikt ses som

<sup>3</sup> Asunnottomuuden vähentämishjelma 2001-2003 s. 8. Se även Kärkkäinen – Hannikainen – Heikkilä, 1998 s. 10-11 och RP 170/2004 s. 3.

<sup>4</sup> Tiitinen – Ikonen 2003, bilaga 4 och Statistikcentralen, ARA och Miljöministeriet Sosiaalisen asumisen tilastoja s. 15. Se även [www.vyh.fi/asuminen/asuntopolitiikka/Asunnottomuuden vähentämishjelma 2001-2003](http://www.vyh.fi/asuminen/asuntopolitiikka/Asunnottomuuden_vahentamishjelma_2001-2003) s. 9.

<sup>5</sup> Totalantalet i tabellen avser ensamstående, medan familjerna finns separat angivna endast som antalet familjer medan totalantalet personer i familjerna inte finns att tillgå. Beträffande påståendet att totalantalet i tabellen enbart är de ensamstående bostadslösas antal, se även Vesänen-Tiitinen 1998 s. 6-9. För år 2004 se Tilastokeskus 2006, Rakentaminen ja asuminen. Vuosikirja 2005 s. 152. För åren 2005-2009, se Ara Selvitys 5/2010 s. 3. Som utomhus och i tillfälligt skydd boende har under den perioden räknats sådana som bodde i skyddshärbärgen, i ”asuntola”, i vandrarmhem, och i ”boendeformer” som liknar dessa.

ett resultat av en aktiv satsning på bekämpandet av bostadslösheten. Redan i regeringsprogrammet för den regering som tillträdde år 1983 ingick nämligen ett mål att avskaffa bostadslösheten, men den regeringen godkände inget egentligt program för att nå ett dylikt mål, även om utredningar gjordes och enskilda åtgärder vidtogs.<sup>6</sup> År 1987 var sedan internationellt förklarad som de bostadslösa år,<sup>7</sup> vilket bl.a. uppmärksammades genom att i det nya programmet för utvecklande av bostadsförhållandena intogs ett entydigt mål att avskaffa bostadslösheten under programperioden 1989-1993. Statsrådet godkände slutligt programmet i september år 1988.<sup>8</sup>

I motsvarande program för perioden 1991-1995 nämndes också bland de allmänna målen att ett övergripande mål var att ”säkerställa att alla befolkningsgrupper som grundläggande rättighet har tillgång till skäliga bostäder oavsett inkomstnivå och bostadsort.” Den målsättningen följdes också upp med en punkt i programmet benämnd ”åtgärder avsedda att avhjälpa bostadslösheten.” Åtgärderna gick främst ut på att öka tillgången på bostäder genom statsstödd nyproduktion, men också på att effektivisera användningen av *befintliga* aravahyresbostäder.<sup>9</sup> Beträffande metoderna att komma till rätta med bostadslöshetsproblemet styrker forskning från senare delen av 1990-talet att *den s.k. sociala bostadsproduktionen, och främst hyresbostadsproduktionen*, hade en central roll i bekämpandet av bostadslösheten i vårt land under i stort sett hela 1990-talet.<sup>10</sup>

Också Paavo Lipponens II regering, som regerade fram till våren 2003, hade i den bostadspolitiska strategi den godkände 21.6.2000 uttalade mål beträffande bostadslösheten. Målet var då likväl betydligt anspråkslösare än tidigare, nämligen att få antalet bostadslösa att börja minska till år 2004. Strategin för att bekämpa bostadslösheten gick bl.a. ut på byggande, anskaffning och renovering av små- och familjebostäder, stödbostäder och skyddshem.<sup>11</sup>

Även Matti Vanhanens första regering, betonade den s.k. sociala bostadsproduktionens roll i bekämpandet av bostadslösheten. Ambitionsnivån var likväl nu åter höjd till samma nivå som på det sena 1980-talet och under 1990-talets början. Målet var, enligt regeringsprogrammet, att ”eliminera bostadslösheten”. Regeringsprogrammet

<sup>6</sup> Kärkkäinen – Hannikainen – Heikkilä 1998 s. 20.

<sup>7</sup> Kärkkäinen 1996 s. 5.

<sup>8</sup> Miljöministeriets bostadsavdelnings publikation 1/1988, Program för utvecklande av bostadsförhållandena åren 1989-1993 s. 2 och 18.

<sup>9</sup> Miljöministeriets bostadsavdelnings publikation 1/1990, Program för utvecklande av bostadsförhållandena åren 1991-1995 s. 15 och 19-20.

<sup>10</sup> Se t.ex. Hannikainen – Kärkkäinen 1997 s. 43.

<sup>11</sup> [www.vyh.fi/asuminen/asuntopoliittikka/Hallituksen asuntopoliittinen strategia](http://www.vyh.fi/asuminen/asuntopoliittikka/Hallituksen_asuntopoliittinen_strategia), kap. 10. Utskrift 10.10. 2002.

nämnde också att regeringen tillsammans med Helsingfors, Esbo och Vanda skall fullfölja ett åtgärdsprogram för åren 2002–2005 som skulle minska bostadslösheten. Där nämns också uttryckligen att aravsystemet bevaras inom nyproduktionen och att regeringen avser att svara för att lånevillkoren hela tiden är konkurrenskraftiga i förhållande till marknadsräntor. Regeringen skall också utreda hur de samhällsstödda lånesystemen fungerar.<sup>12</sup> Regeringen Vanhanens II hade, för sin del, ett regeringsprogram som innehöll endast en mening om bostadslösheten. Enligt den skulle stödprocenten för bostäder för långtidsbostadslösa höjas till 50 %. Programmet innehöll likväl också en annan mening som indirekt kan ha konsekvenser för bostadslösa. Inkomstgränserna vid val av hyresgäster till bostäder som anskaffats eller byggts med statligt stöd skall avskaffas.<sup>13</sup> Regeringen Vanhanen II godkände också i februari 2008 ett program för minskande av långtidsbostadslösheten. Målet var att fram till år 2011 halvera antalet långtidsbostadslösa.<sup>14</sup> Kiviniemis regering, slutligen, hade ett program som inte alls nämner bostadslösheten.<sup>15</sup>

Klara bevis finns alltså för att det länge funnits en politisk ambition att t.o.m. utrota bostadslösheten. Vanhanens II regering kompletterar bilden av arava- och räntestödssystemen som centrala instrument för att tillhandahålla förmånligt boende för socialt svaga grupper, med löften om större stödprocenter för att ordna boendet för långtidsbostadslösa. Kiviniemis regering har ett program där bostadspolitikerna kan anses täckas av en hänvisning till att regeringen fullföljer de åtaganden Vanhanens II regering gjort. Man kan alltså på goda grunder sammanfatta de politiska ambitionerna ifråga om bostadslösheten så, att det i över två decennier funnits en klar politisk vilja att bekämpa, och t.o.m. utrota bostadslösheten. Tyvärr visar bostadslöshetsstatistiken lika tydligt att staten *inte* med använda metoder i praktiken uppnått sina ambitiösa mål.

*Vetenskapliga undersökningar på det socialpolitiska området ger alltså underlag för att aktualisera frågan huruvida hela regelsystemet för den sociala bostadsproduktionen faktiskt är utformat så att det främjar även de bostadslösas rätt till bostad. I dylika har konstaterats att till kommunal hyresbostad i första hand antagits sådana som lever i parförhållanden, arbetande, sådana med litet bättre inkomster och sådana som kommer från relativt goda bostäder. De som väntade längst i bostadskön utgjordes i sin tur av de bostadslösa, de ensamma, de som bodde i dåliga bostadsförhållanden och de som hade de sämsta inkomsterna. De som hade det mest brådskande bo-*

<sup>12</sup> [www.Ymparisto.fi/Asuminen/ohjelmat\\_ja\\_strategiat/Ympariston\\_moniste\\_126, Hallituksen asunto-](http://www.Ymparisto.fi/Asuminen/ohjelmat_ja_strategiat/Ympariston_moniste_126_Hallituksen_asuntopoliittinen_ohjelma_2004-2006_del_2_kap_8_med_rubriken_Boende)  
[www.statsradet.fi/Info\\_om\\_statsradet/Alla\\_regeringars\\_regeringsprogram/Vanhanen\\_II.](http://www.statsradet.fi/Info_om_statsradet/Alla_regeringars_regeringsprogram/Vanhanen_II)

<sup>13</sup> Ara, Selvitys 5/2010 s. 3.

<sup>14</sup> Ara, Selvitys 5/2010 s. 3.

<sup>15</sup> [www.statsradet.fi/Info\\_om\\_statsradet/Regeringsprogrammet\\_for\\_Kiviniemis\\_regering.](http://www.statsradet.fi/Info_om_statsradet/Regeringsprogrammet_for_Kiviniemis_regering)

*stadsbehovet förbigicks alltså i praktiken och bostäderna gavs till människor med mindre brådskande bostadsbehov.*<sup>16</sup> Från Joensuu finns t.ex. undersökningsresultat för åren 1984–1989, som utvisar att bostadslöshet, och försäljning av den egna bostaden, var de vanligaste orsakerna till bostadsbehovet bland dem som köade längst, d.v.s. över 1 år, för en hyresbostad.<sup>17</sup>

Forskning i Sverige, i vilken man fokuserat på goda förebilder, studerade en kommun där man helt och hållet saknar uteliggare, trots att på orten finns betydande sociala problem. I resultaten av den forskningen *betonades betydelsen av att hyreskontraktet uppgörs direkt mellan hyresvärd och hyrestagare*. Vräkning bör vara möjlig med kort varsel, enligt samma undersökning, men vräkta hyresgäster bör ändå relativt snabbt få nya hyreskontrakt. Socialmyndigheten kunde också ställa sig som garant för hyrorna, men gjorde då ytterligare sidoöverenskommelser med hyresgästen, vilka t.ex. avsåg skötseln av missbruksproblem. Dyliga sidoöverenskommelser utgjorde villkor för att socialbyrån skulle stå för hyrorna. Spridning av problemklienter på många fastigheter sågs också som viktig.<sup>18</sup>

*Forskningsrön av ovan relaterat slag gör det angeläget att bedriva just offentlighets-  
lig forskning i ämnet. Fokus bör då sättas på frågan om lagstiftningen och det totala  
regelsystemet för den sociala bostadsproduktionen och –anskaffningen samt den sub-  
jektiva rätten till boende, som utgör en del av den subjektiva rätten till omsorg i GL  
19.1 §, systematiskt är anpassade till att främja ”rätten till bostad” för dem som nu  
har den sämsta situationen; de bostadslösa.* Forskningsrönen ger också orsak att  
ännu kritiskt analysera om reglerna för valet av hyresgäster faktiskt är så oproblema-  
tiska, som en arbetsgrupp år 1998 ansåg att de är.<sup>19</sup>

Utgångspunkten för min avhandling är alltså uttryckligen spänningsförhållandet mellan å ena sidan den faktiska bostadslösheten och, å andra sidan GL:s förpliktelse för det allmänna att främja vars och ens rätt till bostad (GL 19.4 §), och dess komplement i GL 19.1 §, där en mindre grupp t.o.m. tillerkänns en *subjektiv rätt till ordnat boende*. Forskningsuppgiften söks därför dels ur det samlade regelverket för den del av den sociala bostadsproduktionen som kan antas ha den största relevansen för just de bostadslösas möjlighet att få en bostad, nämligen den lagstiftning som gäller för *hyresbostadsproduktion* och -anskaffning. Dels kommer forskningsobjektet också att bestå av det samlade regelverk som konkretiserar den subjektiva rätt till boende, som ingår som en del av den subjektiva rätten till oundgänglig omsorg i GL 19.1 §. P.g.a.

<sup>16</sup> Asukasvalintatyöryhmän muistio 1998 sid 16-17.

<sup>17</sup> Laaninen 1992 s. 38-44.

<sup>18</sup> Ahlman Christer 2002 s. 75-83.

<sup>19</sup> Se Asukasvalintatyöryhmän muistio 1998, Suomen Ympäristö 276 s. 26-30, i synnerhet s. 29.

GL 22 § blir det också nödvändigt att studera vad människorättssystemet har att tillföra forskningsområdet.

Mitt syfte är alltså bl.a. att studera några stödsystem inom den sociala bostadsproduktionen, som är viktiga med tanke på de bostadslösas möjlighet att få en bostad. Tanken är också att stödsystemen skall väljas så att de är ekonomiskt ”stora” stödsystem, och följaktligen kan ha relevans för möjligheterna att råda bot på det gissel bostadslösheten utgjort, och utgör, för de drabbade.<sup>20</sup> Viktiga lagar som reglerar dessa stödsystem är: aravalagen (1189/1993), L om användning, överlåtelse och inlösen av aravahyresbostäder och aravahyreshus /1190/1993, L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001), L om understöd för förbättring av bostadsförhållandena för grupper med särskilda behov (1281/2004) och L om statens bostadsfond (1144/1989). Även L om hyra av bostadslägenhet (481/1995) kan ha relevans, då den reglerar ingående och avslutande av hyresförhållande. Utsökningsbalken, slutligen, är viktig då den även för det sociala bostadsbeståndets del styr vräkning från bostad. Ambitionen är att kritiskt studera all totalreglering med relevans för stödsystem för sådana bostäder som sannolikt är lättast nåbara för bostadslösa, nämligen *hyresbostäder*.

Det innebär också att mitt centrala forskningsområde utgörs av stödsystem som har det gemensamt att den som i första skedet får lånen/stöden inte är avsedd att vara slutlig nyttotagare. Huvudmålet är att stöda tredje parts, en bostadsbehövandes, boende. Den primära låntagaren/stödtagaren har, i de fallen, endast en *instrumentell funktion*, vilket kan ställa speciella krav på lagstiftningen och det samlade regelverket för stödsystemen.

Ytterligare L och F med relevans för forskningsområdet är den mer övergripande regleringen i L om utvecklande av bostadsförhållandena (919/1985) och lagar som specificerar den subjektiva rätten till boende, som finns i rätten till oundgänglig omsorg. Lagar med relevans för den rättigheten utgörs bl.a. av socialvårdsL (710/1982), L om utkomststöd (1412/1997), handikappserviceL (380/1987), L om handikappförmåner (570/2007), L om handikappförmåner (570/2007), mentalvårdsL (1116/1990), L om missbrukarvård (41/1986), L om klientens rättigheter och ställning i socialvården (812/2000), barnskyddslagen (417/2007), L om bostadsbidrag (408/1975), L om

---

<sup>20</sup> Betydelsen av de sociala stödsystemen för hyresboendet kan illustreras med att 32 % av de finländska hushållen år 2001 bodde på hyra, varav det ”sociala hyresboendet” svarade för drygt hälften. Se närmare [www.Ymparisto.fi/Ymparistoministerio/asuminen/ohjelmat\\_ja\\_strategiat/Suomen\\_asuntorahoitusjärjestelmän\\_ja\\_asuminen\\_tukijärjestelmän\\_arviointi](http://www.Ymparisto.fi/Ymparistoministerio/asuminen/ohjelmat_ja_strategiat/Suomen_asuntorahoitusjärjestelmän_ja_asuminen_tukijärjestelmän_arviointi), Ymparistöministeriön moniste 103 s. 9-10. Utskrift 21.5.2004. Beträffande det sociala hyresboendets andel av allt hyresboende, se även Pitkänen, Rissanen och Mattila 2004 s. 24.

bostadsbidrag för pensionstagare (571/2007) och L om tillsyn över privat socialservice (603/1996). Värt att notera är också att forskningsobjektet inte regleras enbart på lagnivå. Även människorättssystemet kan ha tolkningspåverkan. Relevanta är också finländska förordningar, ministeriebeslut m.m. i en samlad totalreglering av de stödssystem som är avsedda att bilda basen för avhandlingens forskningsobjekt. Även den reglering som framgår av dylikt material ingår i det tilltänkta forskningsobjektet.

Valet av ett dylikt forskningsområde kan motiveras med avsaknaden av vetenskaplig juridisk forskning, som skulle ha koncentrerat sig på förverkligandet av rätten till bostad i GL 19.4 § och den subjektiva rätten till boende, som ingår i GL 19.1 §:s subjektiva rätt till oundgänglig omsorg. Tydligt är att vetenskapligt kritisk forskning om den lagstiftning som reglerar stödformerna för den s.k. sociala bostadsproduktionen, och annan lagstiftning som är relevant för hyresförhållande i dylika bostäder inte finns i vårt land. Undantag i form av kortare artiklar kan likväl finnas. Kännbara delar av lagstiftningen om den sociala bostadsproduktionen har också tillkommit innan grundrättighetsreformen. *Syftet blir därför att försöka renodla ett människorätts- och grundrättighetsperspektiv på forskningsområdet, och studera om totalregleringen av de stödssystemen och regleringen av hyresförhållandet i dessa samhällsstödda hyresbostäder bygger på respekt för samtliga parter grundrättigheter.* Ett samlat regelverk för forskningsområdet kan nämligen inte vara uppbyggt så att andra/andras grundrättigheter åsidosätts, utan stöd i gällande doktrin om på vilka grunder grundrättigheter kan begränsas.

*Ett dylikt syfte kräver en ordentlig förankring i teori och doktrin om relevanta mänskliga rättigheter och grundrättigheter. Speciell uppmärksamhet kommer då att ägnas sociala mänskliga rättigheters sociala grundrättigheters funktionssätt i lagstiftningsprocessen.* Typiskt för dessa är också att de samverkar med, och påverkar, varandra vid eventuella begränsningar.<sup>21</sup> Grundrättigheter som kan vara väsentliga, då man funderar på samverkan mellan GL 19.4 § och andra grundrättigheter är *åtminstone* rätten till jämlikhet (GL 6), rätten till liv, personlig frihet, integritet och trygghet (GL 7 §) rätten till skydd för privatlivet, inklusive hemfriden (GL 10 §), rätten till näringsfrihet (GL 18 §), rätten till social trygghet (GL 19 § övriga moment) rätten till rättskydd (GL 21) och respekten för mänskliga rättigheter (GL 22 §). GL 22 är viktig även på det sättet att mänskliga rättigheter kan påverka tolkningen av grundrättigheter.

---

<sup>21</sup> Viljanen 2001 s. 136-142.

## 1.2 Närmare lokalisering av bostadslöshetsproblemet

Bostadslöshetsproblemet tycks enligt tabell 1 ovan i betydande utsträckning vara uttryckligen *ett problem för ensamstående*. Efter den första programperiod, 1989–1993, då regeringen faktiskt aktivt försökte utrota bostadslösheten, kom likväl under senare halvan av 1990-talet en ökning av antalet bostadslösa familjer. Den höll i sig över millennieskiftet. Sedan dess har åtminstone den långsiktiga trenden varit nedåtgående såväl ifråga om ensamstående bostadslösa som ifråga om bostadslösa familjer. Från 2006 till 2009 har en liten ökning i bägge kategorierna av bostadslöshet på nytt konstaterats.

År 2009 fanns av de ensamstående bostadslösa 4.612 i de tre stora städerna i huvudstadsregionen, alltså i Helsingfors, Esbo och Vanda. Största antalet ensamstående bostadslösa uppvisade Helsingfors med 3.465. Vanda hade näst mest med 607 personer och Esbo 540. Av antalet ensamstående bostadslösa i landet stod dessa tre städer därmed för närmare 57 % av bostadslösheten bland ensamstående. Numera, sedan Vanhanens II regering antog ett program att halvera antalet långtidsbostadslösa från år 2008 till år 2011, redovisar Ara i sin statistik även antalet långtidsbostadslösa. I de tre stora städerna i huvudstadsregionen fanns år 2009 sammanlagt 2.084 långtidsbostadslösa. Även här var Helsingfors värst med 1.485 personer. Minsta antalet hade Vanda med 161 personer.<sup>22</sup> De tre stora städerna i huvudstadsregionen stod därmed också för 58 % av det totala antalet långtidsbostadslösa i landet. Som jämförelse kan nämnas att i dessa tre städer bodde år 2009 drygt 19 % av Finlands befolkning.

År 2008 ingick staten också ett intentionsavtal med huvudstadsregionens kommuner om att öka bostads- och tomtutbudet. Det godkändes i statsrådet som ett s.k. principbeslut. Intentionsavtalet hade ett syfte att öka utbudet av bostäder överlag, men också att skapa ett utbud av bostäder med förmånlig hyra. Helsingforsregionen har i avtalet en väldigt vid definition. Dit räknas inte mindre än 14 städer och kommuner. Dessa är städerna Helsingfors, Esbo, Hyvinge, Träskända, Grankulla, Kervo och Vanda samt kommunerna Kyrkslätt, Mäntsälä, Nurmijärvi, Borgnäs, Sibbo, Tusby och Vichtis. År 2009 fanns i dessa städer 4.894 ensamstående bostadslösa, vilket utgör 60 % av landets totala bostadslöshet bland ensamstående. Av dessa var 2.084 *långtidsbostadslösa*. Totala antalet långtidsbostadslösa i landet var samtidigt ca. 3.450 personer, vilket innebar att denna region stod för strax över 60 % av landets långtidsbostadslöshet. Samtidigt hade denna vida huvudstadsregion knappt 25 % av hela landets befolkningsunderlag.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Ara, Selvitys 5/2010 s. 5-7.

<sup>23</sup> Ibid, liite 4.



Av de bostadslösa *familjerna* år 2009, åter, fanns 165 i Helsingfors och 23 i Esbo, d.v.s. hela 58 % av landets alla bostadslösa familjer. Bostadslösa familjer i Vanda kunde i utredningen inte påvisas. Bland bostadslösa Helsingforsfamiljer hade 80 familjer en invandrabakgrund och av Esbos 23 bostadslösa familjer hade 6 invandrabakgrund. I synnerhet bland familjers bostadslöshet var andelen med invandrabakgrund således stor.<sup>24</sup> Av de bostadslösa familjerna i H:fors och Esbo hade alltså ca. 46 % invandrabakgrund.

Redan i ”asunnottomuuden vähentämishjelma 2001-2003”, d.v.s. programmet för bekämpande av bostadslösheten 2001-2003, konstaterades att bostadslösheten inte är statisk, utan *en dynamisk process*, där de personer som är bostadslösa snabbt kan skifta, liksom antalet bostadslösa. Det styrktes bl.a. med att landets kommuner åren 1987–1991 ordnat bostad åt 11.000–12.000 bostadslösa, men trots det minskade antalet bostadslösa endast med ca. 1000 personer från 14.000. Dåtida källor styrkte också att bostadslöshetsproblemet geografiska omfattning varit stabil, åtminstone över några år på båda sidor om millennieskiftet. Bostadslöshetsproblemet var redan då framför allt ett problem för tillväxtcentra och i synnerhet för huvudstadsregionen. År 1999 fanns nästan 7.600 av de knappt 10.000 ensamstående bostadslösa i 12 städer, bland vilka landets stora tillväxtcentra också fanns. Med den snävare avgränsningen av huvudstadsregionen, där enbart de tre största städerna i huvudstadsregionen rymdes med, fanns i dessa *drygt 5.700 av landets ensamstående bostadslösa*.<sup>25</sup>

År 2008 ingick staten intentionsavtal om bekämpande av långtidsbostadslösheten i till största delen samma tillväxtcentra. Träskända ingick då i huvudstadsregionens program. Joensuu hade tillkommit bland städer som ingick dylikt intentionsavtal, medan två av de tillväxtcentra som fanns med bland bostadslöshetscentrena år 2001 tydligen inte år 2008 längre ansågs behöva ett dylikt program, nämligen Vasa och Rovaniemi. Intentionsavtalen byggde på antalet bostadslösa år 2007.<sup>26</sup> Ur Ara:s bostadslöshetsstatistik för 2007 hittas likväl *inte* uppgifter om antalet långtidsbostadslösa per kommun.<sup>27</sup> Däremot finns dylika uppgifter i statistiken för år 2009. Den statistiken visar att skillnaderna inte nödvändigtvis var stora mellan dem som ingick intentionsavtal och de städer som inte ingick dylikt. Så hade t.ex. Vasa år 2009 40 långtidsbostadslösa, medan Uleåborg, som ingick intentionsavtal hade 46. I Träsk-

<sup>24</sup> Ara Selvityksiä 5/2010 s. 5-6.

<sup>25</sup> Se Asunnottomuuden vähentämishjelma 2001-2003 s. 8-10 och bilaga 1. De städer som ingick bland de 12 var Helsingfors, Esbo, Vanda, Åbo, Tammerfors, Kuopio, Jyväskylä, Uleåborg, Lah-tis, Vasa, Järvenpää och Rovaniemi.

<sup>26</sup> Ara Selvityksiä 5/2010 s. 3.

<sup>27</sup> Ara Selvityksiä 3/2008.

ända fanns ingen långtidsbostadslös år 2009.<sup>28</sup> Å andra sidan kan ju programmet ha gett effekt någonstans under 2008 och fram tills det datum då antalet bostadslösa räknades 2009.

Programmet för att minska bostadslösheten 2001-2003 redovisade även en annan uppfattning om bostadslöshetsproblemet, nämligen att det varierar med de ekonomiska konjunkturerna. Logiken är då att högkonjunkturerna gör bostadslöshetsproblemet värre.<sup>29</sup> Totalsiffrorna i tabell 1 styrker visserligen att den högsta bostadslösheten fanns i slutet på 1980-talet, men man bör ändå komma ihåg att den minskande bostadslösheten åren 1987–1990 också kan bero på de åtgärder som sattes in i syfte att systematiskt bekämpa bostadslösheten. Vesanen och Tiitinen tolkar för sin del den minskningen som ett resultat av både allmänna och speciella åtgärder med vilka bostadslösheten bekämpades.<sup>30</sup> De insatser som senare gjorts ifråga om bekämpande av bostadslösheten har sannolikt också medverkat till att den ekonomiska uppgången under senare halvan av 1990-talet, liksom den långa högkonjunkturen under större delen av det första decenniet under 2000-talet, inte syntes som förhöjd bostadslöshet. Den ökade bostadslösheten i slutskedet av 2000-talets första decennium sammanföll tvärtom med den ekonomiska recessionen. Den viktiga fokus staten införde år 2008, nämligen bekämpande av långtidsbostadslösheten, kan förhoppningsvis också fungera som en motkraft mot konjunkturbaserade svängningar i bostadslösheten. Utgående från rätten till boende/bostad är en dylik fokus också viktig.

Programmet för bekämpande av bostadslösheten 2001-2003 pekade också på ytterligare faktorer som har andel i bostadslöshetsproblemet. Minskningen av antalet anstaltsplatser inom social- och hälsovården, i synnerhet inom mentalvården, ledde till bostadslöshet. Bostadslösa "rekryterades" bland tidigare patienter. En annan grupp med ökande andel bland de bostadslösa är de som har flera problem, t.ex. både missbruk och HIV-diagnos. Ifråga om köns- och åldersstruktur har en förskjutning också skett. Allt fler bostadslösa är numera kvinnor eller unga. Båda dessa grupper stod för närmare 2000, eller nästan 20 % var av antalet ensamstående bostadslösa år 2000. I Helsingfors stod kvinnorna likväl för en kännbart större andel av de ungas bostadslöshet. Programmet konstaterar likväl att de processer som leder till bostadslöshet ännu inte är tillräckligt kartlagda, varför ytterligare forskning behövs.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Ara Selvityksiä 5/2010 bilaga 4.

<sup>29</sup> Se Asunnottomuuden vähentämishjelma 2001-2003 s. 10.

<sup>30</sup> Vesanen-Tiitinen 1998 s. 6.

<sup>31</sup> Se Asunnottomuuden vähentämishjelma 2001-2003 s. 10-11. Beträffande behovet av bättre kunskap om de processer som leder till bostadslöshet och lämpliga tid punkter för effektiv hjälp, se även Juntto 2002 s. 215-219.

*De ungas bostadslöshet är ofta de marginaliserade ungdomarnas problem, där det är svårt att ange vilket som kom först - bostadslösheten eller marginaliseringen. Familjebakgrunden spelar likväl ofta en roll, dels så att stridigheter hemma ofta bidragit till att unga flyttat hemifrån, dels så att marginalisering, eller hot om dylik, kan gå i arv över generationer. Ungdomar anammar då föräldrarnas livsstil och ett beteende där risken för marginalisering är stor. Problemungdom har också anvisats ett självständigt boende utan tillräckligt annat stöd från socialmyndigheterna. Ett typiskt drag i ungdomars bostadslöshet är också "boendeoduglighet" beroende på missbruksproblem och störande beteende. Likaså finns ofta tidigare vräkningar som lett till att ny bostad inte anvisas innan de skött gamla hyresskulder, eller avtalat om hur de skall skötas. Som bostadslösa är de ofta tillfälligt inhysta hos bekanta eller släktingar. Däremot söker de sig inte så gärna till härbärgen. Om de är under 21 år och har berörts av barnskyddsåtgärder, är socialmyndigheterna också skyldiga att anvisa bostad.<sup>32</sup>*

*Ändå är det enligt programmet klart att de allra flesta bostadslösa är vanliga män med arbete, vilka efter en skilsmässa blivit bostadslösa.<sup>33</sup> De bostadslösa är alltså en rätt blandad grupp där långt ifrån alla tillhör de utslagna, eller de marginaliserade, som man med en modernare term kallar dem. De bostadslösa har likväl i utredningar konstaterats tillhöra riskgrupperna för total marginalisering.<sup>34</sup>*

*Ser man till vilken typ av bostäder som behövs för att rätta till problemet, så framträder en paradox. Utgående från kommunernas bostadsmarknadsutredningar, är det främst en brist på små bostäder. Ändå är bostadsbeståndet i vårt land starkt småbostadsdominerat.<sup>35</sup> Det innebär att fler sådana borde produceras framför allt i de större städer där bostadsbristen är värst. En del av de små hyresbostäderna finns samtidigt i stadskärnor, men är p.g.a. hyresnivån inte tillgängliga för låginkomsttagare. Nyproduktion av små hyresbostäder leder också till höga hyror.<sup>36</sup> Ytterligare produktion av små hyresbostäder där de mest efterfrågas löser alltså inte nödvändigtvis bostadslöshetsproblemet, ifall man inte samtidigt med andra metoder tryggar låginkomsttagarnas tillträde till dem.*

Paradoxalt är kanske också att nyproduktion av stora och dyra bostäder, trots ofta framförda antaganden i annan riktning, inte verkar att i förlängningen leda till att låginkomsttagare och bostadslösa också får tillgång till fler bostäder. I stället verkar det

<sup>32</sup> Hannikainen – Kärkkäinen 1997 s. 14-15. Termen "boendeoduglig" och från den härledda ord är inte bra, eftersom de sätter en stämpel på ungdomar som är i stort behov av hjälp och stöd.

<sup>33</sup> Asunnottomuuden vähentämishjelma 2001-2003 s. 10.

<sup>34</sup> Se t.ex. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 1998:5, Syrjäytymisen estäminen, Hallinnonalan toimenpitekokonaisuus s. 10.

<sup>35</sup> Vesänen – Tiitinen, 1998 s. 14.

<sup>36</sup> Asunnottomuuden vähentämishjelma 2001-2002 s. 12-13.

som om låginkomsttagare och höginkomsttagare vid bostadsbyten skulle operera på från varandra separerade bostadsmarknader.<sup>37</sup> Separerade bostadsmarknader och för låginkomsttagare oöverkomliga hyror i nyproducerade hyresbostäder utgör ett viktigt indicium på att nyproduktion av bostäder där bostadslösheten är störst kanske också måste kompletteras med andra åtgärder, om bostadslösheten skall elimineras.

### 1.3 Forskningsfrågeställningar och -perspektiv, upplägning och forskningsmetodik

Min ambition är alltså att studera nationella system för ordnande av bostad åt bostadslösa, både metoder att trygga i GL 19.1 § tryggad subjektiv rätt till ordnat boende, och arava- och räntestödslagstiftningen ur ett grundrättighetsperspektiv, där GL 22 § beaktas ifråga om de mänskliga rättigheternas inverkan på statens skyldigheter. En generell skyldighet för det allmänna att främja rätten till bostad finns i GL 19.4 §. Tuori betonar starkt detta stadgandes *tolkningspåverkan* på andra grundrättigheter och annan lagstiftning. Han nämner speciellt tolkningspåverkan på egendomsskyddet, men nämner även tolkningspåverkan på lagstiftning som reglerar bostadsbidragen. Tuori framhåller att en *subjektiv* rätt till bostad ändå inte är utesluten, om man beaktar GL 19.1 § och speciellt dess syfte att via en oundgänglig utkomst och omsorg trygga ett människovärdigt liv. Detta kan tänkas ge de bostadslösa *en subjektiv rätt till boende, som en del av den oundgängliga omsorgen i GL 19.1 §*.<sup>38</sup>

Den ståndpunkten har också stöd i grundrättighetsberedningens detaljmotiveringar till nuvarande GL 19.1 §. Där konstateras: ”med oundgänglig utkomst och omsorg avses en sådan inkomstnivå och tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv. Till ett sådant hör t.ex. ...möjlighet till ett sådant boende som är en förutsättning för att hälsan och livskrafterna skall bevaras.”<sup>39</sup>

Grundrättighetsperspektivets betydelse för studien av forskningsobjektet syns i avhandlingens huvudfrågeställning, som är:

*Är det samlade regelverket kring de stödsystem för byggande och anskaffande av hyresbostäder, och för det regelverk som skall förverkliga den subjektiva rätten till boende, med bibehållen respekt för samtliga parters grundrättigheter, och de grun-*

---

<sup>37</sup> Ibid s. 12-13.

<sup>38</sup> Tuori i Hallberg m.fl 1999 s. 628-629.

<sup>39</sup> RP 309/1993 s. 73-74.

*der de kan begränsas på, ägnat att förverkliga GL 19.4 § även vad gäller de bostadslösas rätt till bostad?*

*Bostadslöshetsperspektivets* betydelse är så centralt att all lagstiftning, som är relevant för de bostadslösas ”rätt till bostad” enligt kapitel 1, inkluderats i forskningsområdet. Likaså utreds hur rätten till bostad är relaterad till andra grundrättigheter som potentiellt kan ha central relevans för bostadslösas rätt till bostad. Relationen till följande grundrättigheter utreds då alldeles speciellt: till GL 19.1 §, d.v.s. rätten till oundgänglig försörjning och omsorg, till GL 19.2 § = grundläggande försörjning, till GL 19.3 §, rätten till GL 7.1 § rätten till liv, GL 6 § rätten till jämlikhet och icke diskriminering, GL 10 § rätten till skydd för privatlivet, GL 18 näringsfrihet och GL 21 § = rätten till rättsskydd.

Avhandlingens underfrågeställningar, där ett normskapar- och tolkningsperspektiv blir centralt, är då:

1. Vilka frågor *borde* ur ett människorätts- och grundrättighetsperspektiv regleras på lagnivå och övrig bindande nivå i de system som skall trygga faktiskt bostadslösa grupper eventuell subjektiv rätt till boende och/eller rätt till bostad enligt GL 19.4 §?
2. Har, med tanke på vilka grupper som tillhör de faktiskt bostadslösa, det samlade regelverket inom avhandlingens forskningsområde idag i praktiken en rimlig totalstruktur även med tanke på deras rätt till bostad? Regleras alltså ur människo- och grundrättighetssynvinkel rätta frågor på lagnivå, annan bindande nivå och rekommendationsnivå?
3. Är *regleringsnivån* till alla delar den som GL förutsätter?
4. Bygger det samlade regelverk som utgör avhandlingens forskningsobjekt *inhållsmässigt* till alla delar på respekt för Finlands internationella förpliktelser, grundrättigheterna och de kriterier som gäller för begränsande av dessa?
5. Finns sådana *luckor och brister i totalregleringen* som kan medverka till den faktiska bostadslösheten?
6. Kräver ”bibehållen respekt för övriga parter grundrättigheter” beaktande av hyresbostads- och -husägarnas eventuella grundrättigheter?

Man kan också med Hidén konstatera att *ett sådant slutresultat där konkret ansvar för förverkligandet av grundrättigheter inte åvilar någon, synnerligen illa passar in i vårt grundrättighetssystem.*<sup>40</sup> Här kommer fokus likväl att sättas uttryckligen på statsmakten som den förstahandsaktör som har skyldigheter att förverkliga rätten till bostad. I mycket begränsad utsträckning studeras kommunal praxis. Så sker enbart för det största "bostadslöshetscentret", d.v.s. Helsingfors', villkor för sådant boende som är relevant för den subjektiva rätten till boende. Publicerade handböcker med tillämpningsrekommendationer rörande lagstiftning inom forskningsområdet, ingår likväl i källmaterialet, även då Finlands kommunförbund varit med och utarbetat handbäckerna. Dyliga handböcker kan förstås också ses som influerade av den kommunala sektorns tolkningar, och är avsedda att påverka den kommunala tillämpningspraxisen.

Normskapar- och -tolkningsperspektivet kommer att synas även på så sätt att önskat slutresultat är en doktorsavhandling, som både innehåller rättsdogmatiska slutsatser om vad som med tanke på människorättsförpliktelserna och grundrättighetssystemet, är *riktiga tolkningar av gällande rätt*. Avhandlingen kommer likväl också att innehålla *rättspolitiska rekommendationer om hur lagstiftningen och totalregleringen på området borde utvecklas*, för att 1) de internationella förpliktelserna och grundlagens bokstav och syfte skall uppfyllas och 2) bostadslöshetsbekämpningen skall bli möjligast effektiv.

Av frågeställningarna framgår också avsikten att avhandlingen skall analysera såväl en *innehållsaspekt* i regleringen som en *regleringsteknisk aspekt*. Med det senare avses främst att för grundrättigheterna väsentliga frågeställningar enligt GL 80 § borde regleras på *lagnivå*. Detaljreglering på förordningsnivå av frågor som påverkar grundrättigheter, även den subjektiva rätten till boende, som ingår i dito rätt oundgänglig omsorg, är likväl inte helt utesluten. Beredningen av grundlagsreformen konstaterade nämligen: *"Den som utfärdar förordning kan emellertid genom lag bemyndigas att utfärda närmare bestämmelser om sådant som är av mindre betydelse för individers rättigheter och skyldigheter."*<sup>41</sup> Detta har självklart också relevans för GL 19.4 §.

Uppläggningsen av avhandlingen är sådan att efter beskrivningen av forskningsområdet och en presentation av var faktisk bostadslöshet finns i Finland, presenteras forskningsfrågeställningen, jämte underfrågor. Därefter presenteras ännu i kapitel 1

---

<sup>40</sup> Hidén i Nieminen (red.) 1999, s. 24-25. Konstaterandet fälldes i ett sammanhang som uttryckligen handlade om de s.k. ESK-rättigheterna = ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

<sup>41</sup> Se detaljmotiveringarna till GL 80.1 § i RP 1/1998 s. 132.

ett utkast till en europeisk definition av bostadslöshet från år 2003. En gemensam definition kunde skapa grund för ett gemensamt europeiskt normativt arbete, där social dumping och en laissez faire-attityd till marginalisering, inte skulle kunna ge en fördel inom den ekonomiska sfären. Detta skulle också betjäna Lissabonstrategins syfte att även trygga en social kohesion,<sup>42</sup> då man strävar till att göra Europa till den världsledande aktören inom den ekonomiska sfären.

Kapitel 2 beskriver sedan hälsoeffekter av bostadslöshet. Orsaken till det är att den subjektiva rätten till boende i GL utlöses om det finns risk för hälsa eller liv i bostadslöshet. Källorna kommer främst från (social)medicinsk forskning. Det tvärvetenskapliga greppet är ovanligt, men ändå inte obekant i juridisk forskning.<sup>43</sup> Avhandlingen har självklart ingen ambition att tillföra andra vetenskapliga discipliner något nytt, endast att dra nytta av andra vetenskapliga discipliners forskningsresultat.

Kapitel 3 utgörs sedan av en genomgång av internationella fördrag, konventioner och stadgar. Det självklara syftet med kapitlet är att studera om dessa kan ha tolkningsinverkan på forskningsområdet. Dylig kan finnas dels som en inverkan rättsdogmatiska tolkningar, dels kan delar av dylig reglering också ge rättspolitiska influenser hur det samlade regelverket kan utvecklas, eller i värsta fall tjäna som varnande exempel på en rättspolitisk approach som inte fungerat i bostadslöshetsbekämpningen.

Kapitel 4 skall sedan ge en allmän rättsteoretisk ram för grundrättighetstolkning. Alexys grundrättighetsteori utgör då en startpunkt, eftersom den av rättsvetare ansetts tillämplig även i vårt lands grundrättighetssystem.<sup>44</sup> För en avhandling, som studerar sitt forskningsobjekt ur ett *normskapar-* och ett *tolkningsperspektiv* är hans teori i högsta grad relevant, också på den grund att den mycket tydligt anger att grundrättigheter även avser att skydda mot eventuella övergrepp från *lagstiftarens*, d.v.s. den viktigaste normskaparens sida. Eventuella övergrepp kan t.ex. ske om lagstiftaren inte respekterar att nya lagar bör vara baserade på principen om jämlik behandling.<sup>45</sup> Av-

<sup>42</sup> Se ”Euroopan komission puheenvuoro Eurooppaneuvoston ylimääräisessä kokouksessa Lissabonissa 23-24 maaliskuuta 2000”, s. 7 där det konstateras att kostnaderna för undersysselsättning, fattigdom och social marginalisering är orimliga. Se även samma dokument s. 23, där man sätter tidtabell och mål för i vilken takt den andel av befolkningen som lever under fattigdomsgränsen skall minskas. Där framgår likväl också att de sociala stödsystemen bör sporra till arbete. Se även europeiska kommissionens ”growth and jobs” s. 41-43, där det noteras att den sociala kohesionen förutsätter en integrerad, sektorövergripande approach. Bl.a. bör man få ner andelen ungdomar, som enbart går grundskola, och inte skaffar sig utbildning efter det, för att minska risken för social marginalisering. Kommissionen pekar också på behovet att en väl fungerande, och kostnadseffektiv, hälso- och sjukvård.

<sup>43</sup> Beträffande sättet att i juridisk forskning använda även andra vetenskapliga forskningsdiscipliner, se t.ex. Kalliomaa-Puha 2007 s. 4-6.

<sup>44</sup> Se t.ex. Miettinen 2001 s. 42 och Viljanen 2001 s. 57.

<sup>45</sup> Se Alexy 2002 s. 260-265.

handlingen bör därför i den rättsteoretiska delen också intressera sig för Alexys syn på vilken struktur grundrättigheter har, för grundrättigheter som ett system av grundläggande rättsliga positioner och gränserna för grundläggande rättigheter. Av speciellt intresse kan hans syn på grundrättigheter, som består av en *rätt till positiva åtgärder*, vara, eftersom den rätten rimligtvis är en huvudkomponent i en subjektiv rätt till boende.<sup>46</sup> Ett ytterligare element i det rättsteoretiska kapitlet är självklart ett närmare studium av det *finländska* grundrättighetssystemet. Syftet med det är att studera grundrättighetssystemets struktur och funktionssätt. Målet är alltså att kunna precisera vad respekten för grundrättigheter generellt förutsätter, och vart grundrättighetssystemet vill nå. Även frågan om vilka som omfattas av grundrättigheter tas upp.

I kapitel 5 sätts möjligheterna att begränsa grundrättigheter i vårt grundrättighetssystem i fokus. Såväl lagförbehåll som allmänna kriterier för begränsande av grundrättigheter tas upp, och en första sammanfattning görs av möjligheterna att begränsa grundrättigheter. Begränsningsmöjligheterna studeras främst utgående från sociala grundrättigheter, samt näringsfriheten. Den sistnämnda kan vara relevant ifråga om ägandet av hyresbostäder. I anslutning till begränsningsmöjligheterna förs också en diskussion om vad som är begränsningar, och vad som är en del av själva normen. Syftet är att den sammanfattningen och diskussionen skall ha relevans för grundrättigheter i allmänhet, också för sociala grundrättigheter. Normens *avgränsning* kan vara relevant även för den subjektiva rätten till boende.

I kapitel 6 flyttas sedan fokus uttryckligen till de ekonomiska, sociala och kulturella grundrättigheterna, deras samverkan och rättsverkningar. Uppläggningsen bygger där på att jag studerar vilken relation den allmänna skyldigheten att främja rätten till bostad i GL 19.4 § har till övriga grundrättigheter, som kan vara väsentliga för rätten till boende/bostad. En viktig del av detta kapitel blir att studera vilka komponenter lagregleringskravet ifråga om subjektiva rättigheter i GL 19.1 § består av, och vilka element som skall vara lagreglerade i stödssystem som skall konkretisera detta stadgande. En liknande analys görs för de konstitutionella mandaten, för att få fram komponenterna i lagregleringskravet ifråga om GL 19.4 §. En mer generell jämförelse med andra sociala och ekonomiska grundrättigheters funktionssätt kan ge tilläggsinformation om detta och ingår därför också. Genomgången i kapitel 2 av forskning som belyser bostadslöshetens inverkan på hälsa och liv skall här självklart utgöra en grund även för normativa slutsatser om dylik rättsverkan. Även domstolspraxis vägs in då rättsverkan bedöms.

---

<sup>46</sup> Alexy 2002 s. 128.



Analysen av lagregleringskravets komponenter kommer även till användning i en bedömning av om *regleringsnivån är riktig*. Likaså skall den kunna ge grunder för att bedöma om det finns *luckor i lagregleringen* av den subjektiva rätten till boende, sett ur faktiskt bostadslösa grupper perspektiv. Här beaktas också de ”dimensioner” bostadslösheten har enligt kapitel 1.4. Även de konstitutionella mandatens funktionssätt inom ESK-sfären studeras. Målet med det är att bl.a. att ge svar på en av denna avhandlingens underfrågeställning: om eventuell felaktig regleringsnivå kan relateras till det finländska grundrättighetssystemets särdrag. Kapitlen 7 och 8 handlar sedan om instrument med vilka GL 19.4 § skall förverkligas. Hit hör således bostadsbidragssystemet, stödsystemen för social bostadsproduktion och –anskaffning av hyresbostäder. Här kommer även in de speciella understöd för förbättring av bostadsförhållandena för grupper med särskilda behov, som trädde i kraft 1.9.2006 (L 1281/2004).

Ovan relaterade uppläggning av avhandlingen antyder också klart vilken forskningsmetodiken är. Människorättskapitlets roll är att lyfta fram vad Finland har förpliktat sig till ifråga om rätten till boende/bostad. Kapitlet skall då bl.a. ge *minimistandarder* på den rätt till boende Finland förpliktat sig att respektera. Till denna del har människorättskapitlet en *rättsdogmatisk* uppgift. Det kan belysa en ”sollen”-dimension i studien av den nationella implementeringen av människorättsförpliktelser. Bl.a. kan människorättskapitlet ge svar på om vår nationella implementering uppvisar *luckor*. Det nationella grundrättighetssystemet var från början avsett att utgöra huvudinstrumentet för att belysa just den rättsdogmatiska dimensionen, men forskningsprocessen visade att människorättssystemet har oväntat mycket att bidra med på den punkten, varför dess roll i slutändan blev viktig i forskningsmetodiken. Eftersom människorättskapitlet också klargör *generella principer* inom ESK-sfären i människorättssystemet, har det fått en central roll för att utreda *nationella skyldigheter* visavi rätten till bostad. Människorättskapitlet kan alltså hjälpa att inse vad som är *rättsdogmatiska* krav. En del av de sociala mänskliga rättigheterna fungerar likväl inte så, att de bör förverkligas omedelbart. Det finns också en *vid* nationell prövning marginal, då sociala grundrättigheter förverkligas. Ett funktionssätt som beskrivs som ”step by step” och en skyldighet ”to take steps” även under ekonomiskt sämre tider kännetecknar likväl också samma sociala mänskliga rättigheter.

Det nationella grundrättighetssystemet är också viktigt för att klargöra de rättsdogmatiska kraven. Distinktionen mellan den *subjektiva rätten till ordnat boende* i GL 19.1 §, och en allmän skyldighet att *främja* rätten till bostad i GL 19.4 § är då viktig. Det nationella grundrättighetssystemet, och dess bakgrund i Alexys grundrättighetsteori, är således viktiga också för en tolkning av vad som är rättsdogmatiska synpunkter och när det handlar om rättspolitiska de lege ferenda-synpunkter. Gränsdragningen mellan de rättsdogmatiska synpunkterna och de rättspolitiska synpunkterna utgör en

av avhandlingens svåra balansgångar. Jag kan, liksom J. Viljanen i sin doktorsavhandling, hänvisa till att jag använt mig av ett människorättsvänligt koncept, fast ett dylikt är krävande.<sup>47</sup> Avhandlingen är i klartext byggd på att GL 22 § förpliktar både till en människorätts- och grundrättighetsvänlig tolkning. Avhandlingen kännetecknas därför av *en medveten metod att tänja de rättsdogmatiska tolkningarna så långt det bara är möjligt*. Först sedan dylika tolkningsmöjligheter är uttömda, har rum getts för rättspolitiska de lege ferenda synpunkter.

Hela uppläggningsen av avhandlingen bygger på en ambition att, med bibehållet fokus på bostadslöshetsbekämpningen, även beakta andra aktörers grundrättigheter. I klartext har även frågan om hyresbostadsägarnas rättigheter beaktats. Det bygger på att kraven på dem samtidigt har en viktig instrumentell funktion för att nå skäligen hyror. Den funktionen får ändå inte gå ut över deras rättigheter. Andras ”grundrättigheter” finns också med, därför att den rätt till hemfrid bl.a. övriga hyresgäster har rätt till måste beaktas i balansgången.

## 1.4 Gemensam EU-definition av bostadslöshet – grund för ett normativt arbete

EU har slagit fast att det är viktigt att bekämpa fattigdom och social utslagning. Bekämpandet av bostadslöshet blir i en dylik programförklaring väsentligt. Arbetet inom detta område är likväl i ett så tidigt stadium att Feantsa, d.v.s. European Federation of National Organisations Working with the Homelessness, tvingats börja med en begreppsmässig klassificering. En dylik kan ligga till grund för en definition av bostadslöshet. Föreslagna kategorier är; 1) Saknar tak över huvudet, 2) bostadslös, 3) otryggt boende och 4) inkvartering i utrymme olämpligt som bostad.<sup>48</sup>

Kategoriseringen, som även European Observatory on Homelessness använt har försökt definiera bostadslöshetens områden: Se figur 1 nedan.<sup>49</sup> Jämför man denna kategorisering av bostadslöshetens områden med hur bostadslösheten definieras i Finland, kan man konstatera att begreppskategorin ”otryggt boende/lämplig bostad”

<sup>47</sup> Viljanen Jukka 2003 s. 37.

<sup>48</sup> Se <http://feantsa.horus.be/files/transnational-reports/statistics-review-2003> Edgar, Doherty och Meert s. 4 och 27. Jfr även ett nyare allmäneuropeiskt sätt att definiera bostadslöshet. Det finns på [http://feantsa.org/Tools and Toolkits/ETHOS - the European Typology of Homelessness and Housing Exclusion/ETHOS](http://feantsa.org/Tools%20and%20Toolkits/ETHOS-the-European-Typology-of-Homelessness-and-Housing-Exclusion/ETHOS). Utskrift 20.11. 2010. ETHOS är litet mer utvecklad, men tillför inget nyttigt för den som har en *juridisk* infallsvinkel på forskningsområdet. Tvärtom har indelningen socialt område och rättsligt område utgått, vilket är en försämring med tanke på juridisk forskning.

<sup>49</sup> <http://www.feantsa.horus.be/files/transnational-reports/statistics-review-2003>. s. 6

också ryms inom det finländska bostadslöshetsbegreppet. Orsaken är att till bostadslösa också räknas sådana som tillfälligt bor hos släktingar och bekanta p.g.a. att de saknar bostad. Samma sak gäller självklart då också begreppskategorierna ovanför. Den enda klart problematiska kategorin utgörs av begreppskategorin ”olämpligt boende”.

Begreppskategori	Fysiskt område	Socialt område	Rättsligt område
Saknar tak över huvudet	Ingen bostad eller tak över huvud	Inget utrymme för privatliv eller sociala relationer	Ingen juridisk rätt till utrymme enbart för eget bruk
Bostadslös	Har en plats att vistas på	Inget utrymme för sociala relationer	Ingen juridisk rätt till utrymme enbart för eget bruk
Otrygg /olämplig bostad	Har en plats att vistas på (inte trygg och olämplig för boende)	Har ett utrymme för sociala relationer	Ingen tryggad besittningsrätt
Otryggt boende (lämplig bostad)	Har en plats att vistas på	Har ett utrymme för sociala relationer	Ingen tryggad besittningsrätt
Olämpligt boende (trygg besittningsrätt)	Olämplig bostad (bostad icke lämpad för boende)	Har utrymme för sociala relationer	Har juridisk rätt till utrymme och/eller tryggad besittning

**Figur 1.** Bostadslöshetens områden

I vår nationella definition av bostadslöshet räcker det om man saknar tryggad rätt till det utrymme som används som bostad. Det som kallas ”bristfälligt boende” utgör *inte* grund att klassa någon som *bostadslös*. Ett juridiskt bindande kontrakt på ett utrymme som används som bostad är tillräckligt. För familjers del krävs dessutom att det används som familjens gemensamma hem.<sup>50</sup> Det innebär ändå *inte* att staten inom den s.k. sociala bostadspolitiken skulle ignorera ”olämpligt boende”. Tvärtom finns denna dimension med. Även annars strävar staten till att främja en god boendestandard.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Jfr med ovan på sida 7 relaterad finländsk definition av bostadslöshet.

<sup>51</sup> Se t.ex. aravaL (1189/1993) 5.2 §, där det explicit skrivits ut att man skall skapa bostäder ändamålsenliga för boende. Se även social- och hälsovårdsministeriets handböcker 2003:2 ”Anvisning för boendehälsa”.

## 2 BOSTADSLÖSHET SOM RISK FÖR HÄLSA OCH LIV

### 2.1 Bostadslöshet som orsak till sjukdom och död i finländsk forskning

Den utlösande faktorn för den subjektiva rätten till bostad i GL 19.1. § är, som framkom i kapitel 1.1, om bostadslösheten orsakar risk för hälsa eller liv. När det inträffar är förstås, om man granskar det snävt, en fråga som forskning inom det medicinska området, och kanske allra mest det socialmedicinska, kan ge svar på. Tillgången på dylikt forskningsmaterial är i Finland likväl starkt begränsat. Taipales doktorsavhandling, ”Asunnottomuus ja alkoholi” behandlar ändå kopplingen mellan bostadslöshet och alkoholanvändning. I kapitlet där Taipale anger avhandlingens syfte, konstaterar han att syftet är att bostads- och alkoholfrågorna i avhandlingen skall mötas på ett samhälleligt plan. Han konstaterar likväl också att forskningsmetoden är *socialhistoriskt* inriktad.<sup>52</sup>

Avhandlingen innehåller bl.a. en genomgång av i litteraturen påvisad sjuklighet och dödsorsaker bland bostadslösa alkoholister. Taipale redovisar t.ex. uppskattningar enligt vilka dödligheten bland bostadslösa alkoholister skulle vara fyra gånger högre än i en jämförelsegrupp med samma åldersstruktur. Som vanliga dödsorsaker lyfter han fram alkoholförgiftning, alkoholism, andra förgiftningssymptom och av våld förorsakade yttre skador som vanliga dödsorsaker.

Han presenterar också en relativt grundlig genomgång av i äldre litteratur påvisade sjukdomar bland de bostadslösa alkoholisterna. Bl.a. relaterar han undersökningar från förra halvan av 1960-talet, enligt vilken tuberkulos var 13 gånger vanligare bland sådana som övernattade i natthärbärgen än bland normalbefolkningen.<sup>53</sup> I sina egna slutsatser lyfter han också fram att *den stora dödligheten bland bostadslösa alkoholister till en del kan förklaras med just deras bostadslöshet*. Likaså drar han slutsatsen att en förbättrad social ställning, bl.a. *en förbättrad bostadssituation*, för ensamstående män till en del *skulle sänka överdödlighet*, brottslighet i form av störande uppförande, behovet av anstaltsvård och t.o.m. myndigheternas behov av insatser för ensamstående män.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Taipale 1982 s. 5-8.

<sup>53</sup> Ibid s. 23-28. Se även s. 209 med uppgifter om överdödligheten och dess orsaker bland ogifta, frånskilda och änklingar. Även dödsorsakerna bland dessa grupper redovisas.

<sup>54</sup> Ibid s. 224.

Den socialhistoriska inriktningen på forskningen gör ändå att man *inte* kan sätta likhetstecken mellan hälsotillståndet hos dagens bostadslösa och de som var bostadslösa alkoholister under den tidsepok Taipales doktorsavhandling behandlar. Dagens bostadslösa har en bredare sammansättning än enbart ensamstående bostadslösa alkoholister. Självklart är det ändå så, att det faktum att alkoholister ännu finns bland de bostadslösa, innebär att många sjukdomar kopplade till överstor alkoholanvändning ändå finns bland bostadslösa. Färskas inhemska undersökningar som skulle styrka *orsakssambandet* mellan å ena sidan bostadslöshet och å andra sidan sjukdom och död skulle vara ett värdefullt komplement. Dyliga verkar likväl inte finnas.

Direkt beklämmande är att läsa en av Stakes utgiven publikation där de bostadslösa beskrivs som en ovälkommen grupp inom hälsovården, trots att de enligt samma rapport ofta lider av långvariga sjukdomar som diabetes och ”cardiovaskulära sjukdomar”. Där konstateras också att de, förutom att uppvisa störande beteende, ofta är svårbehandlade, eftersom de kommer sent till läkare och inte följer ordinationer. De beskrivs också som oförmögna att leva ett självständigt liv, och det hävdades att bostadslösheten för dem blivit en livsstil.<sup>55</sup> Det som gör rapporten beklämmande är att den så starkt andas en ”de kan skylla sig själva”-attityd, och att alla dras över en kam. Den enda antydning till systemkritik finns i form av ett konstaterande att de faktiskt inte heller har någon ”egen” hälsocentral, eftersom de saknar adress, och att hälsovården är uppbyggd så att adressen avgör till vilken hälsocentral eller –station man skall vända sig.<sup>56</sup> Så länge hälsovårdssystemet är uppbyggt på så sätt att bostadslösa inte tillhör någon hälsostation, bör man se att fel i systemet bidrar till att de sent söker vård.

Smärre lokala undersökningar där man undersökt erfarenheter av de bostadslösa inom *sjukvården* finns också. En sådan finns bl.a. i form av en undersökning av de bostadslösa som varit intagna på Peijas sjukhus, eller besökt psykiatriska polikliniker i dess dåvarande upptagningsområde, Vanda och Kervo. Trots att rapporten har ett kapitel med rubriken ”Asunnottomuus palvelujärjestelmän haasteena”, belyser rapporten väldigt marginellt *vårdutmaningar*. Däremot noteras att det finns en grupp problematiska mentalpatienter, som får portförbud på boenden för mentalpatienter därför att de ej respekterar enhetens regler. En del av dem är också aggressiva. De återkommer därför gång efter gång till en psykiatrisk avdelning på sjukhuset, där de får några veckors vård. Därefter skrivs de ut, men återkommer snart igen både mentalsjuka och bostadslösa efter att ha blivit utestängda från ett boende för psykiatriska patienter.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Kivelä K. et al. 2000 s. 34.

<sup>56</sup> Ibid s. 34.

<sup>57</sup> Huvinen et al. 2002 s. 49.

Det kan ses som ett misslyckande för mentalvården, men styrker inte att *bostadslösheten* lett till sjukdomen, bara ett komplext samband mellan mentala problem och bostadslöshet.

Andra rapporter styrker ändå att man i vårt land i viss mån gått ”handlingens väg”. Färska undersökningar finns nämligen, där man utvärderar resultaten av särlösningar med stödboenden och speciell service för faktiskt bostadslösa grupper, d.v.s. missbrukare, prostituerade och frigivna fångar. Redan i det inledande kapitlet finns ett krasst konstaterande att en del människor har så allvarliga problem att särlösningar är nödvändiga.<sup>58</sup> Konstaterandet är intressant, då det klart avviker från det i beredningen av L om missbrukarvård uttryckta konstaterandet, att även människor med grava missbruksproblem i första hand skall anvisas bostad inom ramen för den normala bostadspolitiken.

I senare forskning finns också styrkt att en markant ökning av HIV-fall i huvudstadsregionen 1998-2003 bland injicerande narkomaner kan lokaliseras till en kraftigt marginaliserad grupp, där 66 % av injicerande narkomaner var bostadslösa både då undersökningen startade och då den avslutades. Typiskt var att de länge varit missbrukare. Likaså fanns en totalbild där den nya vågens HIV-patienter hade en tydlig brottslig belastning med fängelsedomar bakom sig. De hade också fått psykisk vård. De nya HIV-fallen kunde geografiskt lokaliseras till fattiga stadsdelar.<sup>59</sup>

Sådana fakta styrker i sig *inte* att bostadslösheten kommit först och således förorsakat både psykisk sjukdom, missbrukssjukdomar och HIV, men den starka korrelationen mellan bostadslöshet och HIV som påvisades är ändå anmärkningsvärd. Den tyder på att redan kraftigt marginaliserade, bland vilka bostadslösheten för de flesta ingår som endast en dimension i ett större problemkomplex, också hade en central roll i den snabba ökningen av HIV-fall i huvudstadsregionen. Likaså styrker dessa forskningsresultat att man inte borde se på en diagnos eller ett problem i gången. I samma kropp och själ kan finnas två eller fler sjukdomar eller problembeteenden.

Dylika forskningsresultat tyder också på att det är viktigt att hålla avhandlingens bostadslöshetsdefinition i minnet, d.v.s. den som återgavs i kap. 1.4. Fast det inte framgår helt entydigt ovan, *verkar det helt uppenbart att den speglar hälsoläget hos bostadslösa i begreppskategorierna ”Saknar tak över huvudet” och ”Bostadslös”*. De handlar alltså om bostadslösa som på sin höjd har en plats att vistas på, men inte nå-

---

<sup>58</sup> Hynynen 2005 s. 7.

<sup>59</sup> Kivelä P. et al. i *European Journal of Public Health* Vol. 17, No 4/2006 s. 381-386.

gon juridisk rätt till permanent utrymme enbart för eget bruk. De är ofta svårt marginaliserade eller ”utestängda” ur samhället.

## 2.2 Forskningsresultat från andra länder

### 2.2.1 Samlade hälso- och problemkomplex i stället för enskild diagnos

Påståendet att undersökningar om bostadslöshetens hälsoeffekter främst gäller begreppskategorierna ”Saknar tak över huvudet” och ”Bostadslös” tycks gälla även på europeisk nivå. Detta styrks av FEANTSA, en europeisk takorganisation för ickevinstdrivande nationella organisationer, som deltar i bekämpandet av bostadslösheten. I sin årsrapport år 2006 tog FEANTSA upp frågan huruvida rätten till bästa möjliga hälsa, som mänsklig rättighet, förverkligas även för de bostadslösa del. I rapporten konstateras att undersökningar om bostadslösa hälsosituation i organisationens medlemsländer främst gällt bostadslösa ur de båda nämnda begreppskategorierna.<sup>60</sup>

I nämnda rapport från FEANTSA noteras också uttryckligen att det finns en mycket direkt koppling mellan bostadslöshet å ena sidan, samt hälsa och välbefinnande å andra sidan. I rapporten hänvisas också till en mycket täckande definition av hälsa, som utvecklats av WHO: ”Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity”. Utgående från den definitionen av hälsa är det, enligt FEANTSAs rapport, omöjligt att påstå att bostadslösheten inte skulle försämra åtminstone någon av dessa dimensioner. Bostadslösheten har således *alltid* negativ inverkan på hälsan, om man accepterar denna vida hälsodefinition. Det finns också en omvänd relation mellan bostadslöshet och hälsa. Man kan nämligen identifiera ett antal nyckelfaktorer, som klart höjer risken att bli hemlös. Bland dem finns sjukdom och andra hälsofaktorer, bl.a. benägenhet att drabbas av infektionssjukdomar, som leder till arbetslöshet, mentala problem och missbruksproblem.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Se [www.feantsa.org/FEANTSA](http://www.feantsa.org/FEANTSA) Annual Themes/2006 The Right to Health as a Human Right: Ensuring access to health for homeless people, s. 6-7. För beskrivningen av FEANTSA som organisation, se [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org) på hemsidan under rubriken ”Welcome to the FEANTSA website”. Går man vidare till rubriken ”About FEANTSA” hittar man också en uppgift att FEANTSA har medlemsorganisationer i 30 länder i Europa, bl.a. i samtliga EU-länder. Källan styrker således att forskning om bostadslöshetens hälsoeffekter gällt främst dessa båda nämnda begreppskategorier i alla EU-länder, och t.o.m. i de flesta europeiska länderna.

<sup>61</sup> Ibid s. 5.

FEANTSA-rapporten styrker också explicit påståendet ovan i kapitel 3.1. i avhandlingen; att det inte går att titta på endast en diagnos eller ett problem i gången. Ett kapitel i rapporten startar med ett konstaterande att det inte finns någon speciell sjukdom som kan kopplas till bostadslöshet. I stället hävdas att *bostadslösa har ackumulerat en total sjukdomsbild där många sjukdomar och problem sammantaget gör dem inkapabla att ta sig ur sin bostadslöshet*. En typisk bostadslös, ur ovan nämnda begreppskategorier, har ofta *minst tre* av följande hälsoproblem:

- Mentala hälsoproblem,
- Missbruk av alkohol eller andra preparat,
- Personlighetsstörningar,
- Ett brottsligt, eller åtminstone kränkande, beteende,
- Smärre inlärningssvårigheter,
- Funktionshinder,
- Fysiska hälsoproblem,
- Ett beteende som upplevs som trotsigt eller utmanande,
- Åldersrelaterad sårbarhet.

Det gäller därför för vårdapparater och övriga samhällsorgan, som t.ex. bostadsmyndigheter, att inte tackla enbart ett i gången av hälso- eller relationsproblemen. För varje enskild bostadslös gäller det att se den samlade hälso- och relationsproblematiken, och försöka hitta en lösning för det samlade problemkomplex varje enskild bostadslös bär på. Så är det åtminstone i allmänhet om man vill ha en permanent lösning på bostadslösheten.<sup>62</sup>

### 2.2.2 *Bostadslösas missbruk och mental hälsa – död, sjukkostnad och övergrepp*

Socialmedicinsk forskning i Stockholm ger tilläggsbelysning åt frågan hur bostadslösas (i Sverige kallade "hemlösas") risker för hälsa och liv påverkas av bostadslöshet i nämnda begreppskategorier. Frågeställningen är relevant framför allt utgående från den subjektiva rätten till boende i GL 19.1 § i vårt land, eftersom risk för hälsa och liv ju är den utlösande faktorn för denna subjektiva rätt. Forskaren som skrivit rapporten, Beijer, drar en entydig slutsats på basen av en uppföljning av 82 hemlösa män i Stockholm, fem år efter första kartläggningen. Slutsatsen är att redan hemlösheten i sig genererar hälsoproblem. Klassificeringen som "hemlösa" uteslöt inte att det fanns sådana som under någon period bodde i ett stöd- eller omsorgsboende, eller i en trä-

---

<sup>62</sup> Se [www.feantsa.org/FEANTSA Annual Themes/2006 The Right to Health is a Human Right: Ensuring Access to Health for people who are Homeless](http://www.feantsa.org/FEANTSA%20Annual%20Themes/2006%20The%20Right%20to%20Health%20is%20a%20Human%20Right%20Ensuring%20Access%20to%20Health%20for%20people%20who%20are%20Homeless) s. 8.



ningslägenhet, som Stockholms stad tillhandahöll.<sup>63</sup> I bostadslöshetstypologin ovan ryms de ändå i begreppskategorin ”bostadslösa”, eftersom dylikt boende är avsett som tillfälliga lösningar, och som ett steg i en boendetrappa, där de stegvis skulle ta sig upp till ett självständigt boende. De klarade ändå inte kraven i dylikt boende, utan kastades ut igen.

De som vid inledandet av studien hade enbart missbruksproblem uppvisade 5 år senare ett ökat missbruk, med psykiska problem och sjukdomar som följd. Den kategori, igen, som enbart hade psykiska problem kombinerade med bostadslöshet då studien inleddes, drogs däremot in i missbruk och ”självmedicinering.” De bostadslösa levde i en ”kamratvärld” och en ”hjälpvärld”. Gemenskapen i ”kamratvärlden” kretsade mycket kring missbruket. Att sluta missbruka försvårades av att de i ”hjälpvärlden” också mötte sina missbrukskamrater. Ofta var ensamhet alternativet till fortsatt bostadslöshet. De bostadslösa själva såg ett eget boende som ett första steg ur problemen. Även av intervjuerna med socialsekreterarna framkom att de delade sina klienters syn att en fast bostad skulle vara en förutsättning för en bättre livssituation. Kraven på drogfrihet och nykterhet, som är det politikerdrivna systemets krav för att få ett eget boende, är för många av dessa övermäktiga krav.<sup>64</sup>

Bland de intressanta resultaten fanns också att dödligheten bland de 82 bostadslösa männen i Stockholm under denna tid var 4,7 gånger högre än bland befolkningen i stort. I åldersgruppen 30-39 år var risken att avlida ca. 37 gånger större än bland normalbefolkningen.<sup>65</sup> I rapporten nöjer sig Beijer likväl inte med att se enbart på de bostadslösa människors dödlighet i olika ålderskategorier. Hon såg även på deras primära diagnos. 40 av 82 hade primärt alkoholmissbruk. 13 av de bostadslösa klassades primärt ha narkotikaproblem. 19 var primärt psykotiska, medan 6 hade andra typer av mentala problem, men inga missbruksproblem i studiens utgångsläge.

Bland de bostadslösa som primärt var psykotiska hade ingen avlidit. Största relativa risken att avlida hade narkomanerna, där den relativa risken att avlida var drygt 53 gånger större än bland en motsvarande grupp män ur normalbefolkningen. Motsvarande relativa risk bland alkoholisterna var 2,9 gånger större än normalt och bland gruppen övriga, alltså de som hade mentala problem men inte var psykotiska, var den relativa risken 6,5 större än bland en motsvarande grupp ur ”normalbefolkningen”.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> [www.socialstyrelsen.se/artikel](http://www.socialstyrelsen.se/artikel) nr. 2004-131-14 s. 19. Artikeln är skriven av Ulla Beijer.

<sup>64</sup> Ibid s. 79 – 83.

<sup>65</sup> Ibid s. 27.

<sup>66</sup> Ibid s. 28-30.

Bostadslöshet är heller inte billig ur samhällets synvinkel. Enligt Beijers rapport var antalet vårddyggn på sjukhus under tiden 1991–2000 för dessa män 24,9 dagar, då motsvarande siffra för normalbefolkningen var 0,8 dagar. Därefter det minskade antalet vårddagar p.g.a. en aktiv politik att snabbare skriva ut patienter. Däremot ökade antalet inläggningar, där det ofta handlade om akutvård, som är allra dyraste vårdformen.<sup>67</sup>

Dahlgren & Damström – Thakker noterar att även hjärnskador är väldokumenterade bland bostadslösa missbrukare.<sup>68</sup> Som ett annat exempel på studier om alkoholrelaterade skador hos bostadslösa kan nämnas att det i en studie i Glasgow påvisats att 21 % av bostadslösa, som var minst 34 år gamla, och som tog in på vandrarhem, led av ARBD, d.v.s. ”alcohol related brain damage”. I ingressen till artikeln nämns uttryckligen att över hälften av de 4000 bostadslösa i Glasgow dricker riskfyllt mycket, men förekomsten av alkoholrelaterade hjärnskador hade ändå inte undersökts tidigare.<sup>69</sup>

Detta kan ytterligare kompletteras med resultat från andra studier. Eftersom missbruksproblem finns med som en bakomliggande orsak även till kvinnors bostadslöshet, är det relevant att notera att det finns könsrelaterade skillnader i mäns och kvinnors risk för skador vid alkoholanvändning. Vid samma alkoholintag får kvinnor en större koncentration av alkohol i kroppen. Det beror dels på att kvinnor i snitt väger mindre, dels på att kvinnors kropp innehåller mindre vatten. Dels finns också skillnader i alkoholmetabolism, d.v.s. i nedbrytningen av alkohol i magsäcken. Kvinnors magsäck klarar bara av att bryta ner hälften av den alkoholmängd mäns magsäck kan bryta ner. En större mängd alkohol hos kvinnor passerar därför direkt ut i blodomloppet. Detta gäller för icke-alkoholister. Vid stigande ålder avtar skillnaderna, varför unga kvinnor löper större risker att hälsomässigt skadas av stor alkoholkonsumtion. Kvinnor utvecklar sammantaget också snabbare ett alkoholberoende. Bäst dokumenterad är kvinnors större risk för leverskador, men även blodbrist, hjärnskador, hypertoni, övervikt och pankreatit uppstår snabbare hos kvinnor. Även en högre grad av psykisk ohälsa är väl dokumenterad.<sup>70</sup>

Kvinnor är också ofta mer sårbara och i en mer utsatt social situation. Många av dem lever med en missbrukande man och har utsatts både för misshandel och sexuella övergrepp. I den välrenommerade brittiska tidskriften *Lancet* konstateras att 40 % av unga bostadslösa kvinnor har drabbats av sexuellt våld, och många av dem löper ris-

---

<sup>67</sup> Ibid s. 76-77.

<sup>68</sup> Se Dahlgren L. & Damström - Thakker K. 1998, s. 13-14.

<sup>69</sup> Se Gilchrist G. & D.S. Morrison i *European Journal of Public Health* 2005, Vol. 15 No 5-6 s. 587-588.

<sup>70</sup> Dahlgren L & Damström - Thakker K., 1998 13-14.

ken att drabbas av obehandlade sjukdomar som överförs via sexuellt umgänge. Även om ”unga” inte klart definierats,<sup>71</sup> är uppgiften anmärkningsvärd p.g.a. den stora andelen drabbade. Ett inslag i den större sociala utsattheten utgörs också av att en del av dem utsatts för incest.<sup>72</sup> Misshandel och sexuella övergrepp kan inte vara helt irrelevanta med tanke på subjektiv rätt till boende, då GL 19.1 § bör tolkas utgående från en samverkan med andra grundrättigheter. En levnadssituation, som innebär en klart förhöjd risk för kränkning av den personliga integriteten, bör således också kunna ha en tolkningspåverkan på den subjektiva rätten till boende, trots att inte heller självbestämmanderätten kan förbises.

Forskning som uttryckligen handlar om kvinnlig bostadslöshet, jämte bakomliggande faktorer, och dessa kvinnors dödlighet i bostadslöshet, kan komplettera ovanstående bild. Dylikt forskningsmaterial har redovisats i *Canadian Medical Association Journal*. Studien är intressant i det avseendet att den, till åtskillnad från Beijers svenska studie av bostadslösa män, och allmänna studier om kvinnors större hälsorisker vid alkoholkonsumtion, studerade faktiskt bostadslösa kvinnors risk att dö s bostadslösa. Artikeln börjar med ett konstaterande att bostadslösa är utsatta för större risk för hälsa och liv. Den noterar att bostadslösa mäns risk för hälsa och liv studerats mest. Studien koncentrerade sig på ensamstående kvinnors bostadslöshet, och på den risk för större dödlighet som finns bland dem. Ensamstående kvinnor har nämligen påvisats ha större problem med hälsan än vad bostadslösa kvinnor med barn har.<sup>73</sup>

I artikeln konstaterades att det finns könsrelaterade skillnader i de bostadslösas hälsoproblem. Ensamstående bostadslösa män uppvisade i högre grad ett drogmissbruk, medan undersökningen noterar att ensamstående bostadslösa kvinnor uppvisade en högre grad av djupa depressioner. Forskarna konstaterar att dylika skillnader även kan förklara skillnader i dödlighet mellan ensamstående bostadslösa män, och kvinnor i samma situation. De konstaterade också att i ”normalbefolkningen” varierar dödligheten bland unga kvinnor från en tredjedel till hälften av en motsvarande grupp unga mäns dödlighet.

Syftet med studien var därför att utreda om bostadslösa kvinnor förlorar den relativa fördel som de har ifråga om lägre dödlighet bland unga. Forskarna laborerade med olika ålderskategorier, men som unga sågs i Toronto kvinnor i åldern 18-44 år, medan den äldre jämförelsegruppen utgjordes av kvinnor i motsvarande situation i åldern 45-

---

<sup>71</sup> Ledare i *Lancet* 12/3/2005 Vol. 366 Issue 9501, s. 1903. Uppgiften är sannolikt brittisk, eftersom tidskriften ges ut i London.

<sup>72</sup> Dahlgren L. & Damström – Thakker K. s. 13.

<sup>73</sup> Cheung och Hwang i *Canadian Medical Association Journal* 4/13/2004, Vol. 170 Issue 8, s. 1243.

64 år. De bearbetade även material från studier i sex andra städer i Nordamerika och Europa, för att kunna jämföra läget i Toronto med läget i andra städer.

Studien byggde på att forskarna gjorde upp ett register över bostadslösa kvinnor i åldern 18–64, som år 1995 uppsökte skyddshärbärgen i Toronto. Tidigare hade en motsvarande studie av män i samma situation gjorts. Resultaten visade att en stor del av den klart mindre dödsrisk som kvinnor i ålder 18–44 år normalt har, jämfört med män i samma ålder hos normalbefolkningen, gick förlorad vid bostadslöshet. De bostadslösa kvinnornas dödlighet i Toronto steg till 80 % av dödligheten bland bostadslösa män i samma ålderskategori. De bostadslösa kvinnorna i ålderskategorin uppvisade en dödlighet som var ca 10 gånger större än dödligheten bland kvinnor i samma ålder i ”normalbefolkningen”. De som dog hade en medelålder om 39 år. Däremot fann man ingen signifikant skillnad mellan den dödlighet bostadslösa kvinnor i åldern 45–64 år uppvisade, jämfört med dödligheten bland kvinnor i ”normalbefolkningen” i motsvarande ålder.<sup>74</sup>

Jämförelsestäderna utgjordes av Montreal, Köpenhamn, Boston, New York, Philadelphia samt brittiska Brighton. Betydande skillnader fanns mellan städerna. Avgränsningen av de yngre kvinnorna varierade likväl också. Yngst var de i Montreal där den yngre kategorin kvinnor var i åldern 14–25. Bland övriga städer var det endast Philadelphia som hade en ålderskategorisering där den yngre åldersgruppens övre gräns gick vid annan åldersgräns än 44 år. I Philadelphia gick den vid 55 år. Undre åldersgränsen varierade, Montreal undantaget, mellan 15 och 20 år. I övriga städer var åldersavgränsningen någorlunda jämförbar med den i Toronto.

En ”överdödlighet” bland bostadslösa kvinnor i den yngre kategorin, jämfört med kvinnor i samma ålderskategori i normalbefolkningen, var ändå mycket tydlig i samtliga städer. Den varierade visserligen stort. Som minst (i Boston) var den knappt 5 gånger större än normalbefolkningens. Som störst var den mer än 30 gånger större (i Montreal) än dödligheten hos kvinnor i samma ålder i normalbefolkningen, men här avvek ju åldersindelningen, och därmed jämförbarheten, mest. I den enda nordiska stad som ingick i studien, Köpenhamn, var dödligheten cirka 13 gånger större än hos kvinnor i samma åldersgrupp i normalbefolkningen. Där var de yngsta kvinnorna 15 år. Överdödligheten var den näst största. Boston, däremot, hade en överdödlighet som endast var 40 % av männens, medan den i Brighton var 60 %. Överdödligheten i Toronto var den tredje minsta, medan den i övriga städer stigit till samma nivå som

---

<sup>74</sup> Ibid s. 1243-1245.

männens. Forskarna sammanfattade läget så att skillnader i överdödlighet bland bostadslösa män och kvinnor i de flesta städer helt suddats ut.<sup>75</sup>

Toronto avvek inte heller från motsvarande mönster i den äldre ålderskategorin. Även i de övriga städerna var överdödligheten bland bostadslösa kvinnor i den äldre ålderskategorin marginell. Störst var den i Köpenhamn, där den var dubbelt större än hos normalbefolkningen.<sup>76</sup>

Forskarna avslutar med ”policyrekommendationer”, i vilka de sammanfattar vilka insatser som skulle vara viktiga i kampen mot överdödlighet bland ensamstående bostadslösa kvinnor. Insatserna borde inriktas på den yngre ålderskategorin, d.v.s. kvinnor under 45 år. Ser man på de unga kvinnornas dödsorsaker, och bakomliggande orsaker, borde man ha program för att bekämpa narkotikamissbruk, HIV-infektioner och mentala problem.<sup>77</sup>

Även tyska forskningsrapporter bekräftar att det normala grundläggande hälso- och sjukväsendet inte når de bostadslösa. Där bekräftas också att det sedan länge är känt att bostadslösa har en sämre hälsa än andra. Därför har en del tyska städer, bl.a. Hamburg, utvecklat speciell medicinsk service för bostadslösa. Ishorst-Witte, Heine-mann och Püschel redogör i en artikel för sina rön om dödsorsakerna för 388 bostadslösa i ”Landeskriminalamt Hamburg”, vilka ansågs ha avlidit av orsak som ansågs oklar eller ”icke naturlig.” Medelåldern vid dödstillfället var 44,5 år. Trots den i snitt låga dödsåldern, hade många av dem en lång sjukdomshistoria bakom sig. Slutsatser forskarna drar är bl.a. att *psykisk hjälp till bostadslösa skulle vara nödvändig.*

Den lilla andelen kvinnor som ingick, 8,5 %, uppvisade ett tydligt avvikande mönster ifråga om tidigare sjukdomshistoria och dödsorsaker. Få av dem hade någon tidigare sjukdomshistoria. Endast 22 % av dem dog en naturlig död. Förgiftningssymptom var hos kvinnorna vanligast, men så var de flesta av dem också narkomaner eller blandmissbrukare. Drygt 43 % dog av dylik orsak, medan ”traumata” utgjorde dödorsak för drygt 17 % och 9 % begick självmord.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> Ibid s. 1245-1246.

<sup>76</sup> Ibid s. 1246,

<sup>77</sup> Ibid s. 1247.

<sup>78</sup> Ishorst-Witte et al i Kriminol 2001:208 (5-6), s. 129 och 134-138.

### 2.2.3 *Andra sjukdomar – bostadslösheten som vårdkomplicerande faktor*

Ovan har förhoppningsvis klart framgått att åtminstone psykisk sjukdom och missbrukssjukdom är vanliga bland bostadslösa. Många av de nationella rapporter som låg till grund för ovan relaterade årsrapport från FEANTSA år 2006 angav att hemlösa i begreppskategorierna ”saknar tak över huvudet” och ”bostadslösa”, just p.g.a. hemlösheten och det totala sjukdoms- och problemkomplex de i de flesta fall hade, ofta var utsatta för fysisk skada. Sådana skador kan också bero på yttre våld. Ofta förvärras dylika skador av att den drabbade inte uppsöker vård, eller inte erhåller saklig sådan. Bristande hygien kan bl.a. ge parasitrelaterade sjukdomar, samtidigt som vanskötta sår också kan ge kroniska fotproblem, som försämrar möjligheterna att röra sig. Bostadslösa har ett extra stort behov att kunna röra sig, bl.a. därför att de inte alltid tillåts att fast uppehålla sig någonstans. Även stark köld kan medverka till behovet att röra sig.<sup>79</sup>

Bl.a. i de nordiska länderna finns också hälsoproblem bland bostadslösa, vars grund ligger i stark köld. I extrema fall kan köldskador leda till döden eller till amputerade extremiteter. Problem med tandhälsan är också mycket vanliga. En bristfällig föda, som är vanlig bland bostadslösa, orsakar allmänt även andnings- och hjärtproblem. Som ovan framkom i finländsk forskning, förekommer även allvarliga infektionssjukdomar oftare bland de bostadslösa, bl.a. HIV. Övriga överrepresenterade infektionssjukdomar är tuberkulos och hepatit. Också en onormalt hög benägenhet för cancer hos bostadslösa finns.<sup>80</sup>

<sup>79</sup> [www.feantsa.org/FEANTSA Annual/Themes/2006 The Right to Health as a Human Right Ensuring Access to Health for People who are Homeless](http://www.feantsa.org/FEANTSA%20Annual/Themes/2006%20The%20Right%20to%20Health%20as%20a%20Human%20Right%20Ensuring%20Access%20to%20Health%20for%20People%20who%20are%20Homeless) s. 9.

<sup>80</sup> Ibid s. 9. Beträffande bostadslösas problem med tandhälsan, se även en studie av vuxna bostadslösas tandhälsa i Stockholm av De Palma et al, publicerad i *Acta Odontologica Scandinavica*, 2005 63: s. 50-55. I artikeln hänvisas också explicit till att odontologiska studier i USA, Canada och Storbritannien ger samma bild, att det finns tandhälsoproblem hos vuxna bostadslösa. I de sistnämnda länderna har de vuxna bostadslösa också en negativ attityd till att ta emot tandvård. På den punkten fanns en klart avvikande bild i pilotstudien i Stockholm, där de som medverkade i studien gärna tog emot den tandvård som erbjöds i samband med studien. I pilotstudien i Stockholm hade det i genomsnitt gått 10,4 år sedan de deltagande bostadslösa senast gjorde ett tandläkarbesök, trots de positivare attityderna till tandvården. Eftersom de som medverkade i studien uttryckligen önskade få tandvård, har det således funnits någon form av barriär som hindrat dem från att erhålla tandvård. Beträffande tuberkulos, se [www.feantsa.org/FEANTSA Annual themes/2006 The Right to Health is a Human Right. Ensuring Access to Health for People who are Homeless](http://www.feantsa.org/FEANTSA%20Annual%20themes/2006%20The%20Right%20to%20Health%20is%20a%20Human%20Right.%20Ensuring%20Access%20to%20Health%20for%20People%20who%20are%20Homeless) s. 9. Där konstateras att det inte i lika hög grad finns tuberkulos bland de bostadslösa i de skandinaviska länderna, som i Europa i övrigt. I engelskan används ”Scandinavian countries” ofta som synonym till Norden, varför Finland torde omfattas, fast begreppet Skandinavien strikt taget inte omfattar Finland. På samma sida i rapporten klassas tuberkulosen också som en allvarlig hälsorisk för just bostadslösa.

En något överraskande upptäckt är att det bland bostadslösa finns en klart förhöjd andel som lider av epilepsi. I en studie år 2003 bland bostadslösa som i Paris sökte hjälp hos en organisation inom välfärdssektorn, sållades de som haft epilepsianfall fram. I studien försökte man särskilja dem som har alkoholrelaterade epilepsianfall från dem där alkoholism inte låg bakom epilepsianfallen. Som alkoholismrelaterade ansågs anfall, om alkoholkonsumtionen per dag låg över 40 gram hos män, och över 20 gram hos kvinnor.<sup>81</sup>

Under året besökte 592 vuxna, varav 508 män och 84 kvinnor hjälpororganisationen. 86 personer hade någon gång under sitt liv haft epilepsianfall, vilket utgör 14,5 % av totalpopulationen. Någon skillnad mellan könen fanns inte i detta avseende. Bland de som fått epilepsianfall någon gång under sitt liv var 59 nu alkoholister, men alkoholisternas epilepsianfall berodde i 19 fall inte på alkoholismen, utan hade uppträtt tidigare än den. Epilepsin kunde således inte ses som en följd av den. Det betydde att ca. 59 % av de bostadslösa som någon gång haft epilepsianfall primärt klassades som epileptiker. Endast 41 % hade alltså en alkoholrelaterad epilepsi. Däremot var det helt klart att närmare hälften av de alkoholister som hade en egentlig epilepsi oftare fick anfall p.g.a. sin alkoholism. En aktiv epilepsi fanns hos 8,1 % av dessa hemlösa.

Eventuell ”överrapportering” ansågs av forskarna utesluten på två grunder. Dels kompletterades positiva svar med läkarintervjuer, dels hävdar de att det finns en social stigmatisering kopplad till epilepsi, som gör att risken för underrapportering är större än för överrapportering. Andelen med aktiv epilepsi var således mångdubbel jämfört med den vanliga befolkningens, där andelen är < 1 %. Hänvisningen till en stigmatisering p.g.a. epilepsi styrks bl.a. av att ca. ¼ uppgav att de slutat sitt jobb p.g.a. epilepsianfallen. Slutsatsen att bostadslöshet ökar risken för epilepsi styrks också av att antalet epilepsianfall ökar efter två års bostadslöshet, oavsett de bostadslösas alkoholkonsumtion.

Alternativt kan detta möjligen tolkas så att chansen att komma ur bostadslöshet är mindre för epileptiker än för icke-epileptiker. Likaså noteras att över 60-åriga bostadslösa har en klart lägre grad av epilepsianfall. Forskarna förklarar detta faktum med en klart högre dödlighet, redan före 60 års ålder, bland alkoholister med epileptiska anfall. Forskarna ser urvalet av vilka som ingick i studien som den enda potentiella källan till snedvridna slutsatser. De som ingick togs ut bland sådana som besökt en frivilligorganisations hjälpstationer.

---

<sup>81</sup> Laporte et al 2005 s. 484.

Forskarna drar ändå slutsatsen att forskningsprojektets huvudförtjänst ligger i att det lyfter fram den stora andelen icke-alkoholrelaterade epilepsianfall bland de bostadslösa, vilket tyder på att de ändå ser en eventuell snedvridning som marginell. I andra undersökningar har man inte problematiserat de bostadslösas många epilepsianfall, utan tagit för givet att de är alkoholrelaterade. En viktig slutsats är också att det finns orsak för dem som är anställda inom den offentliga hälsovården att ändra inställning till dem som lever med en tredubbel stigmatisering - bostadslöshet, alkoholism och epilepsi.<sup>82</sup>

Beträffande tuberkulos finns också intressanta forskningsrön, där man explicit noterar att patienter med tuberkulos ofta har många och komplexa behov, som kan påverka behandlingsmetoderna. Bland de sociala riskfaktorer som försämrar behandlingsresultaten finns också avsaknad av ordnade bostadsförhållanden och avsaknad av socialt stöd. Bland dylika faktorer kan också noteras mentala problem, samt drog- och alkoholmissbruk. Den utlösande faktorn, som hittas i just dylika miljöer, är en bristfällig följsamhet gentemot ordinerad medicinering. En ofullständig eller avbruten medicinering kan medverka till att resistens mot tuberkulosmedicinering uppstår och att medicineringen misslyckas. Likaså kan dylikt slarv med medicineringen leda till att sjukdomen på nytt bryter ut och att smittan sprids.<sup>83</sup>

12 % av TBC-patienterna inom London storregion var redan resistenta mot den medicin de först fick, medan 1 % av dem var resistenta mot flera TBC-mediciner. Forskarna drar slutsatsen att behandlingsmetoderna borde utvecklas med hjälp av kompetens som går utöver normal medicinsk kompetens och vårdkompetens. Främst borde en kompetens ifråga om marginaliserade gruppers sociala problem tillföras behandlingsteamet. En stark koppling till lokalsamhället måste också finnas. Slutsatserna bygger på en studie där ca. 57 % av de TBC-patienter som ingick i studien var män. Närmare en tredjedel av dem var bostadslösa eller övernattade på "hostels", d.v.s. vandrarhem. Könsspecifika skillnader fanns inte i resultaten. För de bostadslösas del iakttoogs klart förlängda sjukhusvistelser, med starkt ökade kostnader som följd. Då vårdkostnaden för "icke bostadslösa" i snitt uppgick till 5.514,84 £, steg den för gruppen bostadslösa till 13.787,10 £.<sup>84</sup> Vårdkostnaden blev alltså ca. 2,5 gånger högre för de bostadslösas del. Allra tydligast var den förlängda sjukhusvistelsen för dem som också hade alkohol- och drogproblem.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Laporte et al 2005 s. 484-485.

<sup>83</sup> Craigh G.M. et al 2007 i *Journal of Advanced Nursing (JAN)* juni 2005. Vol 58 Issue 5 s. 419.

<sup>84</sup> Ibid s. 420-421.

<sup>85</sup> Ibid s. 421-422.



I sin diskussion av forskningsresultaten noterar forskarna att en investering i sociala stödsystem för marginaliserade grupper, vars TBC-behandling blir både utdragen och dyr, kunde vara t.o.m. mycket kostnadseffektiv. De hänvisar också till att exempel på dylika satsningar redan finns. Åtminstone det administrativa området Camden i London har inkluderat TBC-bekämpningen i sin strategi för att bekämpa bostadslösheten. I Camden garanteras TBC-patienter ett stödboende för den tid behandlingen räcker. Kostnaderna för TBC-behandling är, enligt denna studie, 2,5 ggr högre vid behandling av bostadslösa, än för sådana som fått ordnad bostad. Ordnad bostad under TBC-behandling är således en ytterst kostnadseffektiv åtgärd. Den största utmaningen ligger uttryckligen i att inkludera social service i TBC-vården, och att via en dylik inte bara nå bättre vårdresultat, utan också få en preventiv effekt.<sup>86</sup>

### 2.3 Diskussion om de medicinska rönens betydelse för subjektiv rätt till boende

Ovan nämnda studier av bostadslöshet och hälsa ger en relativt samstämmig bild. Det finns ett tydligt mönster som visar att bostadslösheten förvärrar hälsoproblem. I de studier där dödligheten bland bostadslösa studerats, noteras också att bostadslösa har en kraftig överdödlighet jämfört med jämförelsegrupper som inte är bostadslösa. Vilka andra sjukdomar/problem de bostadslösa har påverkar likväl starkt dödligheten. Störst är den bland narkomaner. Ändå går det självklart inte att bortse från att det bakom varje människoöde finns en historia, som leder till bostadslöshet. Alkoholister, narkomaner och människor med olika typer av psykiska störningar utgör en ”kärntrupp”, som ”rekryteras” till bostadslöshet. Inom denna ”kärntrupp” finns skillnader i risker. Mentalpatienter med psykos tycks ha en något bättre prognos än andra. Sämsta prognosen har narkomaner, bland vilka överdödligheten är mycket stor. Synnerligen viktig är också uppgiften i FEANTSAs årsrapport år 2006, att hemlösa ofta har minst tre av de hälso- och relationsproblem som listades i en förteckning. Beträffande fysiska sjukdomar finns stöd för att man bör uppmärksamma HIV, men även epilepsi och tuberkulos. Stöd för att tuberkulos skulle vara starkt överrepresenterad bland bostadslösa i Finland finns ej, men studier i Rotterdam och London styrker att

---

<sup>86</sup> Ibid s. 422-423. Se även de Vries Gerard & Rob A. van Hest för en studie av TBC i bostadslöshetsmiljöer i Rotterdam i *European Journal of Public Health* Vol. 16, No 2 2005, s. 133-136. Enligt rönen i den undersökningen utgör skyddshärbärgen för hemlösa en miljö där även i en undersökning 26 %, och i en annan 27 % av personalen efter flera månader testade positivt för tuberkulos i sina upphostningar. Undersökningarna visade på en intensiv smittospridning även utan direkt kontakt med den första smittbäraren.

sjukdomen snabbt breder ut sig om de yttre betingelserna finns. Fokus bör därför riktas mot den samlade sjukdoms- och problembilden.

Den kanadensiska studie, som ovan använts som källa, påvisar att det finns en generell bild ifråga om ensamstående bostadslösa kvinnor. Bilden varierar bara i begränsad utsträckning mellan storstäder i Amerika och Europa. Den utvisar ett "slutresultat" enligt vilket speciellt unga kvinnor, som normalt har en klart lägre dödlighet än unga män, som bostadslösa förlorar denna relativa fördel nästan helt. Gemensamt för samtliga ovan relaterade studier är att bakomliggande problem, som alkoholism, narkotikamissbruk och psykiska problem, finns med i bilden. Överraskande var att hitta en studie som styrker en kraftig överrepresentation av icke-alkoholrelaterad epilepsi bland de bostadslösa. Väsentligt är likväl också att sjukdomen förvärras i bostadslöshet.

Könsrelaterade skillnader i den biologiska förmågan att klara alkohol, kan vara *en* orsak till att kvinnor snabbare far illa i bostadslöshet. Likaså verkar det finnas en samsyn mellan flera av studierna om att djupa depressioner är vanligare hos bostadslösa kvinnor än bland män i samma situation. Den normala hälso- och sjukvårdsapparaten når inte dessa depressiva bostadslösa. Alla har knappast ens sjukdomsinsikt, varför speciella insatser behövs för att vården skall kunna sättas in i tid. Misshandel och sexuellt utnyttjande av bostadslösa kvinnor tycks också vara vanligt. Prostitution och att bo hos män som utnyttjar dem, kan påvisas vara "finansieringsmetoder" för en del kvinnors missbruk, men uttryckligen bara för en del av dem.

### 3 AV FINLAND RATIFICERADE KONVENTIONER OCH FÖRDRAG MED RELEVANS FÖR RÄTTEN TILL BOSTAD/BOENDE

#### 3.1 Mänskliga rättigheter och finländska grundrättigheter

Som ovan framkommit ses rätten till bostad i Finland idag som en del av de sociala grundrättigheterna. Den rätten har likväl haft sina internationella förebilder. I regeringens proposition om en revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna konstateras på ett allmänt plan att Finland ratificerat, och därmed förbundit sig att respektera, flera internationella avtal från FN, Europarådet och ILO. Dessa medför bl.a. förpliktelser att upprätthålla och utveckla socialskyddet.<sup>87</sup>

I regeringens proposition till grundrättighetsreform konstaterades uttryckligen att de internationella mänskliga rättigheterna och de nationella grundrättigheterna kommer att förbli skilda system. Dessa system kompletterar varandra, likväl så att en sådan tolkning av de nationella grundrättigheterna som strider mot vårt lands internationella förpliktelser *inte* är möjlig. Till de mänskliga rättigheternas natur hör likväl att de också kan innehålla en nationell prövning marginal. Stadgandet i GL 22§, att tillgodose även de mänskliga rättigheterna, skall *baseras på behörigt övervakningsorgans tolkning av mänskliga rättigheter*. Lika klart är att ett *materiellt* förverkligande av rättigheterna förutsätts, och att dessa förpliktelser också medför en skyldighet för stater att trygga respekten för dessa mänskliga rättigheter även i *horisontella* relationer, d.v.s. mellan enskilda. Samtidigt lämnar den internationella rätten möjlighet att nationellt välja metod för förverkligandet. *Lagstiftning* är likväl en central metod.<sup>88</sup>

Den samlade bilden av detta blir alltså att de tolkningar av mänskliga rättigheter, som behörigt internationellt övervakningsorgan har, bör ses som en form av *minimistandarder*, som är bindande även i vår nationella inarbetning av dessa rättigheter i grundlag och lag, liksom i all annan nationell implementering.

Syftet med detta kapitel är följaktligen att försöka ”vaska fram” de tolkningskrav som människorättssystemet ställer på tolkningen av mitt forskningsområde: rätten till boende/bostad. Avsikten är att dessa tolkningskrav senare i avhandlingen skall användas för att kritiskt analysera om den totalreglering med vilken denna grundrättighet prak-

<sup>87</sup> RP 309/1993 s. 73.

<sup>88</sup> Ibid s. 43 och 79.

tiskt förverkligas fyller kraven på att även mänskliga rättigheter bör respekteras i vårt grundrättighetssystem.

## 3.2 FN-baserade fördrag och konventioner

### 3.2.1 *Allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter*

Kenna, startar för sin del redogörelsen för internationella avtal med relevans för "Housing Rights" från FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter antagen år 1948.<sup>89</sup> I artikel 25 i nämnda förklaring stadgas;

*"Envar har rätt till en levnadsstandard som är tillräcklig för hans egen och hans familjs hälsa och välbefinnande, däri inbegripen föda, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala förmåner, vidare..."*<sup>90</sup>

Klart är att internationell rätt inom människorättsområdet i första hand riktar sina förpliktelser till *stater*. Ursprungligen var avsikten inte heller att förklaringen skulle bli ett juridiskt bindande instrument, utan enbart fungera som en gemensam bas för samtliga medlemsländer. I praktiken har den ändå både direkt och indirekt fått en större betydelse.<sup>91</sup> De sociala mänskliga rättigheterna var likväl länge ett tvistefråga. De kommunistiska länderna betonade starkt de sociala rättigheterna, medan västvärlden hade svårt att acceptera sociala grundrättigheter som "fullvärdiga" mänskliga rättigheter. I synnerhet efter kommunismens kollaps i Östeuropa och Sovjetunionen har de likväl fått en renässans, då de sluppit sin ideologiska "barlast".<sup>92</sup> Redan år 1967 konstaterade FN:s generalsekreterare att förklaringen hade arbetats in i 43 staters egna konstitution. Dessutom hade hänvisningar gjorts till förklaringen både i "regionala" och i andra människorättsdokument<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> Kenna 2006, s. 13.

<sup>90</sup> Understreckningen i citatet finns naturligtvis *inte* i själva förklaringen, utan är undertecknads sätt att framhäva den för avhandlingen relevanta bostadsdimensionen i artikeln.

<sup>91</sup> O'Brien 2002, s. 508-509 och 478-479.

<sup>92</sup> Kenna 2006, s. 14.

<sup>93</sup> O'Brien 2002, s. 278-479.

### 3.2.2 FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

#### 3.2.2.1 Konventionens huvuddrag

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter öppnades för ratificering via beslut i FN:s generalförsamling i december 1966. Det räckte likväl ända till 3 jan. 1976 innan konventionen formellt trädde i kraft.<sup>94</sup> Det är ändå en konvention som numera fått en väldigt bred acceptans av antalet ratificeringar att döma. Per 31.12. 2006 hade konventionen ratificerats av 157 länder.<sup>95</sup> Artikel 11.1 i nämnda konvention har relevans för bostadsfrågornas ställning i internationell rätt. Där stadgas:

*”Konventionsstaterna erkänner rätten för envar att för sig och sin familj åtnjuta en tillfredsställande levnadsstandard, däribland att få tillräckligt med mat och kläder samt en lämplig bostad, ävensom att fortlöpande få sina levnadsvillkor förbättrade. Konventionsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att denna rätt förverkligas, och de erkänner att ett internationellt samarbete på frivillighetens grund har en väsentlig betydelse i detta sammanhang.”*<sup>96</sup>

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är ansvarig för övervakningen av FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Detta organ, som biträds av internationella rättssakkunniga i utarbetandet av kriterier för utvärdering av om konventionens rättigheter uppfylls, är samtidigt i praktiken det viktigaste organet ifråga om att utveckla kriterier för övervakning av internationella ESK-rättigheter överlag.<sup>97</sup> Formellt är ESK-rättigheterna också likställda med civila och politiska grundrättigheter. Dessa kriterier och en dylik status till trots finns likväl

<sup>94</sup> Hulchanski och Leckie 2000, s. 8. Se även Leckie och Gallagher 2006 s. 452.

<sup>95</sup> [www.ohchr.org/english/countries/ratifications\\_and\\_reservations/CESCR-International Convention on Economic, Social and Cultural Rights/State Parties](http://www.ohchr.org/english/countries/ratifications_and_reservations/CESCR-International_Convention_on_Economic,_Social_and_Cultural_Rights/State_Parties). Utskrift 10.02. 2007.

<sup>96</sup> F 106/1976. Kursiveringen finns givetvis inte i texten, utan har gjorts i denna avhandling i syfte att framhäva bostadsfrågans plats och formuleringen av rättigheten till den delen.

<sup>97</sup> Leckie och Gallagher (ed.) 2006, s. XV. Se även Lind 2009 s. 185-189. För en utförligare diskurs om utmaningarna i att kombinera demokrati, välfärdsstat och rättsstat, skriven utgående från en svensk kontext med stark betoning av demokrati och välfärd och juridifieringen av sociala rättigheter utgående från folkrätten som ett nytt element, se Lind 2009 s. 436-451. Hon gör där också jämförelser mellan Sverige och Finland ifråga om hur den konstitutionella balansen mellan dessa tre element byggts upp. Beträffande lagstiftarens prövningsmarginal i jämlikhetsfrågor påvisar Viljanen att lagstiftaren utgående från nationella jämlikhetskravet har en vid prövningsmarginal. Se Viljanen 2010 s. 495-507. Viljanen visar likväl också medvetenhet om att övervakningsorganets tolkningar i diskrimineringsfrågor i människorättsinstrument binder den nationella lagstiftarens prövningsmarginal till den linje övervakningsorganet har. GRU kan då hänvisa till övervakningsorganets tolkning. Se Viljanen 2010 s. 508-509.

en fortsatt nonchalans vad gäller att förverkliga rättigheter inom ESK-sfären.<sup>98</sup> De s.k. Limburgprinciperna, som stod klara år 1987, utgör kriterier för att den internationella ESK.konventionen följs. De är utvecklade av FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Även de s.k. Maastrichtriktlinjerna från år 1997 är en produkt av samma kommittés arbete för att utveckla ”övervakningsinstrument” med vilka respekten för ESK-rättigheter kan utvärderas.

### 3.2.2.2 *Limburgprinciperna och ett självständigt diskrimineringsförbud*

Limburgprinciperna utgör ett grovt ”ramverk”, där riktlinjer för när kränkningar av FN-konventionen är för handen dragits upp. Principerna kan också tillämpas på andra konventioner och fördrag inom ESK-sfären. Tillämpningen av konventionen bör ske utgående från dess syften, där beredningsmaterialet tillmäts vikt. Det innebär att tolkningen alltid bör baseras på god tro och avsikt att fullfölja konventionsförpliktelserna. Relevanta överstatliga organisationers, inklusive FN-organs och dess specialrapportörers erfarenheter, bör beaktas i tolkningen av konventionen då konventionsstaternas åtgärder utvärderas. Däremot bör hänsyn inte tas till förekomsten av olika politiska system vid dylika utvärderingar.<sup>99</sup>

Förverkligandet av förpliktelserna är en fortskridande process, vilket ändå inte utesluter att uppfyllandet av en del av förpliktelserna *genast* kan göras möjliga att pröva i domstol. Till den fortskridande processens natur hör att dylik prövning av andra delar kan bli möjlig först senare. Frivilligorganisationer, även internationella sådana, kan delta i förverkligandet. Konventionsstaterna svarar ändå såväl nationellt som internationellt för förverkligandet av konventionens alla förpliktelser. Ett folkligt deltagande i alla skeden av förverkligandet behövs likväl. Centralt i förverkligandet av konventionen är också att *principen om icke-diskriminering* utgör grund. Speciell uppmärksamhet bör då bl.a. fästas vid att förbättra villkoren för *de fattiga och missgynnade i samhället*.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Ibid s. XIII. Se även Eide 2001, s. 12 och Leckie 2001 s. 149. Beträffande brister i förverkligandet, se även Leckie i Leckie (ed.) 2002 s. 6-7, där han lyfter fram en stark trend i riktning mot marknadsbaserade lösningar, som i praktiken lett till högre bostadspriser nästan överallt. Samtidigt har det lett till en situation där en allt större del av mänskligheten har problem att tillfredsställa ens de mest elementära krav på boende, som ett människovärdigt liv skulle förutsätta. Ifråga om ESK-rättigheters ställning som en likvärdig del i den samlade internationella rätten, se även samma verk och dess referat av Limburgprinciperna, del 1 punkterna 1 och 3, s. 451-452.

<sup>99</sup> Leckie i Leckie (ed. 2002) s. 452.

<sup>100</sup> Ibid s. 452-453.

Kenna sammanfattar kort ovanstående, vid tillämpning uttryckligen på bostadsfrågor, så att det finns *en skyldighet* för konventionsstaterna *att erkänna att boende-/bostadsfrågan har en människorättsdimension*.<sup>101</sup> Leckie konstaterar för sin del att balansgången mellan å ena sidan den respekt en global ekonomi kräver för mark- och bostadsägarnas ägarintressen, och å andra sidan ett effektivt förverkligande av rätten till bostad som mänsklig rättighet, kommer att förbli en stor utmaning under många år framöver.<sup>102</sup>

Limburgprinciperna innehåller även vägkost för hur del 2 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter *bör* tillämpas. Alla tillgängliga medel bör användas för fullföljandet av förpliktelserna. Det innebär såväl lagstiftning, och därtill kopplad möjlighet till rättslig prövning, som användande av budgetmakt och administrativa åtgärder. Enbart lagstiftning är *inte* tillräcklig, men utgör ofta en *nödvändig* del i lösningarna. De rättsskyddsmedel som konventionsstaterna bör trygga dem som har rimlig orsak att tro att deras rättigheter kränkts, bör också vara *effektiva*. Det finns även rättigheter som, det successiva förverkligandet till trots, bör uppfyllas *omedelbart*. Till dessa skyldigheter hör i art. 2 (2) reglerad skyldighet att trygga rättigheterna utan någon form av diskriminering. Likaså bör ett existensminimum tryggas alla, oavsett statens ekonomiska resurser. Vid en utvärdering av hur konventionen respekteras skall vikt fästas vid ett *effektivt och jämlikt* tillträde till de resurser som skall trygga förverkligandet av ESK-rättigheterna.<sup>103</sup>

Limburgprinciperna preciserar även närmare hur diskrimineringsförbudet skall tolkas. De diskrimineringsgrunder som anges i artikel 2 (2) i konventionen är *inte* uttömmande. All de jure diskriminerande behandling skall omedelbart elimineras av stater som ratificerar konventionen. Även all de facto diskriminering, som är kopplad till hur ekonomiska resurser fördelas, bör elimineras så fort som möjligt. En *positiv särbehandling* som tryggar jämlikt tillträde till i konventionen tryggade rättigheter *är likväl tillåten*. Det innebär att undantag från kravet på jämlik behandling kan göras på så sätt att grupper, vars rättigheter i sällsynt liten utsträckning får sina rättigheter uppfyllda inom detta område, kan få del av riktade insatser, eller en extra generös behandling. På den punkten innehåller Limburgprinciperna ändå en klausul att den positiva särbehandlingen inte får leda till bestående sär rättigheter. En positiv särbehandling bör hävas direkt när målen med den uppnåtts för den eller de grupper den tillkommit.

<sup>101</sup> Kenna 2006 s. 15.

<sup>102</sup> Leckie i Leckie (ed.) 2002 s. 6-7.

<sup>103</sup> Leckie och Gallagher (ed.) 2006 s. 453-454.

Limburgprincipernas utgångspunkt, att all diskriminering de jure omedelbart skall bort, är helt i linje med Krauses och Scheinins uppfattning att det i människorätts-systemet som helhet också finns ett *diskrimineringsförbud, som även utgör en självständig mänsklig rättighet*. Grunden för detta finns i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter art. 26.<sup>104</sup> Artikeln lyder:

*”Alla är lika inför lagen och har samma rätt till skydd av lagen utan åtskillnad av något slag. I detta avseende skall lagen förbjuda all åtskillnad och garantera alla personer ett likvärdigt och effektivt skydd mot varje åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.”*

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har tillämpat denna artikel även på ESK-rättigheter. Första meningen innehåller ett jämlikhetskrav som binder även *lagstiftaren*. De förbjudna diskrimineringsgrunderna är *inte* uttömmande angivna, vilket ger grund att tala om ovannämnda *generella* diskrimineringsförbud. Beträffande tolkningen av ”ställning i övrigt”, anför Scheinin och Krause trots allt en liten brasklapp som kunde ”urvattna” det generella diskrimineringsförbud som de påvisat. De hävdar att det mesta av artikeln handlar om sådant man *föds till*. Samtidigt antyder de att detta eventuellt kan ha en viss inverkan på hur uttrycket ”ställning i övrigt” skall tolkas.<sup>105</sup> Till det kan förstås invändas att ”politisk eller annan åskådning” inte behöver vara någonting man föds till, även om miljöpåverkan säkert finns i åsikts- och åskådningsspörsmål. Limburgprinciperna, igen, styrker att man inom ESK-sfären ändå inte är bunden enbart till det generella diskrimineringsförbud Krause och Scheinin anför. Redan i stöd av Limburgprinciperna bör all de jure, och all faktisk, diskriminering hävas omedelbart.

---

<sup>104</sup> Krause och Scheinin 2000 s. 258-259. Se även samma källa sidan 262, där de också ger exempel på att ”ställning i övrigt” tillämpas inom ESK-sfären. I det fallet handlade det om att fransk lagstiftning ansågs kränka art. 26 i Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, då lagen medförde att en pensionerad soldat från franska armén fick lägre pension då han var senegalesisk medborgare, än vad hans tidigare kolleger med franskt medborgarskap i likvärdig situation fick. Se även Langford och Nolan 2006 s. 24. De stöder klart och tydligt uppfattningen att rätten att inte bli diskriminerad är en självständig rättighet. Även de bygger på Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, art. 26. Båda källorna kunde egentligen ha hänvisat till FN:s Kommitté för mänskliga rättigheter och dess ”General Comment” nr 18 om icke-diskriminering, där det explicit noterats att art. 26 i Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter grundar en självständig rättighet till icke-diskriminering. Se [www.ohchr.org/english/HumanRightsBodies/HumanRightsCommittee/GeneralComments/GeneralCommentno18:Non-discrimination, punkt 12](http://www.ohchr.org/english/HumanRightsBodies/HumanRightsCommittee/GeneralComments/GeneralCommentno18:Non-discrimination_punkt12).

<sup>105</sup> Ibid s. 258-259. Se även Langford and Nolan 2006 s. 23-24, där de hävdar samma uppfattning att art. 26 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller ett *självständigt* diskrimineringsförbud med relevans även för ESK-rättigheter. Se även Lind 2009 s. 179-185.



Langford och Nolan, å sin sida, framhåller att FN:s kommitté för ESK-rättigheter betonat att jämlikhets- och icke-diskrimineringsprincipen bör ges en möjligast *vid* tolkning även inom ESK-sfären, vilket underlättar ett skydd fullt ut även för ESK-rättigheterna. Det är därför lätt att instämma i deras uppfattning att icke-diskrimineringsprincipen kan utgöra ett centralt verktyg för att tvinga fram ett förverkligande av ESK-rättigheterna även för samhällets svaga.<sup>106</sup>

Artikel 2 (2) i internationella ESK-konventionen förutsätter också att konventionsstaterna vidtar åtgärder för att förhindra diskriminering i *horisontella* offentligt kända relationer. Detta gäller i relationer mellan såväl fysiska som juridiska personer, inklusive relationer där ena parten är fysisk person, och den andra juridisk.<sup>107</sup>

Kravet på omedelbart avlägsnande av all de jure, och all faktisk, diskriminering ger också svar på vilka frågor som omedelbart kan testas rättsligt. Kravet på en mänskorsrättsvänlig tolkning gör att det när som helst i en konventionsstats domstolar kan prövas om diskriminerande behandling finns. Föreligger rimlig grund att misstänka att de finns en de jure diskriminering kan man också i domstol hävda att den står i strid med mänskliga rättigheter, och att dylik nationell lagstiftning bör lämnas obeaktad. På finländsk nationell nivå syns detta i form GL 106 §, som förpliktar domstol att ge företräde åt grundlagen, ifall tillämpningen av ett stadgande i gällande lag uppenbart skulle strida mot grundlagen. Ifråga om reglering på förordnings- eller lägre nivå gäller i stöd av GL 107 § samma skyldighet även förvaltningsmyndighet, utan uppenbarhetskriterium.

Art. 11 (1) i konventionen kommenteras *inte* separat i den textmässiga utformning Limburgprinciperna fått, utan de mer generella kommentarerna tillämpas även på detta stadgande. Kennas fortsatta framställning om den internationella konventionen om ESK-rättigheter, skriven just utgående från boendefrågorna, följer således relativt strikt Limburgprinciperna. Han betonar således att såväl lagstiftningsåtgärder som övriga politiska åtgärder i syfte att omforma konventionen till praktisk handling, utgör en del av skyldigheten att ”erkänna” de rättigheter konventionen skall trygga. Han betonar också att lagstiftningen och politiken inte får utformas så att redan välställda grupper ytterligare gynnas.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Langford och Nolan 2006 s. 23-24, där även deras uppfattning om icke-diskrimineringsprincipens betydelse för möjligheterna att tvinga fram ett förverkligande av fulla ESK-rättigheter framgår.

<sup>107</sup> Leckie och Gallagher (ed.) 2006 s. 455. Se även Leckie 2001 s. 156-157.

<sup>108</sup> Kenna 2006 s. 15-16.

Det sistnämnda bör antagligen enbart ses som en ”omvänd” beskrivning av skyldigheten att förverkliga konventionens förpliktelser. Att såväl lagstiftning som ekonomiska och politiska resurser då bör inriktas på att trygga rätten för de svaga i samhället följer ju nämligen redan av konventionens syften.

Ifråga om boendedimensionen i konventionen framhåller Kenna att rättighetsaspekterna i bostadsfrågorna förutsätter att bostadspolitiken utgör en integrerad del av de samlade målen för en stats utveckling. En *nationell strategi* för hur rätten till boende *för alla* stegvis skall kunna uppnås bör också utarbetas. Där bör målgrupper vars boende kräver speciella insatser definieras, och resurser sättas in så att deras boendefrågor löses på kortast möjliga tid. Kenna använder här en terminologi, som är välkänd från det finländska grundrättighetsystemet. Han nämner om en ”kärna”, som utgör miniminivå av skyldigheten. Denna kärna bör tryggas alla, utan diskriminering. Inom boendet bör denna kärna erbjuda åtminstone ett skydd, inklusive en minimistandard av service kopplad till boendet.<sup>109</sup>

Konventionens art. 2 förpliktar att använda ”maximalt tillgängliga resurser” för att förverkliga konventionens förpliktelser. Limburgprinciperna preciserar detta med ”tillgängliga resurser”, så att det under ingen som helst omständighet får förhindra att förverkligandet börjar genast. Av punkterna 20-34, där del 2 i konventionen förtydligas, även ifråga om ”användningen av maximala resurser”, framgår också att en konventionsstat inte har rätt att passivt invänta ökande ekonomiska resurser. Även socialt kapital, naturresurser, teknologi och andliga resurser ingår i ”maximalt tillgängliga resurser”. Dessutom hänvisas till internationellt samarbete, vilket främst torde avse att fattiga länder har rätt att använda sig även av internationell hjälp. De rika länderna igen bör bistå de fattiga. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har betonat en skyldighet att även i ekonomiskt svåra tider fortsätta strävandena att förverkliga konventionen, t.ex. via lågkostnadsprogram.<sup>110</sup>

Utgående från en dylik uppläggning, ger Limburgprinciperna belägg för att den rika delen av dagens värld inte via konventionen ges någon rätt att ”gömma sig” bakom resursbrist, om det brister i förverkligandet av konventionen. I dagens globala ekonomi, som verkar locka fram allt mer egoistiskt värnande om det egna landets konkurrenskraft, ger konventionen inget stöd för att dylika hänsyn till konkurrenskraften skall få hålla ner den takt i vilken konventionsförpliktelserna förverkligas i stater, som är rika och konkurrenskraftiga. I stället finns ett explicit *önskemål* att de rika

---

<sup>109</sup> Ibid s. 15.

<sup>110</sup> Leckie och Gallgher (ed.) 2006 s. 453-455. För vad som avses med tillgängliga resurser och skyldigheterna under ekonomiskt svåra tider, se även Kenna 2006 s. 17.

länderna inte bara själva skall förverkliga den samma, utan också hjälpa de fattiga länderna att fullfölja sina förpliktelser visavi konventionen.<sup>111</sup>

Det sistnämnda måste uttryckligen betecknas som ett önskemål, därför att hjälpen bygger på frivillighet. Trots frivilligheten, är konventionens anda ändå att rika länder *inte* borde bekämpa de fattigas möjlighet att öka sin egen andel av den globala marknaden. En sådan ökning skulle ju, förutsatt att de fattiga länderna också i enlighet med konventionsförpliktelserna fördelar ett ökat välstånd rättvist, minska de fattiga ländernas behov av bistånd.

Kenna hävdar att konventionsstaterna åtminstone är skyldiga att inför övervakande organ påvisa, att alla till buds stående medel använts för att fullfölja förpliktelserna enligt konventionen. År 1993 hävdade FN:s speciella rapportör ifråga om boenderätt att just uttrycket ”till ett maximum av de ekonomiska möjligheterna” utgjorde någonting av kärnan i hela konventionen. I linje med den logiken, medför ökade resurser även skyldighet att öka insatserna för att förverkliga denna konvention.<sup>112</sup> Växande resurser bör rimligtvis ändå ha den största relevansen för *fattiga* länder.

Utgående från Limburgprinciperna och ovanstående beskrivning är det svårt att undvika uppfattningen att övervakningen har rätt att sätta fokus på *nationella prioriteringar i resursanvändningen*. Konventionen förpliktar i princip att prioritera de skyldigheter som följer av den. Så länge dessa är ouppfyllda har staterna alltså en skyldighet att låta mer sekundära behov stå tillbaka. En stat som prioriterar annat har *inte* ”till maximum av sina resurser”, verkat för att fullfölja konventionen. Det är likväl lätt att inse att övervakningen av att påbjudna prioriteringar följs är en mycket

<sup>111</sup> Se internationella ESK-konventionen art. 11 § 1 där det internationella samarbetet ifråga om en tillfredsställande levnadsstandard samt en ”lämplig boendestandard” och en fortlöpande förbättring av levnadsvillkoren bygger på ”frivillighetens grund”. I FN:s arbetsgrupp för ett tilläggsprotokoll till internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i Genève 16-27.7. 2007 företrädde bl.a. den afrikanska gruppen en annan uppfattning om hur bindande kraven på internationellt bistånd i förverkligandet av konventionen bör vara. Den hävdade att skyldigheterna till internationellt bistånd är juridiskt bindande. Gruppen förespråkade därför att en speciell fond för ändamålet skulle bildas, då tilläggsprotokollet godkänns. Se UN Human Rights Council, Sixth session, Item 3 of the provisional agenda, A/HRC/6/3 (30 Aug. 2007, Report of the Open-ended Working Group on an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its fourth session (Geneva 16-27 July 2007), art. 13-14. Utskrift 6 sept. 2007.

Den afrikanska gruppens ståndpunkt kan sannolikt härledas till art. 2 § 1 i konventionen. Eftersom det ifråga om art. 11 § 1, där rätten till bostad nämns, klart är utsagt att den delen av förpliktelserna ifråga om ”lämplig bostad” bygger på frivillighetens grund, utgör *frivillighet* ifråga om internationellt bistånd för att alla skall få lämplig bostad, enligt min tolkning, den enda rimliga tolkningen för mitt avhandlingstema.

<sup>112</sup> Kenna 2006 s. 16-17.

känslig uppgift, där frågan om vilket utrymme som lämnas kvar för dagspolitiken kan utgöra sprängstoff.

### 3.2.2.3 *Maastrichtriktlinjerna som indikation på brott mot ESK-rättigheter*

Maastrichtriktlinjerna för när en kränkning av ESK-rättigheter förekommit innehåller två huvudtyper av kränkning. Den första typen bygger på att man genom *aktiv handling* kränker ESK-rättigheter. Exempel på dylika kränkningar är:<sup>113</sup>

1. Formellt slopande av lagstiftning som är nödvändig för fortsatt åtnjutande av ESK-rättigheter.
2. Ett aktivt ställningstagande där enskilda individer eller grupper nekas ESK-rättigheter som ingår i människorättssystemet.
3. Aktivt stöd till åtgärder vidtagna av tredje part, vilka *inte* överensstämmer med gällande ESK-rättigheter.
4. Antagande av lagstiftning eller policy som uppenbart är oförenlig med redan existerande rättsliga förpliktelser, ifall den inte bygger på en avsikt och ett utfall, som enligt principen om positiv särbehandling ger de svagaste och mest sårbara grupperna i samhället en förbättrad situation och en förbättrad jämlikhet i samhället.
5. Vidtagande av åtgärder som avsiktligt sänker den grad i vilken en i konventionen tryggad ESK-rättighet förverkligas.
6. Ett medvetet hindrande av, eller en paus i, det stegvisa förverkligandet av en i någon ESK-konvention skyddad rättighet, ifall ifrågavarande stat inte agerar inom ramen för den nationella prövning marginal som finns eller gör p.g.a. för små ekonomiska resurser, eller i annan force majeure situation.
7. Sänkning, eller slopande, av en specifik typ av offentliga utgifter, ifall den åtgärden inte är kombinerad med andra åtgärder som medför att miniminivån på förpliktelserna ändå uppfylls.

---

<sup>113</sup> Langford och Nolan 2006 s. 22 och Kenna 2006 s. 171. Det är uttryckligen Langford och Nolan, som sorterar *aktiva* handlingar under Maastrichtriktlinjerna. Kenna, igen, refererar till dessa under Limburgprinciperna, och ser enbart den andra typen, den som baserar sig på *underlåtenhet*, som kränkningar av Maastrichtriktlinjerna.

Den andra huvudtypen av kränkningar av ESK-rättigheter består av kränkningar via *underlåtenhet eller försummelse*. Exempel på dylika är:<sup>114</sup>

1. Ett misslyckande att ta nödvändiga steg som ett förverkligande av ESK-konventionen kräver.
2. Ett misslyckande att reformera lagstiftning som är uppenbart oförenlig med konventionsförpliktelserna.
3. Ett misslyckande att genomföra lagstiftning, eller att genomföra en policy, som är avsedda att förverkliga något konventionsstadgande.
4. Ett misslyckande att reglera enskildas eller grupperns aktiviteter, så att regleringen hindrar dem från att kränka ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.
5. Ett misslyckande att använda de maximala tillgängliga resurserna för att förverkliga ESK-rättigheter.
6. Ett misslyckande i utvärderingen av förverkligandet av ESK-rättigheter, i vilket även ingår utarbetande och tillämpning av kriterier och indikatorer för att bedöma om skyldigheterna uppfyllts.
7. Ett misslyckande att omedelbart avlägsna hinder, som det finns en skyldighet att avlägsna genast för att möjliggöra ett omedelbart förverkligande av en i konventionen tryggad rättighet.
8. Ett misslyckande att utan dröjsmål implementera rättigheter som en konvention kräver ett omedelbart förverkligande av.
9. Ett misslyckande att tillhandahålla en allmänt accepterad minimistandard av en ESK-rättighet.
10. Ett misslyckande att beakta internationella rättsliga förpliktelser inom ESK-sfären vid ingående av bi- eller multilaterala internationella avtal med stater, internationella organisationer och internationella sammanslutningar.

---

<sup>114</sup> Langford och Nolan 2006 s. 23 samt Kenna 2006 s. 171-172.

3.2.2.4 *Nationell prövningsmarginal och minimikärnan i rätten till bostad*

Viktigt att notera är att FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ändå inte innebär att FN:s övervakningsorgan lättvindigt ingriper. Staterna har, enligt gällande tolkning en *vid prövningsmarginal*. Kommittén själv betonar också att den alltid *respekterar den nationella prövningsmarginalen*.<sup>115</sup>

Det är också skäl att komma ihåg att FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter tillkommit via *politiska* beslut om ratificering av konventionen. I den mån konventionen medför en faktisk juridifiering av resursanvändningsbeslut, är det därför i grunden en fråga huruvida en generations politiker med sina *politiska* beslut kan binda både den egna och kommande generationers politiska beslutsfattares händer till de prioriteringskrav konventionen uppställer.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Se bl.a. FN:s människorättskommittés sextioförsta session, ärende 10 på agendan ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. Report of the open-ended working group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its second session, s. 15, punkt 66, där kommittémedlemmen Eibe Riedel uttryckligen konstaterar att kommitténs tolkning är att "adequate" och "appropriate" i art. 11 i nämnda konvention av kommittén ansetts ge staterna en *vid prövningsmarginal*. Se även punkt 36 s. 9 i samma dokument för Riedels status. Se även prof. Riedels beskrivning i punkt 65, s. 14 i samma protokoll av skyldigheterna under art. 12. Även där betonar han att nationella prioriteringar och inriktning på politiken respekteras. De nationella prioriteringarna bör likväl vara försvarbara med beaktande av rimliga och objektiva kriterier hur art. 12 kan uppfyllas. Jfr även protokollet från FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, trettioåttonde sessionen 30 april – 18 maj 2007 "An evaluation of the obligation to take steps to the "maximum of available resources" under the optional protocol to the Covenant, Statement", punkt 11, där kommittén själv uttryckligen betonar att den alltid respekterar den nationella prövningsmarginalen.

<sup>116</sup> Det faktum att Finland ratificerat den internationella ESK-konventionen gör det i princip möjligt att i nationell domstol väcka talan om någon grupp förbigåtts i det nationella skyddet av rättigheter som nämnda konvention skall trygga, samtidigt som mer sekundära behov tillgodosetts. Husa är för sin del starkt kritisk till en dylik juridifiering. Hans syn är att detta är ett ingrepp i läran om maktens tredelning, som han också ser som en del av det finländska rättssystemets kärna och djupstruktur. Hans uppfattning är att en dylik juridifiering av grundrättigheter överlag, och av de sociala i synnerhet, flyttar makt från politiken till domstolar. Eftersom grundrättigheter är starkt värderelaterade ser han dem primärt som politikens område. De sociala grundrättigheterna, som innebär positiva skyldigheter för samhället, ses av Husa som speciellt problematiska, eftersom ett förverkligande av dem medför ekonomiska konsekvenser. Se Husa 2004 kap. 3, och speciellt s. 97-158.

Tuori konstaterar för sin del att människorättskonventionernas verkan inte begränsas enbart till lagstiftningen. De har också en *tolkningspåverkan* på nationella grundrättigheter, vilken bygger på en i GL 22 § reglerad skyldighet för den offentliga sektorn att främja ett förverkligande av både de mänskliga rättigheterna och de nationella grundrättigheterna. Se Tuori 2004 s. 125-126. Se även Helenelunds recension av Husas Non Liquet i JFT 1/2007, där han pekar på en liten paradox i Husas kritik av grundrättigheters direkta tillämpbarhet direkt tillämpbarhet var en av grundrättighetsreformens explicita målsättningar. På så sätt speglar kritiken av deras direkta tillämpbarhet även en kritisk attityd till den part vars position Husa vill slå vakt om, lagstiftarens. Se JFT 1/2007, s. 92.

Material som är relevant för tolkningen av konventionen hittas även i andra av övervakningsorganet, *FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*, fastslagna tolkningar. Dess allmänna kommentar nr. 4 om rätten till ”lämplig bostad” klargör vilka element i konventionen som skall betraktas som förpliktande. Dessa utgör den *minimikärna* vilken alla stater som ratificerat konventionen förpliktat sig att uppfylla ifråga om bostadsfrågor. De skapar juridiskt en rätt, för alla som lyder under en konventionsstats jurisdiktion, att förvänta sig att staten uppfyller dem. De är:<sup>117</sup>

1. *Rättsligt skydd för hyreskontrakt.* Skyddet för hyreskontraktet bör omfatta rättsligt skydd mot inhumana vräkningar, trakasserier och andra hot. Konventionsstaternas regeringar bör därför vidta åtgärder för att, till den del sådant saknas, skapa rättsligt skydd för hyreskontrakt. Under denna punkt i Gen Com no 4 konstateras bl.a. ”State parties should consequently take immediate measures aimed at conferring legal security of tenure upon those persons and households currently lacking such protection, in genuine consultation with affected persons and groups.”<sup>118</sup> Notera att “immediate measures” förutsattes redan 31.12. 1991 och att det inte enbart gällde samhällsgrupper, utan “those person and households”, som då för tillfället saknade rättsligt skydd för sin bostad via ett hyreskontrakt.
2. *Tillgänglighet på service, material och infrastruktur* förutsätter att alla som åtnjuter rätten till lämplig bostad bör ha en ständig tillgång till naturresurser och kollektiva resurser, som rent dricksvatten, för kokning, uppvärmning och belysning behövlig energi, sanitära möjligheter och tvättutrymmen, matlager, avfallsservice, dränering och hjälp i nödsituationer.
3. *Bostad till rimlig kostnad.* Kostnader per person eller hushåll, baserade på boende, bör vara på sådan nivå att uppnåendet och tillfredsställandet av andra grundbehov inte är hotat eller nedsatt. Subventioner för bostadskostnader bör finnas för dem som annars inte har möjlighet att erhålla en bostad till rimligt pris. Hyresgäster bör också skyddas mot oskäligen hyreshöjningar. I samhällen där naturmaterial utgör den viktigaste resursen för att erhålla bostad bör staten vidta åtgärder för att säkerställa tillgången på sådana material.

<sup>117</sup> Kenna 2006 s. 20-22. Se även Leckie i Leckie (ed.) 2002 sida 10-15 för en snarlik beskrivning av vilka beståndsdelar ”lämplig bostad” är uppbyggd av enligt allmänna kommentaren nr. 4 från FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Se även schema s. 15. För en redogörelse för vilka krav som inte ingår i lämplig bostad, se samma källa s. 11 för vad FN:s förra bostadsrapportör Sachar anfört och Leckie (2001) s. 150.

<sup>118</sup> Se [www.ohchr.org/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/General Comments/General Comment no 4 av 31.12. 1991](http://www.ohchr.org/Human%20Rights%20Bodies/Committee%20on%20Economic,%20Social%20and%20Cultural%20Rights/General%20Comments/General%20Comment%20no%204%20av%2031.12.1991).

4. *Beboeliga bostäder.* Lämpliga bostäder bör vara *beboeliga*. De skall med andra ord erbjuda lämpligt utrymme och skydda mot köld, damm, hetta, regn, vind, andra hot mot hälsan, farliga konstruktioner och smittospridande insekter.
5. *Tillträde till bostaden.* Lämplig bostad innebär även att den bör vara nåbar för dem vars boende det gäller. Grupper som har speciella problem att nå bostäder bör ges fullständigt och bestående tillträde till bostäder som lämpar sig för dem. Således bör grupper som inte klarar vilket boende som helst ges visst företräde till bostäder som lämpar sig för dem. Sådana grupper är åldringar, barn, fysiskt handikappade, döende, HIV-positiva, människor med bestående medicinska problem, mentalt sjuka, offer för naturkatastrofer, människor som lever i katastrofbenägna områden och andra sårbara grupper. Både lagar inom bostadssektorn och bostadspolitiken bör till fullo beakta dessa gruppers specialbehov.
6. *Läget.* Lämplig bostad bör ha ett läge, där det finns möjligheter att få arbete, hälsovård, tillgång till skola, barndagvård och andra utrymmen för social service. Bostäder skall inte byggas på förorenade områden eller i omedelbar närhet av smittokällor som hotar invånarnas rätt till hälsa.
7. *Kulturellt lämplig bostad.* Bostadens konstruktion, byggnadsmaterial och den linje krav ifråga om byggnadsmaterial är baserad på, måste på ett rimligt sätt tillåta en rätt att i byggandet uttrycka en kulturell tillhörighet och särprägel. Aktiviteter som syftar till en modernisering av bostadssektorn bör baseras på att de kulturella dimensionerna i byggandet inte offras.

Den allmänna kommentaren nr. 4 från FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter visar tydligt bredden i de hänsyn som ”lämpligt boende” förutsätter enligt den för konventionen mest auktoritativa tolkningskällan, nämligen den FN-kommitté som har till uppgift att övervaka konventionens förverkligande. Sett ur ett finländskt bostadslöshetsperspektiv är det också intressant att lägga märke till att bland grupper med speciella problem som räknas upp i punkt 5, och som därför bör tryggas ett bestående tillträde till bostad, finns, jämsides med fysiskt handikappade, även grupper som tillhör de bostadslösa i vårt land, nämligen *HIV-positiva, mentalsjuka och människor med andra bestående medicinska problem*. Viktigt att notera är att detta enligt det auktoritativa övervakningsorganet är en *minimikärna i rätten till bostad*. Det innebär att dessa grupper också *skall vara sinsemellan jämlika ifråga om kärninnehållet*. Då man ser listan dyker också bostadslöhetens hälsoeffekter i kapitel 2 på nytt upp i minnet.



### 3.2.2.5 *Inhumana vräkningar*

Den allmänna kommentaren nr. 7 från FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter härstammar från år 1997 och gäller ”inhumana vräkningar”. Termen ”inhumana vräkningar” används för en typ av vräkning som *inte* följer gällande lagstiftning, utan verkställs utan laga stöd.

De grupper som generellt är sårbara i samhället är också speciellt sårbara för den sorts ”inhumana vräkningar” som här avses. Kenna påminner likväl om att kvinnor i länder där de är diskriminerade ifråga om äganderätt och självständigt boende är extra sårbara. En sårbarhet, som inte begränsas enbart till dylika länder, är den risk kvinnor i bostadslöshet löper att utsättas för våld och/eller sexuella övergrepp.<sup>119</sup> FN:s kommitté förutsätter att vid ”inhumana vräkningar” som ett minimiskydd bör finnas procedurregler, som kan tillämpas på dylika fall. Dessa procedurregler kräver:<sup>120</sup>

1. Möjlighet till en uppriktig diskussion för de drabbade.
2. En lämplig och rimlig tid före tilltänkt datum för vräkning, inom vilken alla drabbade personer skall ha rätt att få anmälan om förestående vräkning.
3. Att alla drabbade bör på förhand i rimlig tid få information om föreslagna vräkningar och, där det är tillämpligt, även information om tilltänkt alternativ användning av bostaden eller landområdet som berörs av föreslagen vräkning.
4. Att speciellt om grupper av människor berörs, skall regeringstjänstemän eller deras representanter ha närvarorätt vid vräkningen.
5. Att alla personer som genomför en vräkning bör på kunna identifieras på ett korrekt sätt.
6. Att vräkningar inte bör ske under exceptionellt dåligt väder eller nattetid, ifall inte de drabbade personerna samtyckt till det.
7. Att rättsregler för vräkningar inklusive laga rättsskyddsmedel för de drabbade.
8. Att stadganden, där det är möjligt, om rättshjälp för personer som är i behov av hjälp för att söka om ändring i domstol.

<sup>119</sup> Kenna 2006 s. 22-23. ”Inhumana vräkningar” är doktorandens egna översättning från engelska av termen ”forced eviction”, då någon vedertagen översättning inte hittats.

<sup>120</sup> Ibid s. 23. Se även Leckie 2002 s. 20-21.

Konventionen förutsätter också att stater som ratificerat konventionen kriminaliserar ”inhumana vräkningar”, och tryggar de som drabbas av sådana en ekonomisk kompensation för förlorad egendom. Den allmänna kommentaren nr. 7 säger också ut att de vräkta, t.o.m. fast de utsatts för en helt laglig vräkning, *inte får lämnas bostadslösa, om de är i en situation där de riskerar att utsättas för människorättskränkningar*.<sup>121</sup> Från FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter finns också ställningstaganden som belyser vikten av dylika regler. Den 6 dec. 1991 skred kommittén första gången till fortsatta åtgärder i ett fall som gällde ”inhumana vräkningar”. Kommittén bad i brådskande ordning om ytterligare information om ett aktuellt vräkningsfall i Dominikanska Republiken, och krävde att alla åtgärder som inte följde konventionen skulle stoppas i det aktuella fallet, där en planerad vräkning skulle ha drabbat 70.000 människor. Kommittén tog också klar ställning för att detta handlade om brott mot konventionen.<sup>122</sup>

### 3.2.2.6 *Stöd för rätten till bostad i rätten till hälsa*

Den allmänna kommentaren nr. 14 *om rätt till bästa möjliga hälsa*, slutligen, klargör kopplingen mellan bostad och hälsa.<sup>123</sup>

Ifrågavarande artikel, nr. 12, i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter förutsätter att konventionsstaterna tryggar var och en högsta möjliga uppnåbara nivå av fysisk och mental hälsa. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har i den allmänna kommentaren nr. 14 klart sagt ut att art. 12 i denna konvention innehåller den mest heltäckande regleringen av rätten till hälsa, som överhuvudtaget finns i internationell rätt.

Kommittén har också varit tydlig ifråga om det normativa innehållet i nämnda artikel, och speciellt dess andra moment. Artikelns och momentet skall ges en *vid tolkning*, d.v.s. den ger inte enbart rätt till hälso- och sjukvårdsservice. Det räcker inte heller att komplettera dessa enbart med miljö- och arbetarskydd. Den beaktar både enskilda individers biologiska och *socioekonomiska* behov, men tar även hänsyn till en stats tillgängliga resurser. I denna rätt inkluderas, enligt gällande vida tolkning, under-

<sup>121</sup> Leckie 2002 s. 21 och 23-24.

<sup>122</sup> Hulchanski och Leckie (ed.) 2000 s. 25. Se även Leckie 2002 s. 20. Leckie klargör att det handlade om vräkningar som genomförts under en 5-årsperiod, och att antalet familjer som drabbades var närmare 15.000. Leckie klargör likaså att både det sätt på vilket dessa ”inhumana vräkningar” ägt rum och de förhållanden de vräkta tvingades leva i efter dessa vräkningar var brott mot konventionen.

<sup>123</sup> Kenna 2006 s. 23.

liggande orsaker som påverkar den enskilda individens hälsa.<sup>124</sup> Senare har kommittén också gett ett fällande utslag ifråga om vräkningar i Panama. Där handlade det inte enbart om brott ifråga om rätten till lämplig bostad, utan också om brott mot skyddet för enskildas privatliv och säkerhet. ”*Inhumana vräkningar*” är därför *prima facie* kränkningar av FN:s ESK-konvention.<sup>125</sup>

Kommitténs tolkning är att denna rätt är nära kopplad till förverkligandet av andra mänskliga rättigheter, som rätten till föda, *bostad*, människovärde, icke-diskriminering, privatliv och rätten att fritt röra sig. Den innehåller även *skyldigheter*, som främst gäller konventionsstaterna, medan friheterna verkar vara individbaserade.<sup>126</sup>

Under punkt 2 i den allmänna kommentaren nr. 14 från FN:s ekonomiska, sociala och kulturella kommitté lyfts sedan konventionsstaternas förpliktelser visavi rätten till bästa möjliga hälsa fram. De består, som alla mänskliga rättigheter, av 3 olika skyldigheter eller nivåer; nämligen skyldigheten att *respektera*, *skydda* och *förverkliga*. Skyldighet att *respektera* bygger på att stater bör avstå från att direkt eller indirekt ingripa i rättigheten i en riktning som sänker förverkligandegraden. Skyldigheten att *skydda* kräver att konventionsstaterna förhindrar att tredje part skadar rätten till bästa möjliga hälsa. Skyldigheten att *förverkliga*, slutligen, kräver av konventionsstaterna aktiva åtgärder som lagstiftning, anvisande av budgetmedel, och ett allmänt främjande, som gör att rättigheten fullt ut kan förverkligas. Lagstiftningsåtgärder bör enligt kommittén helst utgöra en hörnsten i det fulla förverkligandet, men även en systematisk nationell hälsopolitik ses som viktig. Kommittén ser uttryckligen en *sakenlig skötsel av bostadsfrågorna som en del av förverkligandet av rätten till bästa möjliga hälsa*.<sup>127</sup>

Med tanke på avhandlingens tema är det oerhört centralt att notera att kommittén konstaterade att *kärnan i rätten till bästa möjliga hälsa även har en tydlig bostadsdimension*. Den kräver att alla har tillgång till grundläggande skydd, boende och sanitära utrymmen, liksom tillgång till rent och drickbart vatten. I sin beskrivning av brott

<sup>124</sup> www.ohchr.org/english/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/ General Comments/General Comment no 14, The right to the highest attainable standard of health 11/09/2000. E/C. 12/200/4, punkterna 2 och 9-11. Bland underliggande orsaker nämns t.ex. genetiskt betingade skillnader i sjukbenägenhet, resursfördelningen och könsrelaterade skillnader i att insjukna i olika sjukdomar.

<sup>125</sup> Leckie 2002 s. 20.

<sup>126</sup> www.ohchr.org/english/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/General Comments/General Comment no 14/2000, punkt 12. Kursiveringarna finns inte i källan, utan är gjorda för att framhäva för avhandlingen relevanta kopplingar.

<sup>127</sup> Ibid punkterna 33-36, där bostadsfrågorna som en del av den socioekonomiska dimensionen av rätten till hälsa tydligast lyfts fram i punkt 36.

mot rätten till bästa möjliga hälsa, tar kommittén ifråga om *förverkligandet* bl.a. upp staters brister i förverkligandet av en systematisk hälsopolitik, otillräcklig finansiering och *sådana brister i resursallokeringen, som gör att sårbara och marginaliserade grupper inte får del av rätten till bästa möjliga hälsa.*<sup>128</sup>

Toebe, för sin del, förvånar genom att i sin definition av kärninnehållet i rätten till hälsa *inte* utnyttja den allmänna kommentaren nr. 14 från behörigt övervakningsorgan för hur FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter förverkligas, d.v.s. från FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. I stället kopplar hon ihop flera internationella konventioner och deklARATIONER och lutar sig mot WHO-material. Hon noterar visserligen att det finns två sätt att definiera rätten till hälsa och då också två huvudkomponenter i denna rätt. Den ena utgår från rätten till hälsovårdsservice. Den andra bygger på underliggande faktorer som påverkar hälsan. Hon ställer sig kritiskt till att involvera underliggande faktorer som påverkar hälsan i ”rätten till hälsa”. Bl.a. frågar hon sig vilken roll rätten till lämplig bostad och rätten till utbildning då borde ges i rätten till hälsa. Hon pekar helt berättigat på att dylikt leder till normativa överlappningar mellan olika mänskliga rättigheter.

Det hindrar henne ändå inte från att i kärnan i rätten till hälsa, med stöd av två strategidokument från WHO, inkludera även några bakomliggande faktorer som påverkar hälsan. Hon anser t.ex. att främjande av tillgången på mat och passande föda, samt tillgången på rent vatten och grundläggande sanitära förhållanden ingår i kärnan i rätten till hälsa. Hennes argumentation går här ut på att hon skiljer mellan det som kräver *omedelbart förverkligande* och det som tillhör ett *successivt förverkligande*, där det finns komponenter som behöver uppfyllas först senare, då tillräckliga resurser kan uppbådas.<sup>129</sup>

Hennes definition av kärnan i rätten till hälsa kan likväl kritiseras för att tillmäta ett FN-organs *strategidokument* större relevans i tolkningen av rätten till hälsa, än vad ställningstagande från behörigt övervakningsorgan ifråga om FN:s internationella ESK-konvention tillmäts. Det är anmärkningsvärt då hennes definition av kärnan i rätten till hälsa även skall täcka den rätten i nämnda konvention, art. 12. *Toebe förbigår alltså den mest auktoritativa rättskällan ifråga om kärninnehållet i rätten till hälsa i konventionen, till förmån för en svag rättskälla.* Det kan inte vara rimligt. Det

---

<sup>128</sup> Ibid punkterna 43 och 52. Ovan i fotnot 78 återgavs Kennas hänvisning till att den allmänna kommentaren nr. 14 från FN:s ekonomiska, sociala och kulturella kommitté klargör kopplingen mellan rätten till hälsa och bostadsfrågorna. Han relaterar likväl inte närmare hur den kopplingen ser ut. Se Kenna 2006 s. 23.

<sup>129</sup> Se Toebe 2001 s. 173-178.

är tydligt, då hon ändå känner till den allmänna kommentaren nr. 14, och använder den till annat.<sup>130</sup>

Kommitténs auktoritativa tolkning är intressant med tanke på den utlösande faktorn till den finländska nationella subjektiva rätten till boende. Denna rätt utlöses, som ovan redan framgick, *om bostadslösheten leder till risk för hälsa eller liv*. Via FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kan nu alltså också styrkas en ”omvänd” koppling. Rätten till bästa möjliga hälsa förutsätter då den förverkligas fullt ut, att socioekonomiska faktorer som lämplig bostad, som tryggar rimligt boende och sanitära förhållanden, bör vara uppfyllda *även för sårbara och marginaliserade grupper*.

### 3.2.3 Övriga relevanta FN-konventioner och -instrument

Kenna har en gedigen förteckning över andra FN-instrument, som internationellt är av betydelse för rätten till lämplig bostad.<sup>131</sup> Min ambition i denna avhandling är mer begränsad. Den inskränker sig till att ur internationell rätt endast lyfta fram sådant material, som kan ha tolkningsrelevans för i vårt lands nationella grundrättighetssystem ingående subjektiva rätt till boende (GL 19.1 §), eller i samma system (GL 19.4 §) ingående skyldighet för ”det allmänna” att främja vars och ens ”rätt till bostad”. Detta gör utbudet av relevanta FN-instrument betydligt smalare.

Ett instrument som kan ha åtminstone en begränsad relevans i Finland är *FN:s konvention om eliminering av alla former av diskriminering av kvinnor*. Konventionen antogs av FN:s generalförsamling i dec. 1979, och trädde i kraft den 3 sept. 1981. Konventionen förpliktar enligt art. 14.(2) stater som ratificerat den att bl.a. vidta behövliga åtgärder för att eliminera diskriminering av kvinnor på landsbygden, ifråga om det goda landsbygdsutvecklingen för med sig. Det skall bl.a. ske så att de skall bli delaktiga av utvecklingen ifråga om bostadsfrågor. Kennas beskrivning av vari diskrimineringen består känns inte till alla delar relevant för finländska förhållanden. Han hänvisar till att kvinnorna globalt sett tillbringar största delen av sitt liv i hemmet och att de trots detta oftast är uteslutna ur hela processen då det gäller att skapa och påverka bostadsförhållandena. Det sker bl.a. genom att de sällan är delaktiga av ägandet av mark eller bostäder.<sup>132</sup>

<sup>130</sup> Ibid s. 177-178.

<sup>131</sup> Kenna 2006 s. 24-30.

<sup>132</sup> Kenna 2006 s. 24-25. För basuppgifter om konventionen, se även Hulchanski och Leckie 2000 s. 13.

Det element som däremot tyvärr kan ha större relevans även i nordiska och finländska förhållanden är en liten passus, som ingår i beskrivningen av kvinnors bostadslöshet i en global kontext. Passusen nämner att 81 % av de bostadslösa kvinnorna varit utsatta för sexuellt utnyttjande eller fysiskt våld. 65 % av dem har varit utsatt för fysiskt våld från sin partner i nuvarande relation. Bostadslösa kvinnor i Finland och Norden har tyvärr också erfarenhet både av sexuellt utnyttjande och fysiskt våld från män. En undersökning av våld mot kvinnor i Finland visade bl.a. att 110.000 kvinnor varje år utsätts för våld, eller hot om sådant<sup>133</sup> Det finns alltså *risk* för dylikt, och det förekommer också i praktiken. Det ger likväl inte rätt att generalisera och hävda att alla bostadslösa kvinnor utsätts för dylikt. Ändå borde ”skydda”-elementet i alla mänskliga rättigheter stämma till eftertanke om det finns ytterligare saker att göra i vårt land för att skydda bostadslösa kvinnor mot människorättskränkningar.

*FN:s deklaration om handikappade personers rättigheter* är också värd en granskning, huruvida den kan vara relevant med tanke på finländsk bostadslöshet. Deklarationen innehåller för det första en tydlig definition av handikapp; ”Med termen ”handikappad person” avses alla personer som helt eller delvis är oförmögna att tillförsäkra sig själva det mest nödvändiga för ett normalt självständigt fysiskt och/eller socialt liv, då denna bristande förmåga är resultatet av antingen medfödda eller senare förvärvade defekter i den fysiska och mentala kapaciteten.”<sup>134</sup>

Definitionen verkar vara diagnosneutral. Den är inte bunden till *fysiskt* handikapp. Den är inte heller bunden till det sätt på vilket handikappet uppstått. I stället verkar den helt explicit utgå från ett *faktiskt* handikapp, oberoende av om det är fysiskt eller psykiskt, och oberoende av uppkomstsätt. Dessutom är deklarationen synnerligen tydlig med att ingen form av diskriminering får förekomma i förverkligandet av deklarationen. I stället skall alla handikappade åtnjuta samtliga rättigheter som deklarationen avser att trygga de handikappade. Som den allra första rättigheten för handikappade nämns att de skall ha en i deklarationen inbyggd rätt till att åtnjuta *respekt för människovärdet*. Deklarationen förutsätter också att nödvändig behandling skall ges, liksom medicinsk och social rehabilitering. Likaså skall deras speciella behov tillgodoses, och *de skall skyddas mot alla former av utnyttjande*.

<sup>133</sup> Granfelt 1998 s. 63-65, 68-69, 74-75 och 151-162 och [www.coe.int/Human Rights/European Social Charter/European Committee of Social Rights/Reporting Procedure/Reports submitted by States/](http://www.coe.int/Human Rights/European Social Charter/European Committee of Social Rights/Reporting Procedure/Reports submitted by States/) Finland 1st Report, s. 52. Utskrift 02.07. 2007. Se även Rosengren 2003 bl.a. s. 190, 254, 264-269. Rosengren lyfter likväl även fram kvinnors principfasthet, som gör att de står emot krav på att ”sära på benen” för att få tak över huvudet för natten. Se Rosengren 2003 s. 272.

<sup>134</sup> Översättningen är avhandlingsförfattarens egen fria översättning, som inte är ordagrann, utan tänkt att återge andemeningen i definitionen. Grundtexten är tagen ur Leckie och Gallagher (ed.) 2006 s. Deklarationen är antagen av FN:s generalförsamling via resolution nr. 3447 (XXX) av den 9 dec. 1975. Se Leckie och Gallagher 2002 s. 269 o. Leckie och Hulchanski (ed.)2000 s. 11.

Leckie och Hulchanski ser deklARATIONEN som relevant även med tanke på de handikappades bostadsfrågor, och hävdar en uppfattning att handikappade inte i dylika frågor får behandlas annorlunda än vad deras handikapp och utvecklingsmöjligheter förutsätter. Om en särlösning för boendet är absolut nödvändigt, skall miljön och förhållandena i en sådan vara så snarlika som möjligt med dem som jämnåriga överlag åtnjuter.<sup>135</sup>

*FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har i sin allmänna kommentar nr. 5 om personer med handikapp konstaterat att det inte finns någon allmän och av alla accepterad definition på handikapp för personer. Detta indicerar att FN-deklARATIONEN om handikappades rättigheter inte ens i FN:s egna organ haft genomslagskraft ifråga om definitionen av vad en handikappad person är. Den definition kommittén använder innehåller smärre nyheter. Den bygger ändå på att handikapp är summan av en stor mängd funktionella begränsningar, som förekommer i alla samhällen. Handikapp kan konstitueras via fysiska, intellektuella eller känslomässiga begränsningar, via mental- eller annan sjukdom. Dylika begränsningar, som konstituerar handikapp, kan vara antingen tillfälliga eller av bestående natur.”*<sup>136</sup> Jämfört med definitionen i deklARATIONEN, är främst ”känslomässiga begränsningar” nytt.

*Definitionen bygger ändå i allt väsentligt på samma grund som de tidigare. Det faktiska handikappet, oberoende av vilken orsak eller vilken natur det har, d.v.s. om det är fysiskt eller psykiskt betingat, eller en samverkan mellan dessa orsaker, kan grunda ett handikapp. Det faktum att FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter analyserar handikappades rättigheter utgående från internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är ändå en indikation på att FN:s deklARATION om handikappades rättigheter, i enlighet med deklARATIONERS allmänna karaktär, t.o.m. av FN:s egna organ ses som extremt svag. Det kan ändå inte undanröja faktum, att ett faktiskt handikapp utgör grund för att klassas som handikappad, oberoende av detta faktiska handikapps bakgrund, uppkomstsätt och begränsningarnas karaktär.*

Det går att koppla till en viktig punkt i FN:s ESK-kommittés allmänna kommentar nr. 5. Kommittén konstaterar uttryckligen i punkt 5 att den internationella konventionen om ESK-rättigheter inte överhuvudtaget nämner ordet ”handikapp”. Kommentaren bygger i stället på den allmänna deklARATIONEN om mänskliga rättigheter, enligt vilken alla människor är födda fria och med samma värde. I och med det finns heller ingen grund att förneka handikappade de rättigheter som den internationella ESK-

<sup>135</sup> Leckie och Hulchanski (ed.) 2000 s. 11.

<sup>136</sup> Leckie och Gallagher 2006 (ed.) s. 297-298.

konventionen skall trygga alla. Samma grundläggande filosofi, att samhället bör använda sina maximala resurser, för att förverkliga den internationella ESK-konventionen, gäller alltså även för handikappade. Så är fallet även fast det kan förutsätta att proportionellt sett större resurser satsas på handikappade än på sådana som inte lider av något handikapp. Den allmänna kommentaren nr. 5 anger också tydligt att ett nekat tillträde till rimligt boende utgör en av de diskrimineringsformer som handikappade utsatts för. Kommentaren nämner också bostadsfrågorna som ett område där diskriminering av handikappade har varit allra vanligast.<sup>137</sup>

Denna allmänna kommentar nr. 5 är med tanke på avhandlingens tema synnerligen intressant på två sätt. Dels tillerkänner den explicit handikappade jämlika rättigheter i förverkligande av ESK-konventionen, fast ordet handikapp inte överhuvudtaget nämns i den konventionen. Dels har den en definition av ”handikapp” som är betydligt bredare än i den allmänna kommentaren nr. 4, om rätten till lämplig bostad. I sistnämnda utgjorde fysiskt handikappade en grupp som enligt punkt 5 skulle tryggas ett tillträde till bostad. Andra jämlika grupper, som också skulle tryggas tillträde till bostad anpassad för deras behov, utgjordes av människor med mentalsjukdom, HIV eller andra bestående medicinska problem. I den allmänna kommentaren nr. 5 om handikappade finns däremot en definition av handikappade, där dessa övriga grupper som skulle tryggas tillträde till en lämplig bostad är *definierade så att de ingår bland de handikappade*.

Detta möjliggör alltså att närma sig rätten till lämplig bostad för grupper som lider av annat handikapp än ett fysiskt antingen utgående från den allmänna kommentaren nr. 4 om rätten till bostad, eller utgående från dito nr. 5, om de handikappades rättigheter. Utgående från allmänna kommentaren nr. 5 får man dock en tydligare rätt till bostad även för dem som lider av någon form av känslomässiga störningar, vilket i kommentaren också betecknas som ett handikapp.

Kenna lyfter också fram en lång rad andra FN-instrument som relevanta för rätten till bostad. En del av dem har likväl inte ratificerats av Finland.<sup>138</sup> Andra åter har ingen tydlig relevans, med tanke på vilka grupper som i dagens Finland är bostadslösa.

Det finns numera också en *konvention* om handikappades rättigheter. Den har trätt i kraft den 3 maj 2008 och har ratificerats av 98 medlemsstater. Bland dem finns i början av februari 2011 *inte* Finland, även om vårt land undertecknat konventionen den

---

<sup>137</sup> Se [www.ohchr.org/english/Human Rights Bodies/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/General Comments/General Comment nr. 5 från år 1994](http://www.ohchr.org/english/Human%20Rights%20Bodies/Human%20Rights%20Bodies/Committee%20on%20Economic,%20Social%20and%20Cultural%20Rights/General%20Comments/General%20Comment%20nr.%205%20från%20år%201994). Utskrift 08.05. 2007.

<sup>138</sup> Kenna 2006 s. 24-30.



30 mars 2007. Intressant med den är likväl att den har en snävare definition av ”handikappad” än ovanstående. Det syns så att ”känslomässiga störningar” inte finns med. Dessutom räcker, enligt konventionen, inte *tillfälliga* funktionshinder. De skall i stället vara *långvariga*.<sup>139</sup>

### 3.3 Europarådets konventioner och fördrag

#### 3.3.1 Europeiska människorättskonventionen

##### 3.3.1.1 Allmänt funktionssätt och viktiga artiklar som stöder rätten till bostad

Europeiska människorättskonventionen artikel 1 tryggar var och en som lyder under en sådan stats jurisdiktion som ratificerat konventionen de rättigheter som den skall trygga. Konventionen ”backas upp” av sällsynt starka tvångsmedel. Konventionens stadganden kan dels tillämpas direkt i nationella domstolar, dels kan de också vid behov påverka tolkningen av nationella stadganden. Prövning i Europeiska människorättsdomstolen (nedan ERMD) är också en viktig metod att tvinga fram en efterlevnad av konventionens stadganden. Dylik prövning förutsätter likväl alltid att nationella rättsmedel är använda fullt ut. Konventionen tillåter ändå en viss nationell prövningsmarginal i tillämpningen av den. Kenna påvisar att den nationella prövningsmarginalen också tillämpats i rättsfall som gäller bostadsärenden. Prövningsmarginalen är likväl snävare om elementära mänskliga rättigheter är hotade.<sup>140</sup>

Med tanke på rätten till bostad noterar Kenna artiklarna 3, 6, 8, 13, 14 samt art. 1 i tilläggsprotokoll 1 som de mest relevanta. Av dessa förbjuder art. 3 tortyr och behandling eller bestraffning som är omänsklig eller förnedrande. Artikeln innebär att stater som ratificerat konventionen har förpliktelser att aktivt verka för att dylik be-

<sup>139</sup> Se [www.ohchr.org/english/issues/disability/convention/htm](http://www.ohchr.org/english/issues/disability/convention/htm) där det framkommer att konventionen träder i kraft då den ratificerats av 20 medlemsländer. För antalet ratificeringar i februari 2011 se [http://www.ohchr.org/Committee on the Rights of Persons with Disabilities/Status of ratification/15 Convention of the Rights of Persons with Disabilities](http://www.ohchr.org/Committee%20on%20the%20Rights%20of%20Persons%20with%20Disabilities/Status%20of%20ratification/15%20Convention%20of%20the%20Rights%20of%20Persons%20with%20Disabilities). Utskrift 7 febr. 2011. För definitionen av handikapp, se själva konventionstexten. Se även Nieminen 2010 s. 379-390 för referat av hur funktionshindrades rättigheter i folkrätten utvecklats. Ifråga om utvecklingen inom FN:s ram förbigår hon likväl deklARATIONEN om handikappade personers rättigheter. Det kan förstås försvaras med att en deklARATION inte i sig skapar några rättigheter. Utvecklingen från en vidare definition av handikapp i deklARATIONEN om handikappades rättigheter till en snävare definition i konventionen är likväl i sig intressant.

<sup>140</sup> Kenna 2006 s. S. 50-52. Prövningsmarginal fanns bl.a. i målet Spadea och Scalabrino v. Italien 28.09. 1995, ERMD 482, klagomål nr. 23/1994/470/551. I nämnda mål ansågs intrång i skyddet för privat- och familjeliv acceptabelt, då man i syfte att förverkliga social rättvisa via social- och ekonomisk politik, upphävde en flyttningsupplåtelse (vräkningsorder) och fryste hyrorna.

handling stoppas.<sup>141</sup> Det kan ske både direkt, t.ex. så att sådan är förbjuden i offentlig verksamhet, och indirekt genom kriminalisering av dylik i horisontella relationer mellan enskilda. All behandling lyder under denna artikel om den är förödmjukande för en person, t.ex. genom att visa bristande respekt för honom/henne på ett sätt som gör att den drabbade känner stark rädsla eller starkt själsligt lidande, och sådan underlägsenhet som gör att en individs moraliska och fysiska motstånd kan knäckas.<sup>142</sup>

Kenna lyfter i sin "Housing Rights and Human Rights" också fram ett mål där de "levnadsförhållanden" klaganden haft i ca. 10 år ansetts utgöra en kränkning av människovärdet.<sup>143</sup> Redan bokens titel "Housing Rights and Human Rights" antyder att bostadsförhållandena haft andel i att en kränkning ansågs föreligga. En kontroll med utslaget visar att bostads- och sanitära förhållandena utgjorde en del i en total problembild, där även rasdiskriminering ingick.<sup>144</sup>

Ett annat mål där de höga beviskraven på omänsklig och förnedrande behandling enligt ERMK art. 3 ansågs uppfyllda, tillsammans med en bevisad kränkning av ERMK art. 8, var ett turkiskt mål. Flera familjers hus hade i detta mål bränts ner av gendarmer, sedan några flickor ur byn försvunnit och anslutit sig till PKK, d.v.s. den kurdiska gerillan. ERMD ansåg det bevisat att klagandens familjs hus, inklusive löse-gendom, bränts inför familjens åsyn. Familjen hade på så sätt tvingats flytta bort från orten till sämre bostadsförhållanden, och nivån för omänsklig och förnedrande behandling enligt ERMK 3 art. hade överskridits, samtidigt som rätten till hemmet i art. 8 kränkts.<sup>145</sup>

Artikel 6 i ERMK handlar om rättvisa rättegångar. Enligt Kenna har bostadsfrågor i många mål från ERMD ansetts kräva rättvisa rättegångar. ERMD har också gett utslag där det handlat om en kombination av kränkningar av art. 6 och den i art. 8 tryggade hemfriden. Kenna hänvisar på den punkten till utslaget i målet *Connors v. Storbritannien*, och konstaterar att utslaget styrker uppfattningen att vräkning från bostad kräver procedurregler, som skyddar mot summarisk och godtycklig vräkning. Utan dylika kan rättvis rättegång inte heller tryggas.<sup>146</sup>

<sup>141</sup> Kenna 2006 s. 52.

<sup>142</sup> Ibid s. 53.

<sup>143</sup> Se Kenna 2006 s. 53 om fallet "Moldovan and others v. Romania". Se även utslaget av 12 juli 2005, klagomål nr. 41138/98 och 64320/01.

<sup>144</sup> Kenna 2006 s. 53.

<sup>145</sup> Se ERMD:s utslag 24.10. 2003 i målet *Yöyler v. Turkiet*. Klagomål nr. 26973/95. Gendarmernas kommandör kom efter flickornas försvinnande till byn och krävde att byborna skulle överlåta flickorna åt dem, annars skulle byn brännas ner. De misshandlade också flera bybor, bl.a. klagandens fru. Samtliga flickor som försvunnit tillhörde klagandens släkt.

<sup>146</sup> Kenna 2006 s. 54-55. Se även ERMD:s utslag av 27 maj 2004 i målet *Connors v. Storbritannien* med klagomål nr. 66746/01.

Artikel 13 i europeiska människorättskonventionen förutsätter sedan att det redan på det nationella planet skall finnas tillgång till effektiva rättsmedel inför nationella myndigheter, om det finns grund att misstänka kränkning av konventionen. Detta gäller också i det fall att myndighet kan vara den part som kränkt i konventionen tryggad rättighet.<sup>147</sup>

Artikel 14 är ett för hela konventionen mycket centralt stadgande. Stadgandet lyder:

*Förbud mot diskriminering. Åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i denna konvention skall tryggas utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.”*

Kenna betonar explicit att artikeln innebär ett diskrimineringsförbud endast ifråga om de rättigheter som konventionen skall trygga, likväl så att tilläggsprotokoll 12 till konventionen klargör att från offentliga myndigheters sida är ingen som helst diskriminering tillåten.<sup>148</sup> ERMK:s utslag i målet Larkos v. Cypern är ett exempel på dylik kränkning av art. 14 i kombination art. 8. I målet ansåg de nationella myndigheterna det rimligt att statstjänstemän hade ett sämre uppsägningsskydd som hyresgäster i en statsägd bostad, än det uppsägningsskydd som man åtnjöt i en privatägd hyresbostad. ERMD konstaterade att dylika skillnader konstituerade en kränkning av diskrimineringsförbudet i ERMK art. 14. Dessutom ansåg ERMD att uppgjort hyreskontrakt inte fyllde kriterierna för tjänstebostad, utan var att betrakta som en hyresbostad på vilken lagarna om privata hyreskontrakt borde tillämpas, varför ERMK art. 8 och 14 kränkts.<sup>149</sup>

För Finlands del är det också i diskrimineringsfrågor relevant att notera att via Republikens presidents F 21.01 2005 (9/2005) har tilläggsprotokoll nr. 12 till ERMK också blivit gällande rätt för Finland. Den trädde formellt i kraft för Finlands del 01.04. 2005. Detta tilläggsprotokoll innehåller ett *generellt* diskrimineringsförbud.

<sup>147</sup> Kenna 2006 s. 59.

<sup>148</sup> Ibid s. 59.

<sup>149</sup> Se Xenis Larkos v. Cypern. (1999) 30 ERMD 597, utslag 18.02. 1999 klagomål nr. 29515/95. Se även Kenna 2006 s. 59-60 för en redogörelse av ett rumänskt mål, där diskriminering på etnisk grund ansågs föreligga. I det målet ansågs, förutom ovannämnda artiklar 8 och 14, även art. 6 ha kränkts, då processen drog ut extremt länge på tiden och det förekommit diskriminerande uttalanden från myndigheterna under processen.

Fast handikapp inte separat nämns utgör givetvis också handikapp en förbjuden diskrimineringsgrund, då ett *generellt* diskrimineringsförbud finns.<sup>150</sup>

Detta aktualiserar ännu tydligare än förr frågan *varför de bostadslösa kan utgöra en grupp som i praktiken saknar allt skydd för sitt privatliv och att de inte heller anses ha rätt till någon bostad*. Det finns förstås olika bostadslöshetsdefinitioner, som gör att en del som är klassade som bostadslösa ändå kan åtnjuta skydd för privatlivet. Frågan har således störst relevans för bostadslösa som inte har annan plats att sova på än natthärbärge.

### 3.3.1.2 *Rätten till skydd för hemmet samt privat- och familjeliv*

Artikel 8 i ERMK har rubriken ”Rätt till skydd för privat- och familjeliv”. Stadgandet lyder:

- ”1. *Envar har rätt att åtnjuta respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.*
2. *Offentliga myndigheter får inte störa åtnjutandet av denna rättighet, med undantag av vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle och är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggande av oordning och brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller skyddandet av andra personers fri- och rättigheter.”*

Artikeln skyddar; 1) privatlivet, 2) familjelivet, 3) hemmet och 4) privat korrespondens, av vilka korrespondens saknar relevans för avhandlingen.

Artikeln innehåller en rätt att *få tillträde till sitt hem, kunna flytta in där, och att ostörd kunna inneha och använda det som sitt eget*. Termen ”hem” är ändå inte definierad utgående från nationell rätt. Den är *inte* heller *snävt* definierad som en lägenhet, eller ett markområde. Den kan även täcka åtgärder vidtagna i syfte att bygga eller på annat sätt skaffa sig en bostad. Likaså är kopplingen till i artikeln skyddat privatliv uppenbar. Hemmet skall således kunna användas som en plats där man kan ha sociala relationer, bl.a. umgänge med sina vänner. Likaså finns rätt att ostört ha ett sexualliv i hemmet. Stadgandet tillåter till den delen inte heller någon diskriminering utgående från sexuell läggning. Begreppet hem skall likaså möjliggöra att man inom rimliga ramar kan ge det en utsmyckning, som baserar sig på de boendes kulturella bakgrund

<sup>150</sup> Jfr även Bell 2003 s. 93, som noterar att art. 14 i ERMK *inte* utgör en uttömmande förteckning av förbjudna diskrimineringsgrunder. Grunderna har i praktiken utvidgats via ERMD:s tolkningspraxis.

och familjebegreppet såväl de jure som de factor. Sistnämnda innebär att t.ex. barn tillsammans med far- eller morföräldrar kan utgöra en familj, som har rätt till ett gemensamt hem.<sup>151</sup>

Ett exempel på ett mål där ingrepp i skyddet för ”hemmet” ansetts kränkt, finns från ön Guernsey, som har ett självstyre med egna lagar. I stöd av dess lagar hade myndigheterna där förbjudit ett äldre par, som i många år varit bortflyttat från Guernsey, att åter flytta in i sitt gamla hem som pensionärer. Detta ansågs som en kränkning av artikel 8 i ERMK. Slutsatsen att rätten till ”hemmet” kränkts bygger på att ägarnas rätt att permanent bosätta sig i sin bostad stoppades.<sup>152</sup>

Även *positiva handlingsskyldigheter* kan finnas för samhället enligt nämnda artikel. Ifråga om dessa hänvisar Kenna bl.a. till utslaget i målet Botta v. Italien. Han ser målet som en milstolpe, då han hävdar att i det på ett principplan första gången noterades att art. 8 även kan innehålla positiva handlingsförpliktelser för en stat trygga enskildas privat- och familjeliv. Skyldigheten skall ses som ett element i skyldigheten att *respektera* art. 8.<sup>153</sup>

Kennas uppfattning om det banbrytande i målet motsägs likväl av att redan i målet Marckx v. Belgien, ERMD 13.06. 1979 konstaterades att en stat kan ha positiva handlingsförpliktelser att skydda familjelivet. J. Viljanen noterar att de positiva skyldigheterna skall ses *som en del av effektivitetskravet* i kravet på hur ERMK skall tolkas. ERMD har senare även explicit noterat att ny nationell lagstiftning inte behöver inväntas. J. Viljanen påvisar också att ERMD ifråga om skyddet för familjelivet i art. 8 har gett utslag, där en stat ansetts ha positiva skyldigheter att via en tydlig lagstiftning avskaffa en diskriminerande behandling i familjefrågor.<sup>154</sup>

<sup>151</sup> Kenna 2006. s. 55-56. Se även Pellonpää 1991 s. 304 för redovisade fakta om hur familjebegreppet tolkas.

<sup>152</sup> Pellonpää 1996 s. 301-313. För det utslag där artikeln kränkts, se även domen i målet Gillow v. Storbritannien 24.11. 1986, klagomål nr. 9063/80.

<sup>153</sup> Kenna 2006 s. 56-57. Se även ERMD:s utslag 24.02. 1998 i målet Botta v. Italien, klagomål nr. 153/1996/772/973. Se även Nieminen 2010 s. 380.

<sup>154</sup> Marckx v. Belgien ERMD 13.6. 1979, klagomål nr. 6833/74, där ERMD ansåg det strida mot skyddet för familjelivet i ERMK art. 8, då barn födda utom äktenskapet var i en sämre ställning än barn födda inom äktenskapet. J. Viljanen noterar explicit att utslaget var banbrytande också på det sättet att domstolen konstaterade att ett förändrat samhälle även kräver ändrade tolkningar av tidigare stadganden. Staten hade en positiv skyldighet att via lagstiftning trygga även barn födda utom äktenskapet en jämlik ställning med barn födda inom äktenskapet. Kränkning av såväl art. 8 som art. 14 konstaterades. Se J. Viljanen 2003 s. 82-89. J. Se också Rytter 2000 s. 214 för uppfattningen att just Marckx-utslaget från 1979 var banbrytande ifråga om positiva skyldigheter. Viljanen använder även ERMD:s utslag 29.11. 1991 i målet Vermeire v. Belgien, klagomål nr. 12849/87. Det tydliggör att den människorättsvänliga tolkning av skyddet för familjelivet, som förstnämnda utslag initierade, även kunde tillämpas direkt i domstol. Ny nationell lagstiftning behöver *inte* inväntas, vilket nationell domstol ansåg i Vermeire-målet, där klaganden i arvsfrågor

Av betydande intresse är också att ERMD uttryckligen konstaterat att dessa positiva handlingsförpliktelser även kan innehålla *en vertikal dimension*, d.v.s. en skyldighet för staten att trygga att konventionens förpliktelser även respekteras i relationer privata emellan. Ifråga om den positiva handlingskyldigheten *finns likväl en nationell prövningsmarginal*. Viktigt är då också att det finns en *rimlig balans* mellan samhällets handlingskyldigheter och den enskildes rättigheter. I Bottamålet, som handlade om en semestrande handikappads rätt att ha tillträde till en privat badstrand samt en handikappanpassad toalett och en dusch i en annan region i Italien än hans hemregion, var slutresultatet att klagomålet förkastades. Orsaken låg i att det *måste finnas en direkt koppling mellan den enskildas rätt och samhällets skyldigheter*, vilket inte uppfylldes då en handikappad semestrade i en annan landsdel än den där han bodde.<sup>155</sup>

Målet Marzari v. Italien innehöll ett liknande konstaterande, att positiva handlingskyldigheter för samhället att ordna en bostad anpassad till ett handikapp kan finnas. Domstolen betonade i detta mål ändå att det *inte* finns någon i artikel 8 inbyggd garanti att få alla bostadsproblem lösta via samhället. *I särskilda fall kan likväl finnas skyldighet till aktivt bistånd, om det finns en direkt koppling till skyddet av privatlivet*.<sup>156</sup>

Dylika fall innehåller likväl också *en nationell prövningsmarginal*. Den kan också vara av ekonomisk art. I målet Sentges v. Nederländerna lämnades klagomålet utan prövning i sak, uttryckligen med hänvisning till att svarandelandet hade en nationell prövningsmarginal som *inte* överskridits. Målet byggde på att en patient med en svår muskelsjukdom krävde att få en robothand till den el-rullstol hon fått via den vanliga hälsovården. Den skulle förbättra möjligheterna till ett fullödigt privatliv och sociala

---

yrkade på att bli behandlad på samma sätt som sina kusiner, trots att hon var född utom äktenskap, medan kusinerna var födda inom ett äktenskap.

<sup>155</sup> Kenna 2006 s. 56-57. Se även utslag av de 24 febr. 1998 i målet Botta v. Italien, klagomål nr. 153/1996/772/973. Dylik rimlig balans mellan de grunder, som enligt art. 8 2 § kan berättiga till ingrepp i rätten till bostad enligt art. 8, 1 §, bör också finnas i mål där det *inte* handlar om positiva handlingskyldigheter, utan om ingrepp i rätten att ostört få utnyttja sin bostad. ERMD:s utslag i målet Slivenko v. Lettland av 9 okt. 2003, klagomål nr. 48321/99, är ett exempel på mål där ERMD:s majoritet ansåg att den nationella lagstiftningen byggde på ett acceptabelt syfte efter självständigheten förvisa den tidigare Sovjetarméns officerare och deras familjer ur landet. Där emot fanns inte en rimlig balans, då familjen fräntogs sin bostad och utvisades. Familjen var i första skedet statslös, senare ryska medborgare. Familjefadern var pensionerad då rättsprocesserna kring utvisningen pågick. Lettiska domstolar hade inte tillräckligt beaktat totalsituationen, där hustru och barn bott hela livet i Lettland. Det hade inte heller utretts om familjen utgjorde ett säkerhetsshot mot Lettland.

<sup>156</sup> Kenna 2006 s. 56-57. Målet slutade ändå i sakfrågan med att klagomålet inte ansågs styrka brott mot ERMK art. 8. Se även utslaget av 4 maj 1999 i målet Marzari v. Italien, klagomål nr. 36448/97.

kontakter. ERMD betonade att man inte ville undervärdera den förbättring av patientens möjligheter till ett självständigt liv, som en dylik skulle ge. Domstolen ansåg däremot att Nederländerna här hade *en prövningsmarginal, som var extra stor, då det handlade om en prioritering av hur begränsade nationella resurser skulle användas*.<sup>157</sup> Även om det inte explicit skrevs in i utslaget, är det rimligt att anta att det var en specialutrustning som var mycket dyr.

En liknande, och kanske ännu mer konkret hänvisning till de ekonomiska övervägandenas roll i den nationella prövningsmarginalen finns i ett brittiskt domstolsutslag, där ERMK art. 8 användes. Prövningen sker inte i ett vacuum, utan i en värld där det finns begränsade resurser, konstaterar High Court (Admin.) för England och Wales. I dylika fall behöver service inte beviljas, som medför att andra behövande i likvärdig ställning får en sämre behandling, p.g.a. de begränsade resurserna. *Det innebär att om rättigheter för andra, i någorlunda likvärdig rättslig position, riskerar att påverkas negativt av ett resursslukande beslut, finns ingen kränkning av art. 8 i ERMK*. I stället kan målet avgöras inom den nationella prövningsmarginalen.<sup>158</sup>

I ett brittiskt mål, avgjort i nationell domstol i stöd av bl.a. ERMK art. 8, avkunnades också en *fällande dom för kränkning av privat- och familjeliv enligt ERMK art. 8*. Målet gällde en familj där frun var svårt handikappad och rullstolsbunden. Frun i familjen var, p.g.a. sitt handikapp, helt och hållet bunden till sitt sovrum, som i praktiken även användes som familjens vardagsrum. Hon kom p.g.a. trappor inte till andra delar av bostaden. Bl.a. kom hon inte till toaletten, vilket var relevant i målet, då hon led av dubbel inkontinens, som gjorde att hon i allmänhet hade mindre än en minut på sig att nå toaletten, sedan hon började känna av sina naturbehov. Hon var således i behov av sin mans hjälp för att komma till toaletten, vilket inte alltid räckte för att undvika ”olyckor”, med stora kostnader för matt- och golvtvätt som resultat. Hon såg sig tvungen att övergå till vuxenblöjor. Hon kunde inte heller koka mat för sin familj, vilket hon ville, eller delta i skötseln av familjens sex barn, vilket hon gärna också ville.

Under två år förvägrades familjen annan bostad. Domstolen framhöll att artikel 8 i ERMK inte ger alla en rätt till bostad. *Däremot ansågs frun ha rätt till ”care” enligt*

<sup>157</sup> ERMD:s utslag 08.07. 2003 i målet Sentges v. Nederländerna.

<sup>158</sup> Se [www.bailii.org/ew/cases/EWHC/2001/535](http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/2001/535), 79-81 §§. Utskrift 11.04. 2007. Utslaget utgörs av ett utslag från England and Wales från 2 juli 2001. High Court (Admin.) för England och Wales konstaterade i detta utslag att en myndighets vägran att förlänga kontraktet med ett privat demenshem, som kraftigt skulle höja priserna till nya avtalsperioden, och dessutom krävde att betalning skulle tryggas även om alla patientplatser inte var fyllda, *inte* var någon kränkning av art. 8 i ERMK. Myndigheten hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att sprida ut de dementa patienterna på andra boenden.

en brittisk lag. Hon ansågs nämligen tillhöra en grupp som är speciellt sårbar och utsatt i samhället. Samhället ansågs därmed ha positiva handlingsförpliktelser, enligt ERMK art. 8, att trygga ett familje- och privatliv, som är så normalt det kan bli med hennes handikapp. Däremot ogillades käromålet ifråga om brott mot art. 3 i ERMK, d.v.s. påståendena att målet skulle byggt på en omänsklig behandling. En fällande dom, till den delen, skulle ha förutsatt att en avsikt att förorsaka lidande hade styrkts.<sup>159</sup> Tydligt är alltså att myndigheterna kan ha positiva handlingsskyldigheter att trygga privat- och familjeliv. Kenna pekar också på att brott mot art. 8 inte undviks genom att konstatera att det handlar om konflikter privata emellan, eller att det handlar om laga kraft vunna tillstånd, som står i konflikt med art. 8.<sup>160</sup>

Ur ERMD:s tolkningspraxis kan man likväl också hitta en typ av kränkning, som varken Pellonpääs eller Kennas typologier av kränkningar av art. 8 tydligt noterar. Den utgörs av fall där de positiva skyldigheterna inte är relaterade till skyddet för privat- eller familjelivet, utan i stället innebär förpliktelser att ordna ny bostad p.g.a. att *bostaden, eller den miljö där den finns, utgör en hälsorisk för de boende*. I målet Lopez Ostra v. Spanien fick en familj inte ny bostad förrän två år efter det en nybyggd avfallsbehandlingsanläggning startat upp sin verksamhet. Klagandens familjs bostad fanns ca. 12 m från anläggningen. I anläggningen behandlades även problemavfall från garverier, eftersom bostaden fanns i en region där läderarbeten utgjorde ett kännbart inslag i näringslivet. I klagandens familj fick en dotter sådana hälsoproblem att läkare rekommenderade familjen att flytta från sin bostad, som sedan anläggningen kördes igång, karakteriserades av en fruktansvärd avfallslukt. Läkarens bedömning var att dotterns hälsoproblem berodde på närheten till avfallsbehandlingsanläggningen och dess problemavfall.<sup>161</sup>

Liknande fall finns också av färskare datum. I målet Fadeyeva v. Ryssland hade de ryska myndigheterna misslyckats att anvisa ny bostad åt en familj som bodde i det som, i stöd av nationell lagstiftning, betraktades som en skyddszon kring ett stålverk,

<sup>159</sup> Kenna 2006 s. 57-58. För ovan relaterade beskrivning av handikappets art, familjesituationen och förhållandena i lägenheten, se även utslag från High Court för England och Wales, (2002) EWHC 2282. Kenna anger också ett rumänskt fall där polismyndighet varit involverad i att bränna ner byar, där romer bott. Dessa hade därefter varit hänvisade till källar- och andra utrymmen av undermålig kvalitet, eller till inkvartering hos vänner och bekanta under extrem trångboddhet. Detta var en kränkning av art. 8, då rätten till hem samt familje- och privatliv kränkts av myndigheter, utan att dessa vidtagit sådana positiva åtgärder för att förse de hemlösa med nya bostäder av rimlig standard.

<sup>160</sup> Se ibid s. 52, för Kennas konstaterande att det inte hjälper att kränkningarna utförts av privaträttsliga aktörer eller att kränkningarna utförts i stöd av tillstånd beviljade av behörig myndighet.

<sup>161</sup> ERMD:s utslag 9 dec. 1994 i målet Lopez Ostra v. Spanien, Series A 219. klagomål nr. 16798/90. Kenna nämner domslutet i målet Lopez Ostra v. Spanien, men *inte* i ett sammanhang som handlar om positiva handlingsförpliktelser. Se Kenna 2006 s. 52.



från vilket det kom giftiga ångor och andra luftföroreningar. I stöd av den nationella lagstiftningen ansågs boende inom skyddszonen som olämpligt p.g.a. konstaterade hälsorisker där. Trots det fick klagandens familj ingen förtur i stadens bostadskö, eller på något annat sätt en ny bostad anvisad. Familjen hade ej heller ekonomi att köpa en egen bostad.<sup>162</sup>

Kenna framhåller också att ERMD varit ”notoriskt ovillig” att dra generella slutsatser om hur art. 8 skall tillämpas. Domstolen har i stället varit mån om att kunna beakta de speciella förhållandena i varje enskilt fall, vilket haft den fördelen att en färdig doktrinbildning inte bundit domstolens händer. I stället har även väldigt speciella omständigheter kunnat vägas in i utslagen i enskilda mål.<sup>163</sup>

J. Viljanen hävdar för sin del att ett test i tre steg behövs för att utvärdera huruvida begränsningar av rättigheter i ERMK kan godtas. *Stegen är: 1) lagenlighet, 2) begränsningarna bör ha ett legitimt syfte och 3) de bör vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle.* Den nationella prövningsmarginalen utgör en del av ”nödvändighet i ett demokratiskt samhälle”. En av de doktriner som styr den prövningsmarginalen är att den besluts av ERMD från fall till fall, likväl så att beslutet sker på nationell nivå, ifall den ”är i en bättre position” att bedöma om det är nödvändigt att begränsa rättigheter enligt ERMK. Tillämpningen av detta varierar ändå väldigt mycket beroende på område. Viljanen hänvisar också till mål, där det uttryckligen konstaterats att det fanns ”en vid prövningsmarginal” då man tillämpar lagstiftning som tillhör den sociala och ekonomiska politiken.<sup>164</sup> Fast han hänvisar till relativt gamla utslag, styrker Sentgesutslaget från 2003 att frågor med en stark socialekonomisk dimension fortfarande kan ge en vid prövningsmarginal.

Utslaget från High Court för England och Wales ger likväl en intressant motbild, som också tydligt gäller just rätten till bostad och skyddet för familje- och privatliv. Om det gäller människor i speciellt utsatt situation, *krymper prövningsmarginalen.* Den tolkningen stöds också av den allmänna kommentaren nr. 4 från FN:s övervakningskommitté för den internationella ESK-konventionen. Enligt punkt 8e i den kommentären

<sup>162</sup> ERMD:s utslag 9 juni 2005 i målet Nadezhda Mikhaylovna Fadeyeva v. Ryssland. Klagomål nr 55723/00.

<sup>163</sup> Kenna 2006 s. 58.

<sup>164</sup> J. Viljanen 2003 s. 174-184 och 247-251. De tre grupperna i trestegstestet nämns redan på s. 174. Beträffande den vida prövningsmarginalen, inom mål som kan räknas till den ekonomiska och sociala politiken, se även hans återgivning av Schokkenbroeks uppfattning s. 254. punkt 5. Se även J. Viljanens text om rätten till familjeliv 2003 s. 316-323, där han hävdar att ”nödvändighetstestet” är svårt att tillämpa på rätten till familjeliv. Granskningen sker likväl i en kontext som gäller invandrare, och speciellt om de kan utvisas efter begångna brott, varför dess relevans för avhandlingen är relativt begränsad.

taren skall, som ovan framkommit, vissa grupper ges företräde till bostäder som lämpar sig för dem. Till sådana räknas bl.a. handikappade, mentalsjuka, HIV-positiva, andra med bestående medicinska problem samt ”andra sårbara grupper”. Det är klart relevant med tanke på denna avhandlings approach ifråga om rätten till bostad: bostadslöshetssynvinkeln. Skyddet av sårbara grupper är gemensamt för ERMK och FN:s internationella ESK-konvention.

Tydligt är alltså att myndigheterna har positiva handlingsskyldigheter att skydda privat- och familjelivet för *speciellt sårbara* grupper. Det finns likväl, enligt Kenna, också i mål som gäller artikel 8 i konventionen en nationell rätt att bedöma hur *vid* denna prövningsmarginal är.<sup>165</sup> Målet Marzari v. Italien ovan utgjorde ett exempel på det. Stöd för tolkningen av positiva handlingsskyldigheter kan därför sökas ur nationell tillämpning av ERMK 8 art. Ovan anförda utslag från High Court of England and Wales är då belysande ifråga om positiva skyldigheter i ERMK art. 8 visavi en handikappad och sårbar människa. Likaså har ovan direkt ur ERMD:s utslag anförts mål där en *hälsovådlig miljö* utgjorde grund för en positiv skyldighet att anvisa en annan bostad. Att tvingas utstå en sådan miljö kan uppenbarligen också ses som att man i den positionen är utsatt och sårbar. Posios påstående att det endast är jämställdhetsartikeln i ERMK som kan innebära *positiva* handlingsskyldigheter är därför alldeles för kategorisk, då hon utesluter artikel 8 från från positiva handlingsskyldigheter.<sup>166</sup>

Utgående från det kan man fråga sig om det bland samhällets allra svagaste, utslagna ”roughsleepers” inte finns sådana som tvingas leva i en hälsovådlig miljö. Ett jakande svar initierar bara en ny fråga. Tillåter tilläggsprotokoll 12, som innebär ett totalt diskrimineringsförbud, att man tryggar människor som har en hälsovådlig *bostad* en bättre rätt att komma ifrån sin hälsovådliga miljö än de som är hänvisade till att vistas i hälsovådliga miljöer p.g.a. att de är bostadslösa? Rättsfall som skulle belysa det totala diskrimineringsförbudet i tilläggsprotokoll 12 i en dylik kontext finns inte då detta skrivs. Frågan är ändå om inte det tilläggsprotokollet kunde erbjuda en möjlighet att hävda att även bostadslösa borde ha en rätt att komma bort från en hälsovådlig miljö. Kapitel 2 ovan belyste vilken effekt bostadslöshet har på hälsa och liv. Enligt det har bostadslöshet *alltid* en negativ inverkan på hälsan. Dessutom ”rekryteras” bostadslösa bland grupper med en eller flera diagnoser. En samtolkning av artiklarna 8 och 14 med tilläggsprotokoll 12 kunde därför prima facie ge en grund att anta att det enbart är en tidsfråga när positiva skyldigheter att ordna bostad åt bostadslösa även kan styrkas via utslag direkt från ERMD. För att trygga bostadslösa en rätt att

<sup>165</sup> Kenna 2006 s. 51-52.

<sup>166</sup> För Posios väldigt kategoriska ställningstagande, se Posio 2008 s. 78.

inte bli diskriminerade visavi rätten till en miljö som inte innebär hälsorisker, kunde man redan nu logiskt hävda att staten har positiva handlingsförpliktelser att anvisa budgetmedel som skulle trygga att ingen grupp bland svaga och sårbara utsätts för hälsorisker. Rättsfall som stöder slutsatsen saknas likväl ännu.

### 3.3.1.3 Rätten till egendom som skydd för rätten till bostad

Artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till ERMK gäller skyddet av egendom, vilket faktiskt har en större relevans för bostadslösa än vad man i första hand skulle komma att tänka på. Skyddet avser nämligen både fast och lös egendom. Det finns, utgående från ERMK, en lång praxis att även betrakta rätten till sociala förmåner som i artikeln skyddad egendom, vilket ändå förutsätter att rätten till social förmån är entydig enligt nationell rätt. Även en hyresgästs intresse av fortsatt hyreskontrakt har av ERMD ansetts omfattas av art. 1 i tilläggsprotokoll 1, och i dylika frågor kan även diskrimineringsförbudet kränkas. Målet *Larkos v. Cypern* utgjorde ett sådant mål, då klaganden som hyresgäst i en statsägd bostad hade blivit meddelad om en vräkning från sin bostad, men inte, likt hyresgäster i privatägda hyresbostäder kunde, använda sig av nationella rättsregler som skyddade hyresgästen. Artiklarna 8, 14 och art. 1 i tilläggsprotokoll 1 ansågs kränkta.<sup>167</sup>

Rätten i art. 1 i tilläggsprotokoll 1 till ERMK, att ”inte berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag”... är således också tillämplig på vräkning ur hyresbostad, på sådan försäljning av bostad som skett under tvång, och på lagar som gäller rätten att återfå förlorad egendom. Ett brittiskt mål i ERMD styrker att t.o.m. en option på förlängt arrendekontrakt ansågs som skyddad egendom enligt ERMK, första tilläggsprotokollet, art. 1.<sup>168</sup>

En kränkning har också ansetts föreligga då en bostadsägare, som haft bostaden ut-  
hyrd, tvingades vänta i fem år på att få vräkningen av en tredskande hyresgäst verk-  
ställd. Uppenbart är ändå att staterna har en vid prövningsmarginal ifråga om hyres-  
reglering. Ett polskt mål visar likväl att även denna vida prövningsmarginal i prakti-  
ken har överskridits. Rätten till full kompensation för förlorad egendom omfattar lik-  
väl inte fall där myndigheterna via sociala reformer eftersträvar större social rättvisa.  
Även en lagstadgad räntekontroll, som gett lägre ränta på satsat kapital än vad som

<sup>167</sup> ERMD:s utslag 18. Febr. 1999 i målet *Larkos v. Cypern* nr. 2915/95. Kenna 2006 s. 60-61.

<sup>168</sup> ERMD:s utslag 24 juni 2003 nr. 44277/98 är det mål som explicit styrker att en option på en arrenderätt sågs som skyddad egendom enligt tilläggsprotokoll 1 art. 1. Optionen på arrenderätt gällde ett område där företagsutrymmen byggdes. Se även Kenna 2006 s. 60.

överenskommit i ett hyresavtal, har ansetts vara förenlig med ERMK:s egendoms-skydd.<sup>169</sup>

Det finns också mål som styrker att fordringar omfattas av skyddet av egendom i ERMK:s första tilläggsprotokoll. Det förutsätts likväl att fordringarna enligt nationell lag är entydiga. I ett franskt mål kom fällande dom, då nationell lag sedan fordran uppstått ändrats retroaktivt till klagandens nackdel. Ett införande av en begränsad avkastningsrätt på satsat kapital i bostäder kränkte däremot inte ERMK:s skydd av egendom, då ingreppen i hyresnivåerna haft ett legitimt syfte i form av en strävan till social rättvisa, och då begränsningarna inte varit oproportionerliga.<sup>170</sup>

ERMD har även behandlat klagomål som kommit från en *bostadsproduktionsförening* som producerade och ägde av hyresbostäder. Föreningen verkade utan vinstintresse för hyresbostäder av god kvalitet till rimlig hyra. Staten stödde ekonomiskt denna bostadsproduktion. Klaganden var en stor aktör inom denna samhällsstödda hyresbostadsproduktion. År 1974 beslöt dåvarande bostadsministern att finansieringen skulle bygga på s.k. ”dynamiskt självkostnadspris”. Det innebar att hyreshusen beräknades ha en livstid om 50 år. Ministern kunde också i stödbeslutet fastslå att statens stöd skulle ses om ett lån från staten, alternativt att projektet hänvisades till den privata lånemarknaden. I början lades också en ränta till kapitalet. Hyrorna förut-sattes i början vara under driftskostnaderna och amorteringarna började mer än 20 år efter bygget. Förväntade hyreshöjningar senare skulle svara för att man klarade av amorteringarna och räntorna. Fr.o.m. år 1979 hänvisade bostadsministern i allt större utsträckning klaganden till den privata bostadslånemarknaden, vilket gjorde dessa

<sup>169</sup> Kenna 2006 s. 60-61. Se även ERMD:s utslag av 30.11. 2000 i målet Edoardo Palumbo v. Italien, klagomål nr. 15919/89, där en 5-årig väntan på att en laglig uppsägning och vräkning skulle genomföras ansågs kränka rätten till egendomsskydd, då klaganden själv behövde denna bostad. För ett mål som ERMD själv betecknade som den grövsta kränkningen av art. 1 i tilläggsprotokoll 1, se ERMD:s utslag 19 juni 2006 i målet Hutten-Czapska v. Polen, klagomål nr. 35014/97. Målet handlade om en privatägd bostad i Polen, som staten anvisat hyresgäst till under kommunistregimens tid. Även sedan Polen ratificerat ERMK hade hyresregleringen kvarstått via tillfälliga tidsbundna lagar, av vilka den första gällde 10 år. Hyresvärdarna hade enligt samma lag skyldigheter visavi underhållet. Hyresinkomsten täckte 60 % av de underhållskostnader som skyldigheterna medförde. ERMD konstaterade uttryckligen att det fanns en *vid* nationell prövning marginal ifråga om hyresreglering. Prövning marginalen var likväl inte obegränsad. Det fanns enligt domstolen ett legitimt intresse att skydda hyresgästerna under en övergångstid från kommunism till marknadsekonomi. Övergången hade likväl bundit hyresnivån till en nivå, som var långt ifrån att täcka löpande underhållskostnader. ERMD beaktade förutom hyresregleringen även den totala situationen, där skyldigheter också ålagts hyresvärdarna både i form av underhållsskyldighet för fastigheterna och i form av fastighetsskatt.

<sup>170</sup> Se utslaget i målet Maurice v. Frankrike av den 6 okt. 2005, klagomål nr. 11810/03. För ett mål där begränsning av avkastningen på satsat kapital *inte* utgjorde en kränkning av art. 1 i tilläggsprot. 1, se utslaget i målet Mellacher and others v. Österrike av den 19 dec. 1990, baserat på klagomål nr. 10522/83, 11011/ 84 och 11070/84.

ideella föreningar missnöjda, då de ansåg att deras ekonomi på sikt riskerades via detta, om inte lånevillkoren gjordes fördelaktigare.

År 1987 beslöt regeringen att frångå det system enligt vilket stödet förutsatte att kostnaderna för hyresbostäderna skulle betalas först på andra halvan av bostädernas livslängd. Begreppet ”dynamiskt självkostnadspris” frångicks, vilket ledde till att ränteprocenten beräknades till 0 %, medan stöddelen ökade. Detta fungerade bättre där staten var långivare, men privata långivare beviljade inte sådana lån. Således togs systemet med ”dynamiskt självkostnadspris” igen i bruk för de privatbelånade hyreshusen. Såsom kalkylerad ”dynamikparameter” fastställdes 5,5 %, vilket inte uppnåddes. Detta ledde till stora ekonomiska problem för dessa föreningar. De stöd hyreshus fick då de finansierades med privata lån blev kännbart lägre än för de hyreshus som finansierades med statliga lån.

Genom en lag år 1995 bestämdes att resterande fordran för statligt stöd skulle tas bort ur balansräkningen för dessa hyreshus. I stället skulle motsvarande lån från staten avskrivas. Klaganden, som mest hade privata lån, ansåg att lagen var ett brott mot art. 1 i tilläggsprotokoll 1, eftersom värdet i balansräkningen sänktes mycket mer än lån avskrevs. ERMD beslöt att målet inte prövas, eftersom något egentligt ingrepp i klagandens egendom inte skett. Beslutet motiverades med att balansräkningen var helt hypotetisk, och att den ingenting hade att göra med hyreshusens marknadsvärde eller reella värde, även om en sänkning av balansräkningens slutsumma genomförts.<sup>171</sup>

### 3.3.2 *Den reviderade europeiska sociala stadgan*

#### 3.3.2.1 *Relevanta artiklar i stadgan och allmänna utgångspunkter*

I litteratur som behandlar bostadsfrågor ur ett människorättsperspektiv konstateras att de artiklar i den reviderade europeiska sociala stadgan som har mest relevans för bostadsfrågan som mänsklig rättighet är artiklarna 15, 16, 19, 23, 30 och 31.<sup>172</sup> Del V av stadgan och dess artikel E utgör i sin tur en viktig tolkningsgrund för hela stadgan. Den kräver uttryckligen att i stadgan tryggade rättigheter skall tryggas alla berörda utan någon som helst diskriminering. Den anger också en rad förbjudna diskrimineringsgrunder, bl.a. hälsotillstånd, nationell härstamning och socialt ursprung. Lagbundenhets- och icke-diskrimineringsprinciperna var centrala i tolkningspraxis redan

<sup>171</sup> ERMD:s utslag av 17 dec. 1996 i målet Terra Woningen B.V. v. Nederländerna. Klagomål dnr 49/1995/555/641.

<sup>172</sup> Kenna 2006 s. 38.

under den gamla sociala stadgans tid. Stadgan har hela tiden haft fokus på *innehållsmässig* reglering. Dessa grundprinciper utgör en stark grund för en rättslig argumentation. Stadgans ställning har fr.o.m. mitten av 1990-talet stärkts. Ministerkommittén började då ge rekommendationer om lagändringar och ändrad nationell praxis. Övervakningssystemet har samtidigt utvecklats.<sup>173</sup>

### 3.3.2.2 *Rätten till skydd för den enskildes hälsa*

Med tanke på avhandlingens tema, rätten till bostad ur ett bostadslöshetsperspektiv, kan till Kennas lista över relevanta artiklar också läggas artikel 11, om rätten för envar att dra nytta av åtgärder som syftar till att alla skall uppnå högsta möjliga nivå av rätten till hälsa. Stadgandet är intressant i och med att det börjar; ”För att trygga den enskildes rätt att skydda sin hälsa”...<sup>174</sup> ”åtar sig parterna att, antingen direkt eller i samarbete med offentliga eller privata organisationer, att vidta de åtgärder som är nödvändiga bl.a. för:

1. att så långt som möjligt undanröja orsakerna till ohälsa,
2. att lämna råd och upplysningar för främjande av god hälsa och uppmuntra till personligt ansvarstagande i hälsofrågor,
3. att så långt som möjligt förebygga uppkomsten av epidemier, folksjukdomar och andra sjukdomar samt olycksfall.”

Den Europeiska sociala kommitténs tolkningar även av detta finns förstås i ”Digest of the Case Law”. Kommittén har konstaterat att denna artikel kompletterar stadgandena i ERMK art. 2 och 3 med *positiva skyldigheter* för stater som ratificerat konventionen. Bästa möjliga hälsa *ses som en förutsättning för bibehållet människovärde*. Definitionen på bästa möjliga hälsa är också intressant. Europeiska sociala kommitténs tolkning är att den dels omfattar både fysisk och mental hälsa, dels att den är byggd på WHO:s definition av bästa möjliga hälsa, vilken accepterats av alla konventionsstater.<sup>175</sup>

Anmärkningsvärt är alltså att ”bästa möjliga hälsa” här definieras annorlunda än i den allmänna kommentaren nr. 14 från FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som givetvis också byggde på annan grund, d.v.s. FN:s internation-

<sup>173</sup> Mikkola 2001, s. 14-17.

<sup>174</sup> Notera att skrivningen utgår från att var och en primärt själv är ansvarig för att skydda sin hälsa, och att samhället endast stöder de egna strävandena.

<sup>175</sup> Europeiska sociala kommitténs Case Law Digest s. 91.

ella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Ifråga om Europarådets reviderade sociala stadga är det däremot uttryckligen WHO:s definition av rätten till hälsa som gäller vilken Toebes på felaktiga grunder, försökte tillämpa även på den internationella ESK-konventionen.

De krav den europeiska sociala stadgan enligt Europeiska sociala kommitténs ”Digest of the Case Law” ställer, är att hälsosystemen med korrekt insatta samhällsåtgärder bör tackla sådana hälsorisker som kan undvikas. Fullföljandet av skyldigheterna kan kontrolleras t.ex. genom att mäta medellivslängden och att se på dödsorsakerna. På dessa punkter bör en utveckling i rätt riktning kunna påvisas. De skall dessutom inte avvika väsentligt från genomsnittet i Europa. Europeiska sociala kommittén anser att spädbarnsdödlighet och havandeskapsrelaterad dödlighet är goda indikatorer på hur väl ett lands hälsovårdssystem fungerar. Dessa är nämligen risker som kan elimineras med riktiga åtgärder, så att dödligheten t.o.m. ligger nära noll.<sup>176</sup>

Artikel 11 kan inte heller tolkas så att svaga grupper i samhället skulle stå utanför dessa rättigheter. Den uppfattningen stöder sig bl.a. på art. E, som uttryckligen syftar till en faktisk jämlikhet. Även utländska medborgare, också från länder som inte ratificerat den Europeiska sociala stadgan, har samma rätt till positivt skydd för hälsan som det egna landets medborgare. Denna rätt tillåter ingen som helst diskriminering. Detta förutsätter:<sup>177</sup>

- Att kostnaderna för hälsovård åtminstone delvis borde bäras av samhället som helhet, vården bör inte för den enskilde utgöra en extremt tung kostnadspost. Åtgärder bör därför vidtas för att minska den ekonomiska börda vården medför för samhällets mest utsatta,
- Tillträde till vården får inte vara organiserat så att onödiga fördröjningar i förverkligandet av vårdåtgärderna förekommer. Sättet att realisera system med kölistor och väntetider till hälsoservice utvärderas utgående från ministerkommitténs rekommendation (99)21 om kriterier för dylika styrsystem. Enligt dessa bör tillträdet till behandling vara baserat på genomskinliga kriterier, som fastställts på nationell nivå med beaktande av risken för försämrad kliniskt tillstånd och försämrad livskvalitet.
- Att vården bör ledas på ett sakenligt sätt och ha lämpliga utrymmen. Kommittén anser också att en mycket låg täthet av bäddplatser på sjukhus, kombinerad med kölistor, kan utgöra ett hinder för tillgången på vård för det stora flertalet av in-

<sup>176</sup> Europeiska sociala kommitténs Digest of the Case Law s. 91.

<sup>177</sup> Ibid s. 92.

vånare. Villkoren för sjukhusvistelse, vård på mentalsjukhus inberäknad, bör vara på tillfredsställande nivå och respektera människovärdet.

Europeiska sociala kommittén betonar dessutom betydelsen av att det finns utrymmen för rådgivning och utbildning i hälsofrågor. Målet är då att stöda och uppmuntra det personliga ansvaret för egen hälsa, vilket kan ske via informationskampanjer. De bör omfatta områden som *alkohol, tobak, droger, sex*, hälsosamma kostvanor och miljö. Familj och skola är viktiga i informationen. Utformningen kan variera i enskilda länder, som anammat stadgan, utgåendet från landets hälsosituation. Sällningsundersökningar av gravida kvinnor samt bland barn bör vara avgiftsfria och landsomfattande. Dessa undersökningar bör inriktas på alla sjukdomar som kan förorsaka dödsfall. De bör ha en total täckning, ifall de visat sig effektiva i bekämpningen av dödliga sjukdomar. Rätten till en sund miljö lyfts också fram av kommittén.<sup>178</sup>

### 3.3.2.3 *Funktionshindrade personers rätt till oberoende och integrering samt diskrimineringsförbudet*

Av de artiklar som också enligt Kenna har särskild relevans för boendet har art. 15 rubriken "Funktionshindrade personers rätt till oberoende, social integrering och deltagande i samhällslivet". I artikeln finns också någonting som liknar en definition av "funktionshindrade". Stadgandena i artikeln gäller nämligen funktionshindrade "utan avseende på deras ålder samt arten av och orsaken till deras funktionshinder". Enligt punkt 3 i artikeln kräver främjandet av den fullständiga sociala integrationen bl.a. att hinder för deras tillträde till *bostäder* skall övervinnas med behövliga medel.

Europeiska sociala kommittén, som är den mest auktoritativa uttolkaren av stadgandet, har betonat vikten av att de medlemsländer som binds av artikeln har en genomtänkt helhetspolitik i handikappfrågor. Kommittén betonar också att de handikappade bör integreras i samhället, och att alla hinder för dylik integrering bör avlägsnas. För detta *bör finnas en klar rättslig grund* och en samordnad politik, där även de handikappade är med i utformningen, tolkningen och utvärderingen av politiken. Denna rättsliga grund skall också förbjuda diskriminering p.g.a. handikapp. Kommittén betonar likaså att utformningen av bostadspolitik bör beakta de handikappades behov, så att det bl.a. finns ett tillräckligt antal bostäder, lämpade för handikappade.<sup>179</sup>

<sup>178</sup> Europeiska sociala kommitténs "Digest of the Case Law" s. 93-95. Kursiveringen har gjorts i avhandlingen i syfte att lyfta fram hälsofrågor med relevans för finländsk bostadslöshet.

<sup>179</sup> Se Europeiska sociala kommitténs Digest of the Case Law s. 116. Kursiveringen är gjord enbart i avhandlingen, för att tydligt markera kravet på en tydlig rättslig grund, d.v.s. ett lagregleringskrav.



Utformningen av Europeiska sociala kommitténs text i ovan nämnda källa genomsyras självklart av att de *fysiskt* handikappade har speciella behov vid utformningen av bostäder. Den miljö där de fysiskt handikappade levit har ofta varit problematisk för dem, vilket självklart påverkat texten från den Europeiska sociala kommittén. *Det får ändå under inga som helst omständigheter skymma det faktum att artikel 15 också klart säger ut att arten av, eller bakgrunden till, handikappet inte är relevant.*

Även art. E styrker att de som har ett handikapp av psykisk eller mental art, eventuellt också relaterad till någon sjukdom, skall ha samma rättigheter som fysiskt handikappade och icke-handikappade. Syftet med artikel E är nämligen att *alla* skall åtnjuta ett fullödigt förverkligande av den sociala stadgan, *oberoende av den enskilda personens eller gruppens karakteristika*. Ifråga om rätten till bostad innebär det här i klartext, att Europeiska sociala stadgan styrker en uppfattning att *fysiskt handikappade inte har någon särställning framom människor med andra faktiska handikapp*, baserade t.ex. på mentala orsaker, missbruk, eller en kombination av olika problem och/eller diagnoser.

All direkt och indirekt diskriminering i förverkligandet av den sociala stadgan är förbjuden.<sup>180</sup> Då diskrimineringsförbudet skall appliceras på Finland, är det av yttersta vikt att notera att den finländska regeringen själv, i sin rapport från oktober 2006 om förverkligandet av den reviderade europeiska sociala stadgan, klart säger ut att det *inte* i Finland finns enbart *en* definition av handikapp. I stället definieras "handikapp" i många olika lagar, utgående från vilka aktiviteter som behandlas i dessa lagar. I rapporten räknas därefter upp inte mindre än sju olika lagar med sina olika definitioner av "handikapp":<sup>181</sup>

Enligt L om service och stöd på grund av handikapp (380/1987) 2 § avses med handikappad "den som på grund av skada eller sjukdom under långa tider har särskilda svårigheter att klara av de funktioner som hör till normal livsföring."

Enligt L angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977) 1 § åter definieras mentalt handikapp utgående från ett medfött eller senare p.g.a. sjukdom, defekt eller skada erhållen störning i utvecklingen.

1. Enligt L om handikappbidrag (124/1988) var "den vars funktionsförmåga på grund av sjukdom eller skada kan bedömas vara nedsatt åtminstone ett år utan avbrott" funktionshindrad. L 124/1988 har likväl upphävts och en ny L

<sup>180</sup> Se den Europeiska sociala kommitténs "Digest of the Case Law" s. 163-164.

<sup>181</sup> Se [www.coe.int/Human rights/European Social Charter/Reporting Procedure/Reports submitted by states/Finland 2nd Report](http://www.coe.int/Human%20rights/European%20Social%20Charter/Reporting%20Procedure/Reports%20submitted%20by%20states/Finland%202nd%20Report) s. 34-35.

om handikappförmåner (570/2007) har trätt i kraft i dess ställe. Den innehåller *inte* en egentlig definition av termen ”handikapp”. Lagens 1 § anger likväl dess syfte. Det är ”att stödja i Finland bosatta funktionshindrade eller långvarigt sjuka personers förmåga att klara sitt dagliga liv, deras deltagande i arbetslivet eller studier, upprätthållandet av deras funktionsförmåga samt deras boende hemma, rehabilitering och vård.”

2. Enligt FolkpensionsL (347/1956) 30a § var en funktionshindrad ”en person vars funktionsförmåga på grund av sjukdom eller skada kan bedömas vara nedsatt åtminstone ett år utan avbrott, och som har fyllt 65 år, eller får invaliditetspension enligt denna lag, full invaliditetspension enligt denna lag eller individuell förtidspension.” Nämda lag har numera upphävts via L 569/2007 ”L om införande av folkpensionslagen”. Den lagens 14 § 4 mom. stadgar att invaliditetspension (sjukpension) enligt 1956 års lag omvandlas till sjukpension enligt L 569/2007 med oförändrat pensionsbelopp, förutsatt att grunderna för fastställande av den pensionen inte ändrats.
3. Enligt L om vårdbidrag för barn (444/1969) 2 § var föräldrar berättigade till vårdbidrag för ”ett barn, som på grund av sjukdom, lyte eller skada är i behov av vård och rehabilitering i sådan omfattning under minst sex månader att därav förorsakas särskild ekonomisk eller annan belastning”. Denna lag har likväl upphävts genom L om handikappförmåner (570/2007) och de som var berättigade till L om vårdbidrag för barn enligt (444/1969) bedöms numera enligt L om handikappförmåner, d.v.s. enligt samma nya lag som i punkt 3 ovan.
4. Enligt L om sociala företag (1351/2003) 1 § avses med ”handikappade arbetssökande” arbetstagare vilkas möjlighet att få ett lämpligt arbete, att bevara sitt arbete eller att avancera i det har minskat betydligt på grund av en på behörigt sätt konstaterad skada, sjukdom eller funktionsnedsättning.”
5. Enligt L om offentlig arbetskraftsservice (1295/2002) kap. 1, § 7 mom. 1 avses som handikappade ”enskilda kunder vilkas möjligheter att få lämpligt arbete, att bevara sitt arbete eller att avancera i det har minskat betydligt på grund av en på behörigt sätt konstaterad skada, sjukdom eller funktionsnedsättning.

Listan gällde alltså år 2006 och var då tillfredsställande, men inte fullständig. Ifråga om diskrimineringsförbud mot handikappade var största bristen att Finland *inte* i sin rapport till Europeiska kommittén för sociala rättigheter nämnde att i GL 6.2 § ingår ett diskrimineringsförbud bl.a. p.g.a. handikapp. Definitionen av handikapp i GL:s

stadgande om diskrimineringsförbud klargjordes *inte* i rapporten, trots den speciella vikt GL per definition skall ha. Numera är listan med definitioner kortare. L om handikappbidrag i punkt 3 och L om vårdbidrag i punkt 5 har båda upphävts och ersatts med L om handikappförmåner (570/2007). FolkpensionsL i punkt 4 är också upphävd och har ersatts med L om införande av folkpensionslagen (569/2007). Konklusionen att det finns flera handikappdefinitioner är likväl ännu giltig.

Handikapp som förbjuden diskrimineringsgrund enligt GL 6.2 § kunde, om Finland fört fram att det stadgandet finns och påpekat att GL 22 § också kräver en människorättsvänlig tolkning, ha klargjort att det finns ett generellt förbud att diskriminera handikappade Finland. Det borde ha räckt för att påvisa att Finland har ett förbud att diskriminera p.g.a. handikapp, eller funktionshinder, om man vill använda en modernare term. En av GL 22 § påbjuden *människorättsvänlig tolkning av i GL 6.2 § nämnda diskrimineringsförbud p.g.a. handikapp, bör ju per definition respektera den reviderade europeiska sociala stadgans uppfattning att arten av, eller bakgrunden till handikappet, inte får tillmätas vikt. Tillämpningen* kan likväl väcka frågan om det finns grupper med *flera* olika funktionsbegränsningar, som *borde* klassificeras som handikappade, men *inte i praktiken* klassas som sådana. Eftersom den reviderade europeiska sociala stadgan utgår från ett *faktiskt* handikapp, borde rimligtvis också en kombination av flera olika problem att komma till rätta i den egna miljön berättiga till att betraktas som funktionshindrad.

Europeiska kommittén för sociala grundrättigheter kritiserar också Finlands förverkligande av art. 15.3 i den reviderade europeiska sociala stadgan. Utformningen av kritiken är likväl väldigt oprecis. Kommitténs formulering är; "The Committee concludes that the situation in Finland is not in conformity with Article 15§3 of the Revised Charter on the ground that there is no anti-discriminatory legislation for persons with disabilities."<sup>182</sup>

Kommentaren är märklig, då den finländska regeringens rapport till den Europeiska kommittén för sociala rättigheter ändå noterade; "Moreover, the Constitution of Finland requires not only the elimination of discriminatory practices but also active measures to promote equality."<sup>183</sup> Den formuleringen kan klandras för att vara för ytlig, i och med att den bara är ett påstående, utan att man i rapporten desto mera

<sup>182</sup> Se [<sup>183</sup> Se](http://www.coe.int/Human Rights/European Social Charter/European Committee of Social Rights (ECSR)/European Committee of Social Rights/Conclusions of the ESCR/Conclusion by state/ Finland/Conclusions 2007/June 2007, European Social Charter (revised,) Art 15§3. Utskrift 23.10.2007.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

styrker exakt var en dylik reglering finns. De facto faller påståendet ändå tillbaka på GL 6 § 2 mom: ”Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas p.g.a. kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller *handikapp* eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.”<sup>184</sup> GL 1.2 § anger också att hela konstitutionen skall tolkas utgående från att grundläggande fri- och rättigheter *skall förverkligas*. Det innebär bl.a. att den antidiskrimineringsprincip GL 6 § anger t.o.m. bör genomsyra *tolkningen av hela rättssystemet*. Detta borde gälla också ifråga om *handikapp* som diskrimineringsgrund.

Även i kapitlet om ERMK ovan relaterade tilläggsprotokoll nr. 12 bör ha relevans för definitionen av ”*handikapp*” i GL 6.2. §. Rimligt är att hävda att definitionen, allra senast fr.o.m. att tilläggsprotokoll 12 trädde i kraft den 1 april 2005, bygger på samma grund som art. 15.3 i den reviderade europeiska sociala stadgan, d.v.s. *att arten av handikapp, eller handikappets bakgrund, inte är relevanta. Alla som en längre tid har svårigheter att klara de funktioner som hör till normal livsföring kan betraktas som handikappade*. Sistnämnda mening bygger på den finländska handikappservicelagens definition av *handikapp*, vilken väl verkar motsvara den som den reviderade Europeiska stadgan art. 15.3 bygger på.

### 3.3.2.4 *Artiklarna 16, 19 och 23 i den reviderade europeiska sociala stadgan*

Artikel 16 fastslår sedan att familjen utgör en viktig kärnenhet i samhället. Familjens ekonomiska, sociala och rättsliga situation i samhället bör därför stödas med olika medel, bl.a. sådana som syftar till att *främja tillgången på bostäder, och de ekonomiska möjligheterna för familjer att disponera en bostad som motsvarar familjens behov*. Stater som är bundna av artikeln har frihet att välja de medel med vilka familjer stöds. Artikeln kräver likaså en likvärdig behandling av sambopar och av gifta par. Speciell omsorg bör likväl ägnas sårbara familjer, bland vilka den europeiska sociala kommittén uttryckligen nämner romska familjer, *invandrare från annan konventionsstat* och ensamstående föräldrar. Artikeln innehåller även *ett krav på adekvat skydd för kvinnor mot våld som de utsätts för inom familjen*. Skyddet bör inkludera laga medel att lagföra våld mot kvinnor i hemmet och inom familjen.<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> Kursiveringen finns naturligtvis inte i lagtexten, utan har gjorts för avhandlingen i syfte att synliggöra att *handikapp* finns bland förbjudna diskrimineringsgrunder.

<sup>185</sup> Se den Europeiska sociala kommitténs ”Digest of the Case Law” s. 117-119.

Europeiska sociala kommittén har begärt en del tilläggsinformation på smärre punkter om Finlands sätt att uppfylla förpliktelserna enligt denna artikel, men ändå sammantaget konstaterat att Finland uppfyller konventionens förpliktelser.<sup>186</sup>

Artikel 19 gäller migrerande arbetstagares och deras familjers rätt till skydd och hjälp. Dessa skall, om de lagligen vistas i landet, i all rättslig reglering och i myndighetsförfaranden tillförsäkras en jämlik behandling med landets invånare också ifråga om *bostäder*. Även familjeåterföreningar bör tillåtas, och bostäder som möjliggör familjeåterförening bör finnas. På den punkten är likväl undantag möjliga i enskilda fall. Relevant för avhandlingen är att synnerligen allvarligt drogmissbruk och/eller synnerligen svår mentalsjukdom faktiskt kan utgöra tillåten grund att förvägra en familjeåterförening. Detta kräver likväl en totalbild som innebär en allvarlig fara för allmän ordning eller säkerhet. Hälsorisk utgör likväl inte dylik fara, ifall inte den berörde vägrar behandling. Likaså kan inte ett beroende av socialbidrag utgöra laglig grund för utvisning.

Artikel 23 handlar om de äldres rätt till socialskydd, och förutsätter att dessa har rätt att själva välja livsstil och ”föra ett oberoende liv i den omgivning de är förtrogna med”. I detta ingår att samhället skall trygga tillgången på ”*bostäder som passar för deras behov och hälsotillstånd eller lämpligt stöd för anpassning av deras bostäder*”.<sup>187</sup> Europeiska kommittén för sociala rättigheter noterade i sin utvärdering av Finlands andra periodrapport 2007 om förverkligandet av den reviderade Europeiska sociala stadgan, att det skett en tillväxt i antalet servicebostäder som lämpar sig för åldringar. Dessutom ställde kommittén några tilläggsfrågor, bl.a. om huruvida det finns laga förbud mot diskriminering av äldre.<sup>188</sup>

### 3.3.2.5 Rätten till skydd mot fattigdom och social utslagning

Artikel 30 är intressant, därför att den rimligtvis måste anses ha klar relevans för den subjektiva rätt till boende, som utgör en del av ”rätten till oundgänglig omsorg” i GL 19.1 §. Artikeln handlar om ”Rätt till skydd mot fattigdom och social utslagning”. Stadgandet lyder i sin helhet:

<sup>186</sup> Se [http://www.coe.int/T/E/Human/2ECSR\\_European\\_Committee\\_of\\_Social\\_Rights/Conclusions/Conclusion\\_by\\_state/Finland/2006/European\\_Social\\_Charter\\_\(revised\)\\_European\\_Committee\\_of\\_Social\\_Rights,\\_Conclusions\\_2006\\_\(Finland\)\\_Articles\\_1,5,6,7,12,\\_13,\\_16,\\_19\\_and\\_20\\_of\\_the\\_Revised\\_Charter](http://www.coe.int/T/E/Human/2ECSR_European_Committee_of_Social_Rights/Conclusions/Conclusion_by_state/Finland/2006/European_Social_Charter_(revised)_European_Committee_of_Social_Rights,_Conclusions_2006_(Finland)_Articles_1,5,6,7,12,_13,_16,_19_and_20_of_the_Revised_Charter). Utskrift 14.7. 2007.

<sup>187</sup> Kenna 2006 s. 38. Se även texten i artiklarna 19 och 23 och ”Digest of the Case Law” s. 124 och 129 - 131 art. 19§ 4, 6 och 8.

<sup>188</sup> Se [www.coe.int/Human\\_Rights/European\\_Social\\_Charter/European\\_Committee\\_of\\_Social\\_Rights/Conclusions\\_of\\_the\\_ESCR/Conclusions\\_by\\_state/Finland/Conclusions\\_2007](http://www.coe.int/Human_Rights/European_Social_Charter/European_Committee_of_Social_Rights/Conclusions_of_the_ESCR/Conclusions_by_state/Finland/Conclusions_2007), Art. 23.

”Rätt till skydd mot fattigdom och social utslagning. För att trygga den enskildes rätt till skydd mot fattigdom och social utslagning åtar sig parterna

- a) att vidta åtgärder inom ramen för en samordnad helhetssyn för att främja att personer som lever i eller som riskerar att komma i ett läge av social utslagning eller fattigdom, liksom deras familjer, faktiskt får tillgång särskilt till sysselsättning, bostad, yrkesutbildning, utbildning, kultur samt rätt till social och medicinsk hjälp,
- b) att göra en översyn av dessa åtgärder, för att vid behov kunna anpassa dem.<sup>189</sup>

Stadgandet uttrycker, som av ovanstående kan noteras, synnerligen tydligt att trygandet av den enskildes rätt kräver att stater som är bundna av stadgan bör arbeta utgående från en *helhetssyn* på hur social utslagning och fattigdom kan förhindras. Artikeln stipulerar lika tydligt att de som riskerar social utslagning, och deras familjer, bör ges *faktisk* tillgång till bl.a. *bostad samt social och medicinsk hjälp*. Ett ytterligare drag som är tydligt är att man utgående från stadgandet har rätt att förvänta sig en *proaktiv* hållning från de stater som förbundit sig att följa denna artikel i stadgan.

Den bilden får också stöd i rättsvetenskaplig litteratur om internationell rätt på detta specifika område. Där kan hittas explicit stöd för uppfattningen att en *helhetssyn* krävs på hur den sociala utslagningen skall bekämpas. I dylik litteratur hittas likaså explicit stöd för att *fattigdom och social utslagning ses som en kränkning av ett människovärdigt liv. Ställningstagandet måste tillmätas stor vikt, då det är den europeiska sociala kommittén, d.v.s. det organ som övervakar den stadgans förverkligande, som formulerat ställningstagandet, uttryckligen vid en utvärdering hur art. 30 förverkligats.*<sup>190</sup>

<sup>189</sup> Understreckningen finns givetvis inte i artikeltexten, utan är undertecknads sätt att betona att bostadsfrågan utgör en mycket tydlig och elementär del av artikeln. Notera också att i artikeln används ordet ”bostad” och inte ”boende” som i Finlands GL 19.1 §.

<sup>190</sup> Kenna 2006 s. 40. Ställningstagandet hänför sig till första utvärderingen som gjordes av de nya element som togs in i den *reviderade* europeiska sociala stadgan, jämfört med den gamla. Utvärderingen gjordes år 2003. Stadgandet utgör sannolikt också grund för Mikkolas konstaterande att stadgan förutsätter möjlighet för den enskilde att yrka på sådant socialt stöd, som förhindrar att någon faller ner i absolut fattigdom och social utslagning. Han noterar likväl också att ”den europeiska vägen” bygger på delat ansvar mellan samhället och den enskilde för att så inte sker. Se Mikkola 2001 s. 17. Mikkolas betoning av delat ansvar gjordes likväl *innan* den sociala kommittén första gången utvärderat de nya stadgandena i stadgan. Se även ”Digest of the Case Law” s. 158-159.

Då social utslagning uttryckligen ses som *en kränkning av människovärdet, blir den logiska konsekvensen också att artikeln syftar till ett faktiskt förverkligande och att en proaktiv hållning krävs för att förhindra att sådana kränkningar sker.*

Ifråga om gränsen för fattigdom hänvisar Europeiska kommittén för sociala rättigheter till EU-standarder, enligt vilka hushåll med mindre än 50-60 % av medelinkomsten per capita i ett hushåll, betraktas som fattigt. Av dessa är 50 % den absoluta fattigdomsgränsen, medan 60 % är en gräns för när hushållet anses ha kommit i riskzonen för marginalisering. Bland faktorer som kan utlösa en marginalisering, eller ett ”utanförskap” gentemot samhället, noterar kommittén uttryckligen också bostadslöshet. Den hänvisar också till politikområden som kan medverka till att minska risken för social utslagning. Dit hör bl.a. social- och hälsovårdspolitiken, utbildningen samt sysselsättnings- och bostadspolitiken.<sup>191</sup>

Kommittén noterar också en klar ökning av antalet hushåll i Finland som lever under fattigdomsgränsen. Kommittén noterar ur den finländska rapporten att antalet hushåll under fattigdomsgränsen år 2001 var 554.000, då motsvarande siffra år 1990 var 395.000. Kommittén tar också fasta på Eurostatuppgifter om att 11% av Finlands befolkning enligt ovan angivna gränser, finns inom riskzonen för utslagning, och att samma siffra utan sociala transfereringar skulle vara 42 % av befolkningen år 2004.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter noterar den breda sektorövergripande strategi med vilken den finländska regeringen försöker bekämpa fattigdom och social utslagning. Den betecknar ändå systemet som ”cause-related”. Kommittén noterar även att Finland har ett system med bostadsbidrag och att det finns kompletterande stödsystem, bl.a. stödet för social bostadsproduktion och skatteavdragsmöjligheten vid bostadsanskaffning. Kommittén efterfrågar likväl mera information om effekten av det samlade stödsystem, som skall förhindra utslagning. Likaså vill den ha mera information om hur den övergripande strategin konkretiserats i praktisk handling. Kommittén betonar också att speciell uppmärksamhet borde fästas vid grupper och regioner som är speciellt sårbara. Den noterar också explicit att det *existerande sambandet mellan bostadslöshet och social utslagning kunde bli ett tydligare finländskt fokus* i kampen mot fattigdom och marginalisering.<sup>192</sup>

---

<sup>191</sup> [www.coe.int/Human rights/European Social Charter/European Committee of Social Rights/ Conclusions of the ESCR/Conclusions by state/Finland/Conclusions 2007](http://www.coe.int/Human%20rights/European%20Social%20Charter/European%20Committee%20of%20Social%20Rights/Conclusions%20of%20the%20ESCR/Conclusions%20by%20state/Finland/Conclusions%202007), art. 30.

<sup>192</sup> Ibid art. 30.

### 3.3.2.6 *Rätten till bostad*

Europeiska sociala stadgan innehåller också ett stadgande där hemlösheten direkt berörs. Det är artikel 31 i nämnda stadga. Artikelns lydelse:

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

- 1. att främja tillgången på 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.”*

I europeiska sociala kommitténs tolkningspraxis, då den år 2003 första gången utvärderade hur de nya artiklarna tillämpats i de medlemsstater som då var under lupp, tillämpades artiklarna 30 och 31 också tillsammans. Kommittén konstaterade att just bostadsfrågorna, enligt art. 31, utgjorde en av de kritiska punkterna i fattigdomsbekämpningen, och att den franska rapporten inte gav tillräckligt bred information, om vilka åtgärder som vidtagits på olika områden. Bl.a. saknade kommittén information om hur markanvändningsplaneringen innehållsmässigt utformas.

Kommittén ansåg att det ”sociala boendet” borde spridas, så att ”ghetton”, dit fattiga koncentreras inte skulle uppstå. Även i ställningstagandet till den svenska rapporten lyfts markanvändningsplaneringens betydelse fram. Den ses som viktig för att ghetton för socialt utslagna inte skulle skapas. Kommittén betonade att fattigdom, social utslagning och bostadsfrågorna i ökad utsträckning bör ses som en helhet i utvärderingen av hur mänskliga rättigheter förverkligas. Kommittén har också betonat att bl.a. social och medicinsk hjälp bör främjas, för att tillträdet till grundläggande sociala rättigheter skall kunna förverkligas.<sup>193</sup>

Ifråga om art. 31 byggde utvärderingen på ett detaljerat frågeformulär, som de utvärderade staterna fick i uppdrag att besvara. Ifråga om 1 § i artikeln har europeiska sociala kommitténs tolkningar varit tydliga på att de stater som är bundna av stadgan skall garantera var och en rätt till en bostad och främja tillträdet till en lämplig bostad. Kenna betonar dessutom utgående från artikel E i stadgan att jämlik behandling ifråga om bostad måste garanteras alla, vilket genomsyrar tolkningen av hela art 31. Även ”sårbara” grupper omfattas, speciellt låginkomsttagare, arbetslösa, ensamför-

---

<sup>193</sup> Kenna 2006 s. 40-41. Se även Europeiska sociala kommitténs ”Digest of Case Law” s. 158-159.



sörjare, unga, handikappade bland vilka inkluderas även sådana vars handikapp bygger på mentala problem, och sådan som p.g.a. naturkatastrofer eller krig tvingats lämna sina egentliga hem.<sup>194</sup>

Europeiska sociala kommittén har också tydliggjort att begreppet ”bostad” i artikel 31 av medlemsländerna bör definieras i lag. Kommittén, och då givetvis också Kenna, använder begreppet ”adequate housing”,<sup>195</sup> men i Finlands lag används termen ”bostäder med rimlig standard”. Kommittén har likväl inte nöjt sig med att kräva nationell definiering av begreppet. Den har också gett relativt klara riktlinjer för vad som åtminstone skall uppfyllas. *En dylik bostad skall vara säker ur byggnadsteknisk- och ur sanitär- och hälsosynpunkt. Den skall inte heller vara för liten med tanke på hushållets behov, och om det är en hyresbostad skall hyresrätten bygga på i lag tryggade hyreskontrakt.*

Säkerhet ur sanitär- och hälsosynpunkt förutsätter enligt Kenna att i lägenheten/bostaden skall finnas det allra nödvändigaste ifråga om utrustning: vatten, uppvärmnings- och avloppssystem, tvättmöjligheter, elektricitet. Speciella riskfaktorer som bly och asbest måste också vara under kontroll. Storlekskravet på bostaden skall stå i rimlig proportion till vad som är normalt i medlemslandet. Trygghet ifråga om hyreskontrakt förutsätter att ”inhumana vräkningar” inte bör vara möjliga, utan rätten att besitta bostaden skall vara baserad på lag. Om hyresvärden vill vräka hyresgästen bör det också finnas laga medel att till en rimlig kostnad få vräkningen rättsligt prövad.

Värt att notera är att Europarådets övervakningskommitté också betonat att ovanstående krav inte bara skall tillämpas på nybyggen, utan i takt med att renovering av befintligt bostadsbestånd genomförs också skall tillämpas på det äldre bostadsbeståndet. Kraven gäller också ägobostäder.<sup>196</sup>

Ansvar för att förverkliga kravet på rimlig bostad åvilar enligt europeiska sociala kommittén i första hand den offentliga sektorn. Metoder för att trygga det är bl.a. att samhället gör vad det kan för att trygga utbudet på bostäder som fyller dessa krav och ingriper mot hyresvärdar som inte tar hänsyn till vad utvecklandet av tätorter kräver, eller som ignorerar sin underhållsskyldighet ifråga om de fastigheter de äger. Myn-

<sup>194</sup> Kenna 2006 s. 42. Se även den europeiska sociala kommitténs ”Digest of Case Law” s. 160 för en likartad redovisning av de auktoritativa tolkningarna. Bl.a. är det fullständigt klart att människor med mentala hälsoproblem och olika handikapp innefattas i den grupp vars rätt till bostad skall främjas.

<sup>195</sup> Ibid s. 42.

<sup>196</sup> Kenna 2006 s. 42-43.

digheterna bör också skydda invånarna mot oskäligen stopp i vatten- och elförsörjningen, liksom i tillgången till telefonförbindelser.<sup>197</sup>

I ett färskt utslag har den europeiska kommittén för sociala rättigheter fällt Frankrike för att ha kränkt art. 31 i den reviderade sociala stadgan. Kommittén gav i sig franska staten rätt i att artikeln *inte* innehåller direkta krav på ”resultat”. Den fortsatte likväl med att stadgan *inte heller kan ses som enbart teoretisk*. Kommittén konstaterade att stadgan i stället förutsätter ett praktiskt förverkligande av de rättigheter som ingår i den. Det förutsätter enligt kommittén att av stadgan bundna stater:<sup>198</sup>

1. Använder nödvändiga lagstiftnings-, finansiella och praktiska medel för att säkerställa ett ständigt fortsatt förverkligande av de mål som stadgan bygger på.
2. Har en meningsfull statistikföring över behoven, använda resurser och resultat.
3. Genomför regelbundna utvärderingar av den strategi man valt.
4. Fastställer en tidtabell för när varje steg i utvecklingen mot uppnåendet av stadgans mål skall nås, i stället för att skjuta upp det på obestämd tid.
5. Noggrant ger akt på vilken effekt vald policy har på var och en av de grupper som berörs, och särskilt på de mest sårbara grupperna i samhället.

Kommittén betonade också uttryckligen att enbart lagstiftning inte räcker. Det krävs också att nödvändiga resurser anvisas, och att praktiska arrangemang införs, som kan leda till ett faktiskt förverkligande av de rättigheter stadgan ger rätt till. Ifråga om komplexa rättigheter, och sådana som är exceptionellt dyra att förverkliga, krävs ändå att stater som är bundna av stadgan tar steg i riktning mot ett förverkligande av den, och att mätbara framsteg uppnås inom rimlig tid. Staten bör också utnyttja maximalt tillgängliga resurser för att uppnå målet. Kravet att föra statistik anses också särskilt viktigt ifråga om rätten till bostad i art. 31, då metoderna att förverkliga rätten är komplexa. Likväl krävs att statistiken skall kunna kopplas till identifierade behov.<sup>199</sup>

Kommittén refererar i sitt utslag också till ”Guidelines on Access to Housing for Vulnerable Groups”, som ministerkommittén antog den 16 maj 2007. Enligt dessa

---

<sup>197</sup> Ibid s. 43.

<sup>198</sup> European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France, Report to the Committee of Ministers s. 20.

<sup>199</sup> Se FEANTSA v. France, Report to the Committee of Ministers s. 20-21.

riktlinjer skall politiken vara byggd på fakta, vilket förutsätter effektiviserad datainsamling och forskning om bostadssituationen. Dylikt material skall också kunna användas för en utvärdering av bostadssituationen. Kommittén konstaterar att franska staten inte kunnat ge statistisk information om behovet, eller gett underlag för att jämföra resursanvändning och resultat. Likaså borde myndigheterna ägna speciell uppmärksamhet åt hur den valda politiken slår ut för samhällets mest utsatta, ensamstående och familjer som lever i fattigdom eller som utslagna.<sup>200</sup>

Kommittén betonar också sambandet mellan art. 31 i den reviderade europeiska sociala stadgan och relevanta artiklar i Europeiska människorättskonventionen, och det sätt på vilket Europeiska människorättsdomstolen tolkar dessa. Likaså betonar kommittén den samverkan art. 31 skall ha med art. 11 i Internationella ESK-konventionen, eftersom boendet är en av de dimensioner som där lyfts fram. Kommittén noterar särskilt de allmänna kommentarerna 4 och 7 från övervakningsorganet för den internationella ESK-konventionen. Likaså betonas att kommittén beaktat vad FN:s specialrapportör i bostadsfrågor Miloon Kothari har anfört.<sup>201</sup>

Slutkontentan av kommitténs överväganden ifråga om respekten för den Reviderade Europeiska Sociala Stadgan art. 31 § 1 blev att Frankrike ansågs ha kränkt ifrågavarande artikel och paragraf. Kommitténs argumentation för den slutsatsen var att ”adequate housing” bör tryggas *alla*. Bostaden skall också vara säker i alla avseenden, bl.a. ur sanitär- och hälsosynpunkt. Det kräver bl.a. sanitära utrymmen och ordnad avfallshantering, uppvärmningsmöjlighet och elektricitet. Bostaden skall också till sitt konstruktionssätt vara säker. Den måste också stå i rimlig proportion till familjens storlek och invånarna bör ha en på lag baserad rätt att disponera den bostad/lägenhet de bor i.<sup>202</sup>

Kommittén framhåller också att samma krav gäller oberoende av den besittningsform som ligger till grund för att invånarna besitter sin lägenhet. Samma kvalitetskrav bör gälla för ägobostäder och hyresbostäder, fast dylika krav i tidigare utslag bara slagits fast för hyresbostäder.<sup>203</sup>

Kommittén noterar de åtgärder den franska regeringen vidtagit, och de lokala handlingsplanerna för att minska det boende som inte uppfyller rimliga standardkrav. Kommittén konstaterar ändå att dessa åtgärder är långt ifrån tillräckliga. Också sedan de genomförts finns 400.000 – 600.000 hushåll, och över 1 miljon invånare, som bor

---

<sup>200</sup> Ibid s. 21.

<sup>201</sup> Ibid s. 21-22.

<sup>202</sup> Ibid s. 23.

<sup>203</sup> Ibid s. 23.

i bostäder som inte uppfyller de kvalitetskrav den reviderade europeiska sociala stadgan förutsätter. Dessutom finns brister i förverkligandet av redan fattade beslut. Kommitténs ståndpunkt är att det alltför länge saknats en heltäckande politik som syftat till att lösa problemet med undermålig boendestandard. Kommittén framhåller också att franska staten redan tidigare fått kritik för brister i det rättsliga skyddet för rätten till en bostad med de kvalitetskrav som måste anses gälla. Hyresgästerna är också omedvetna om sina rättigheter, och de vill inte riskera att mista sitt hem genom att dra hyresvärden inför domstol. *Kommitténs sammanfattning är därför att Frankrike brutit mot art. 31 § 1, genom att inte vidta tillräckliga åtgärder för att råda bot på bristen på bostäder av krävd kvalitet, och för att ett stort antal människor fortfarande bor i undermåliga bostäder.*<sup>204</sup>

Andra paragrafen i artikel 31 förpliktar staterna att verka för att förebygga och gradvis undanröja bostadslösheten, och har därmed en sällsynt tydlig relevans för avhandlingen. *Kommittén har som bostadslösa definierat människor som inte har laglig dispositionsrätt till någon lägenhet eller härbärge. Kommittén har också ifråga om stadgandet, klargjort att det förutsätter både förebyggande åtgärder, och att samhället reagerar på uppkomna bostadslöshetsproblem. Kommittén har uttryckligen noterat att ett tillfälligt härbärge, även ett sådant som uppfyller kvalitetskraven, inte kan anses som godtagbart uppfyllande av konventionsförpliktelserna.*<sup>205</sup>

Kommittén har också tagit ställning till hur stater, där art. 31 § 2 i europeiska sociala stadgan är gällande rätt, bör tillämpa detta stadgande. Det förpliktar dessa stater att aktivt bekämpa bostadslösheten, och till en politik inriktad på att den helt skall elimineras. Bland medel som bör tas i bruk finns lagstiftning som ger bostadslösa omedelbart tak över huvudet och nödvändig omsorg. Likaså bör dessa stater vid behov använda också *innovativa* metoder för att hjälpa bostadslösa att *komma ur de problem som förorsakat deras bostadslöshet*. Staterna bör också försöka förhindra att redan hjälpta på nytt ”ramlar ner” i bostadslöshet.<sup>206</sup> Klart relevant med tanke på avhandlingen är också att kommittén betonat att *sårbara grupper av människor* bör skyddas från att hamna in i bostadslöshet. Det förutsätter att varje land också för en politik vars syfte är att skydda de svaga och missgynnade i samhället, och att trygga dem tillgång till bostäder som anskaffats eller producerats med medel för ”social” bostadsanskaffning.

---

<sup>204</sup> Ibid s. 23-24.

<sup>205</sup> Kenna 2006 s. 43.

<sup>206</sup> Ibid s. 44.

Europeiska sociala stadgans art. 31 § 2 förutsätter också, enligt kommittén att stater där stadgandet skall tillämpas beaktar att det finns ett fenomen som ovan under FN-instrument kallades ”inhumana vräkningar”. Kommittén definierar ”inhumana vräkningar” som att någon fråntas en bostad som den använt i brist på betalningsförmåga, eller som någon kommit över på oriktiga grunder, t.ex. genom att i strid med gällande regler ockupera en bostad. Ett rättsligt skydd för boendet bör även i dylika bostäder inkludera förhandlingar med berörda parter i syfte att hitta alternativa lösningar. Likaså bör det finnas lagreglerade minimitider för varsel, innan vräkningen kan verkställas. Vräkningar nattetid eller under vintern bör också vara i lag förbjudna. Likaså måste rättsskyddsmedel och rättshjälp stå till de drabbades förfogande för dem som vill söka ändring i domstol. En i lag reglerad skyldighet att betala skadestånd för lagstridiga vräkningar bör också finnas. Om det finns laga grund för vräkning bör samhället bistå de vräkta i att hitta en ny bostad, eller bistå dem ekonomiskt, så att de klarar av att få en bostad.<sup>207</sup>

Ifråga om Finland konstaterade Europeiska kommittén för sociala rättigheter år 2007 att det utgående från GL 19.1 § finns en subjektiv rätt till boende för begränsade grupper, men ingen allmän subjektiv rätt till bostad. Som exempel nämns i barnskyddslagen (683/1983) reglerad skyldighet för kommunerna att i vissa fall korrigerar brister i barnfamiljers boendeförhållanden. Kommittén gör också en snabbgenomgång av hur människorättsystemets krav på ”lämplig” bostad förverkligats i Finland, men ställer en preciserande fråga om samma krav gäller på hyresbostäder och ägobostäder. Likaså vill kommittén ha en precisare redogörelse för hälsoinspektörernas rättigheter att beordra en sanering av hälsovådliga konstruktioner. Den vill ha uppgifter om huruvida den rätten också omfattar rätten att kräva asbest- och blysanering.<sup>208</sup>

Ifråga om den finländska bostadslöshetsbekämpningen noterade Europeiska sociala kommittén i juni 2007, att uppskattningsvis 30 % av de bostadslösa i Finland är långtids- eller upprepat bostadslösa. Kommittén noterar de åtgärder som vidtagits i Finland i syfte att bekämpa bostadslösheten. Kommittén återger också den information den fått om vilket skydd hyresgästerna har mot ”inhumana vräkningar”. Kommittén konstaterar att åtminstone vissa delar av den lagstiftning som styr vräkning från bostäder är i överensstämmelse med den Reviderade europeiska sociala stadgans krav på vräkningar. Kommittén vill likväl ha ytterligare information om vilka rättsskyddsmedel som står till vräkta hyresgästers förfogande, och betonar att rättsskydds-

<sup>207</sup> Ibid s. 43-44. Se även Europeiska Kommitténs för Sociala Rättigheter Digest of Case Law s. 352 för att se vad som ingår i ”forced evictions”, d.v.s. det som här kallas ”inhumana vräkningar”.

<sup>208</sup> Se [www.coe.int/Human Rights/European Social Charter/European Committee of Social Rights/Conclusions of the ESCR/Conclusions by state/Finland/Conclusions 2007](http://www.coe.int/Human_Rights/European_Social_Charter/European_Committee_of_Social_Rights/Conclusions_of_the_ESCR/Conclusions_by_state/Finland/Conclusions_2007), art. 31.

aspekterna enligt kommitténs tolkningspraxis har en stor betydelse vid utvärderingen av hur stadgan efterlevs. Den betonar nämligen än en gång att det är det faktiska förverkligandet av stadgan, och inte enbart teoretiska modeller, som avgör bedömningen om stadgan efterlevs.<sup>209</sup>

FEANTSA hävdade också i sitt käromål mot Frankrike att § 2 i art. 31 kränkts; d.v.s. att landet inte uppfyllt skyldigheten att förhindra hemlöshet och att reducera existerande hemlöshet i syfte av gradvis helt eliminera denna. En färsk tolkning av paragrafen finns alltså.

Den europeiska kommittén för sociala rättigheter gav även till denna del ett fällande utslag. I utslaget motiveringar framgår bl.a. att nämnda paragraf förutsätter att det finns en reglering som reducerar risken för vräkning och säkerställer att människovärdet ändå respekteras då dylika äger rum. Kommittén upprepar sin tolkning, enligt vilken termen vräkning även täcker sådana situationer då olagligt ockuperade bostäder töms på sina invånare. Även i dessa fall bör lagstadgat förfarande för konsultationer finnas. Samma krav på lagstadgat förbud mot vräkning under vintern och nattetid gäller också. Också då vräkningen skötts helt lagenligt bör myndigheterna bistå i ordnandet av ett alternativt boende. De har också en skyldighet att bistå finansiellt, om ett ordnat boende annars stupar på ekonomiska frågor.<sup>210</sup>

Kommittén konstaterade att delar av det franska systemet nog fyller standardkraven. Så är fallet bl.a. ifråga om varsel om uppsägning och förbudet att vräka någon vintertid. Kommittén noterade likväl också att det i Frankrike finns ett ökande antal vräkningar, även från bostäder av undermålig standard. *I fransk lagstiftning finns inte heller någon tryggad rätt till en annan bostad, då vräkning verkställs.* Bl.a. saknas dylika garantier i "the Anti-Exclusion Act" av 29 juli 1998. *Kommittén beaktade det stora antalet vräkningsdomar årligen och att inga garantier för en ny bostad finns vid vräkning. Utgående bl.a. från dessa fakta konstaterades att Frankrike gjort sig skyldigt till brott mot den reviderade sociala stadgan art. 31 § 2.*<sup>211</sup>

Kommittén hänvisade också till att den tidigare, vid utvärderingen av Frankrikes rapport år 2005, hade konstaterat att de finansiella stödsystemen för att förebygga vräkningar inte uppfyller den europeiska sociala stadgans krav. Detta gällde sepeciellt de system som finns i Frankrike för att reglera gamla skulder. Kommittén ansåg att så fortfarande var fallet. Till den slutsatsen medverkade att kommittén ansåg att sam-

---

<sup>209</sup> [www.coe.int/Human Rights/European Social Charter//European Committee of Social Rights/Conclusions of the ESCR/Conclusions by state/Finland/Conclusions 2007, Art. 31](http://www.coe.int/Human Rights/European Social Charter//European Committee of Social Rights/Conclusions of the ESCR/Conclusions by state/Finland/Conclusions 2007, Art. 31).

<sup>210</sup> European Committee of Social Rights i utslaget FEANTSA v. France 5 Dec. 2007 s. 25-26.

<sup>211</sup> Ibid s. 26.

ordningen mellan de tre myndigheter som var involverade i att förebygga vräkningar: de lokala myndigheterna, ”the housing solidarity fund” (FSL) och kommittén som bearbetar överskuldssättningsproblematik. Kommittén noterade också det år 2006 bildats en nationell kommitté för att förhindra vräkningar, men ansåg det ännu omöjligt att utvärdera resultatet av en dylik nygrundad specialkommittés arbete.<sup>212</sup>

I samma beslut framgår också att art. 31 § 2 förutsätter ett bekämpande av bostadslösheten, vilket i slutändan skall leda till utrotad bostadslöshet. Arbetet på detta förutsätter ett oavbrutet stegvis förverkligande. Det förutsätter både tillfälliga skyddshärbärgen som akutlösning och hjälp att övervinna problem som förorsakat bostadslösheten, och på så sätt förhindra att en gång hjälpta människor på nytt glider ner i bostadslöshet. Av stadgan bundna länder måste dessutom ha system som gör att de kan basera beslut om bekämpandet av bostadslösheten på fakta. Datainsamling utgör ett första steg i den riktningen. Franska staten har enligt utslaget inte något system som skulle erbjuda täckande och trovärdig information om behovet av skyddshärbärgen, och om behovet av ordnade bostadslösningar. Kommittén ser detta som en grundläggande brist i systemet. Även de bristfälliga källor som finns antyder att det finns 86.000 personer utan fast adress i Frankrike. Likaså framgår att efterfrågan på skyddshärbärgen som tillfällig lösning vida överstiger utbudet.<sup>213</sup>

Kommittén sväljer ändå inte helt okritiskt skyddshärbärgena som en lösning på de bostadslösa bostadsproblemen. Kommittén betonar att även skyddshärbärgena bör erbjuda förhållanden som bygger på ett människovärdigt boende. De bör även rutinmässigt erbjuda en kompletterande service som gör att de som inhysts i dem ändå kan uppnå högsta möjliga grad av oberoende. Kommittén tar också tydligt avstånd från att tillfällig inkvartering i skyddshärbärgen skulle kunna ses som ”adequate housing”, även fast de skulle hålla en hyfsad standard. De som bor i skyddshärbärgen bör inom en rimlig tid erbjudas ett boende som uppfyller kraven för ”adequate housing”.

Den samlade bilden av den franska bostadslöshetsbekämpningen enligt art. 31 § 2 var att den *inte* uppfyller kraven. I Frankrike finns alltför mycket tillfälliga lösningar som varken kvantitativt eller kvalitativt uppfyller kraven för normalt boende. Som ett steg på väg mot de lösningar som krävs, ansåg kommittén att skyddshärbärgena skulle kunna ändras till centra för dygnet runt service. Vistelse där borde likväl helst på kort sikt, men åtminstone på medellång sikt, leda till ett självständigt boende. Kommitténs

---

<sup>212</sup> European Committee on Social Rights i utslaget *Feantsa v. France* av 5 dec. 2007 s. 26.

<sup>213</sup> *Ibid* s. 26.

sammanfattning blir därför att Frankrike varken kvantitativt eller kvalitativt uppfyller kraven<sup>214</sup>

*Europeiska sociala kommittén har också belyst hur 3 § i art. 31 skall tolkas.* De boende bör ha möjlighet att betala alla sina till boendet hörande kostnader, d.v.s. hyra, låneamorteringar, räntor, bolagsvederlag samt övriga löpande kostnader för egen bostad. Efter de betalningarna bör de boende också ha tillräckliga medel kvar för att klara en minimistandard för övriga levnadskostnader. Kommittén betonar också att staterna bör sträva till att öka antalet på sociala grunder disponibla bostäder, vilket kan ske i samarbete med andra parter. Dessutom bör stödsystem för boendet utvecklas, så att låginkomsttagare och svaga grupper i samhället, trots sitt utgångsläge, ändå ekonomiskt kan klara ett rimligt boende.<sup>215</sup>

Ifråga om Finland noterar Europeiska sociala kommittén bl.a. att Penningautomatföreningen haft en central roll i finansieringen av 16 ”non-profit” organisationer, som aktivt verkat för att bekämpa bostadslösheten. Likaså noterar den att den offentliga socialsektorn haft en central roll. Dess roll har ofta varit inriktad på de mest problematiska grupperna. Kommittén noterar vidare att ett regionalt inriktat program för bekämpande av bostadslösheten funnits 2005-2007, och efterlyser information om vilka resultat det programmet gett.

Kommittén noterar också att statssubventionerade lån för hyresbostäder i Finland har relevans för förverkligandet av art. 31, 3 §, men att användningen av dessa lån minskat under perioden 2000-2004, då de varit mindre förmånliga än frifinansierade hyresbostäder. Kommittén har ur annan källa än Finlands andra periodrapport fått fram att Helsingfors stad äger ca. 42.000 offentligt finansierade hyresbostäder. Kommittén vill likväl ha information hur länge en sökande i medeltal måste vänta på att få en med sociala medel producerad hyresbostad, och hur stor andel av ansökningarna som kan beviljas. Likaså vill kommittén ha uppgifter om hur lång väntetid, som *inte* anses acceptabel.<sup>216</sup>

Kommitténs samlade bedömning är ändå att Finland uppfyller de krav som ställs i den reviderade Europeiska sociala stadgan, art. 31, §3.<sup>217</sup>

Även ifråga om § 3 i art. 31 erbjuder den Europeiska sociala kommitténs ställningstagande i målet FEANTSA v. France ytterligare information. Kommittén delar in sin

---

<sup>214</sup> Ibid s. 29.

<sup>215</sup> Kenna 2006 s. 44-45.

<sup>216</sup> [www.coe.int/Human Rights/European Social Charter/European Committee of Social Rights/Conclusions of the ESCR/Conclusions by state/Finland/Conclusions 2007, Art. 31](http://www.coe.int/Human Rights/European Social Charter/European Committee of Social Rights/Conclusions of the ESCR/Conclusions by state/Finland/Conclusions 2007, Art. 31).

<sup>217</sup> Ibid.



behandling i olika underfrågeställningar; 1) av FEANTSA hävdad uppfattning att nyproduktionen av sociala bostäder är otillräcklig jämfört med behovet. 2) påstådda brister i fördelandet av bostäder på sociala grunder, och i därtill kopplade metoder och 3) påstådd diskriminering i tillträdet till bostäder.

I förstnämnda fråga hänvisar kommittén till sin utvärdering 2005 av den franska statsrapporten. Enligt rapporten fanns mellan 1.7. 2002 och 30.06. 2003 ca. 1.300.000 ansökningar till bostäder som kan klassas som ”sociala bostäder”. Enligt ”The National Plan of Action on Social Inclusion (PNAI)” uppskattades det finnas 1.640.000 ansökningar till sociala bostäder per 1 juni 2002. Utbudet på dylika bostäder å sin sida bestod vid samma tidpunkt av 80.000 bostadslägenheter. Kommittén noterade ur det franska svaromålet mot FEANTSA att den franska regeringen efter utvärderingen av Frankrikes rapport år 2005 hade vidtagit flera åtgärder för att förbättra situationen:

- År 2005 fanns en kännbar ökning av nystartad social produktion av bostäder,
- lagstiftningsåtgärder hade vidtagits, vilka ännu ej hunnit ha avsedd effekt,
- stadganden i en lag av 5 mars 2005.

Kommitténs slutsats blev ändå att antalet bostäder som skulle produceras för sociala behov fram till år 2009 var 591.000. Jämfört med behoven är detta fortfarande en klar underproduktion av bostäder. Dessutom konstaterar kommittén att det inte finns klara system som garanterar att dessa bostäder tillfaller de som har det allra sämst ställt. Då det dessutom finns en tydlig trend i den sociala bostadsproduktionen att producera allt dyrare bostäder, tyder detta i stället enligt kommittén på att målgruppen inte bara är de som har det sämst ställt. I stället har man i Frankrike en bredare målgrupp i den sociala bostadsproduktionen, där den huvudsakliga målgruppen utgörs av dem som har behov av bättre bostäder utan att tillhöra de sämst ställda. *Kommitténs slutsats är därför att den sociala bostadsproduktionen i Frankrike är otillräcklig. Speciell kritik riktades från kommittén mot bristerna vad gäller att trygga utbudet av bostäder för dem som har det sämst ställt. Den sociala bostadsproduktionen i Frankrike kränkte därför art. 31 § 3 i den reviderade europeiska sociala stadgan.*<sup>218</sup>

Ställningstagandet tangerade till den delen frågeställning nr. 2 i utvärderingen, d.v.s. huruvida det i bostadspolitiken finns kriterier som tryggar de sämst ställda tillträde till bostad. Kommittén fortsatte till denna del med ett konstaterande att L om ”Anti-Exclusion” från år 1998 utgjorde ett försök att tackla denna problematik. Den har likväl misslyckats i det avseendet att en betydande del av efterfrågan på sociala bo-

---

<sup>218</sup> Ibid s. 33.

städer förblir ouppfylld. Av de fattigaste hushållen kan fortfarande endast 5-10 % erhålla en ”social” bostad. Den genomsnittliga väntetiden för att få en sådan är också väldigt lång, 2 år och 4 månader.

Utgående från dylika fakta konstaterar kommittén att fördelningsprinciperna för bostäder som betecknas som på ”sociala grunder producerade bostäder” inte är tillräckligt justa och transparenta, då bostäderna inte är reserverade för dem som har det sämst ställt. Begreppet ”social mix”, som ingår i L om ”Anti-Exclusion” har i praktiken blivit ett instrument med vilket de fattigaste nekas tillträde till de bostäder som producerats under begreppet ”social bostadsproduktion”. Det missförhållandet bottenar i praktiken i en otydlig definition av begreppet ”social housing” i lagstiftningen, och i en avsaknad av riktlinjer för hur begreppet skall användas i praktiken. *Bristerna i att trygga bostäder för dem som har det allra sämst ställt utgör därför ett entydigt brott också mot art 31 § 3 i den reviderade europeiska sociala stadgan.*<sup>219</sup>

Kommittén konstaterar att de rättskyddsmedel som står till de fattigas förfogande är otillräckliga, för att kunna få ändring i en snedvriden fördelning av tillträdet till de ”sociala bostäderna”. Enligt fransk lag kan det finnas förlikningskommissioner, som behandlar framställningar från sådana som anser att de inte inom rimlig tid anvisats någon bostad. Endast en minoritet av de franska kommunerna har likväl tillsatt dylika kommissioner. Även detta utgör ett brott mot art. 31 § 3 i den reviderade europeiska sociala stadgan.<sup>220</sup>

Kommittén noterar ytterligare ett instrument i fransk lagstiftning, som kunde ge de fattigaste tillträde till bostäder som skall fördelas på sociala grunder. Föreståndare (= prefect) för sociala bostäder har enligt lag rätt att reservera en viss del av bostadsbeståndet för grupper som i behovshänseende kunde anses vara ”högprioriterade” grupper. Detta instrument är i praktiken använt i väldigt liten utsträckning. *Kommitténs slutsats är därför att fördelningsmekanismerna för bostäder som producerats som ”sociala bostäder” utgör ett brott mot art. 31 § 3.*<sup>221</sup>

FEANTSA:s framförde också kritik att Frankrike kränkt art. 31 § 3, samtolkad med art. E, p.g.a. faktiska begränsningar i invandrares möjligheter att få en bostad som motsvarar deras behov. Bl.a. har invandrare betydligt längre väntetid innan de får en ”social” bostad. FEANTSA hävdade därför att det finns en indirekt diskriminering, som bl.a. tar sig uttryck i att invandrare måste ha bott en längre tid i kommunen innan de kan erhålla en hyresbostad. Medel för en rättslig prövning av dylik diskriminering

---

<sup>219</sup> Ibid s. 35-36.

<sup>220</sup> Ibid s. 36.

<sup>221</sup> Ibid s. 36.

finns ej heller, då regelverket för val av hyresgäster är otydligt. FEANTSA hävdade att även de resande utsätts för en likartad diskriminering.<sup>222</sup>

Till den del FEANTSA hävdade att invandrare diskrimineras hade den Europeiska kommittén för sociala rättigheter sitt utslag en något vag formulering. Kommittén konstaterade att båda parter är ense om att 18 % av immigranternas bostadsansökningar *inte* leder till att de får bostad, medan 10 % av fransmännens egna ansökningar röner samma öde. Detta utgör enligt kommittén en tydlig indikation på att det kan finnas en indirekt diskriminering av invandrare i den franska bostadspolitiken. Däremot är kommittén tydlig med att immigranternas rättsskyddsmedel i praktiken är bristfälliga, då långt ifrån alla kommuner har en förlikningskommission. Kommittén instämmer också i uppfattningen att begreppet ”social mix” används alltför ofta av berörda bostadsmyndigheter, vilket kan leda till godtyckliga beslut p.g.a. avsaknad av en klar definition av begreppet och en avsaknad av riktlinjer för hur detta begrepp skall tillämpas i praktiken.<sup>223</sup>

Ministerkommitténs rekommendation nr. (2005) 4 om förbättrande av bostadsförhållandena för de resande och romer innehåller också en rekommendation att inom bostadspolitikens allmänna ramar också bör utvecklas riktlinjer, som anger lämpliga metoder med vilka de resandes och romernas bostadsförhållanden kan förbättras. Kommittén upprepar också kravet på att alternativa bostadslösningar bör sökas innan vräkning sker. Detta gäller enligt kommittén också i relation till resandes och romers bosättningar av oklar juridisk status. *Kommitténs uppfattning är att Frankrike inte anfört argument som skulle motbevisa bristerna i förverkligandet av den lagstiftning som skall trygga de resandes boende. Kommitténs slutsats är därför att det ifråga om de resande föreligger ett brott från Frankrikes sida mot art. 31 § 3 och det diskrimineringsförbud som är kopplat till det stadgandet via art. E.*<sup>224</sup> Min tolkning av den slutsatsen är att romer inkluderas i termen ”resande”, fast kommittén är inkonsekvent i sin användning av termerna. Ibland omnämns ”Roma and Travellers” och ibland ”Roma or Traveller”.

---

<sup>222</sup> Ibid s. 36-38.

<sup>223</sup> Ibid s. 39.

<sup>224</sup> Ibid s. 39-41. Grund för min kritik av en inkonsekvent terminologi framgår ur samma källa och samma plats. Kursiveringen är självklart gjord i avhandlingen, och finns inte i källan.

## 3.4 EU-baserat skydd för boende/bostad

### 3.4.1 *EU:s historia – från fri marknad till sociala hänsyn*

EU har ifråga om rätten till boende/bostad en historisk bakgrund där EU *inte* haft en samlad rättighetsapproach på bostads-/boendefrågor. ”Rättighet” hörde i EU:s tidiga stadium, utgående från EEC-fördragen från 1950-talet, samman med marknadskrafternas frihet. Framväxten av sociala hänsyn var en lång process. Utgående från subsidiaritetsprincipen ansågs socialpolitiken länge som en nationell angelägenhet. Då man på EU-nivå började se människor som subjekt för ”rättigheter”, fanns bakgrunden till stor del i konsekvenserna av de traditionella frihetsrättigheterna. Längre ansågs likväl människorättsavtal utvecklade av andra internationella organisationer som tillräckliga.<sup>225</sup>

Då vitboken om den inre marknaden och de fyra friheterna utgavs 1985, intensifierades diskussionen huruvida en nedskärning av socialskyddet skulle bli ett medel att klara den tuffare ekonomiska marknaden som den inre marknaden skulle skapa. ”A race to the bottom” kunde bli konsekvensen, om EU inte samtidigt utvecklade en socialpolitik. En annan term som täckte samma farhågor, som byggde på fenomen som måste bekämpas, var ”social dumping”. Subsidiaritetsprincipens tillräcklighet ifrågasattes. Ett behov att skydda immigranter och svaga i samhället uppstod. Likaså skapade utvecklingen av marknadsfriheterna ett behov av konsumentskydd, vilket givetvis hade relevans för samtliga konsumenter.<sup>226</sup>

Ett resultat av denna utveckling var att behovet av en egen social stadga för EU diskuterades. Resultatet blev ”EU:s sociala grundstadga för *arbetstagare*”. Kenner pekar på paradoxen att denna grundstadga skyddar arbetstagare som inte är EU-medborgare, medan sådana EU-medborgare som står utanför arbetslivet förblir, med smärre undantag, utanför stadgans influensområde. Denna stadga har i sig ingen egentlig rättsverkan, men har i praktiken haft rättslig effekt. Den har använts som bas för såväl lagstiftning som för en koordinerad policy från EU. Via en ändring av EU:s grundfördrag, art. 136, och via Amsterdamfördraget, har det accepterats att EU bör ta sociala hänsyn.<sup>227</sup>

<sup>225</sup> Kenna 2006 s. 63-65 and J. Kenner 2003 s. 5-10..

<sup>226</sup> Kenna 2006 s. 63 – 65 och Kenner J. 2003 s. 5-10. Jfr även Kalliomaa-Puha 2007 s. 57-58.

<sup>227</sup> Kenner 2003 s. 10-11.

### 3.4.2 EU i ett brytningsskede – policy- och/eller rättighetsaktör?

Godkännandet av EU:s grundläggande rättigheter i Nizza år 2000 innebar principiellt ett stort steg, då EU för första gången skrev ner de grundläggande rättigheter som skall tryggas i EU:s verksamhet. Dessa grundläggande rättigheter har haft en något speciell juridisk ställning, då de *inte* formellt varit juridiskt bindande. Formellt var EU:s grundläggande rättigheter en högtidlig deklaration att sådana finns. I juridisk forskning hittar man hänvisningar till att dess juridiska effekter i praktiken uppkommer via deklarationens tillkomsthistoria.<sup>228</sup>

Hunt summerar år 2003 ändå rättsläget så att det inte finns någon allmänt accepterad grund för att hävda att EU skulle ha en försummad skyldighet att ur ett socialt rättviseperspektiv säkerställa att alla arbetstagare inom EU åtnjuter grundläggande rättigheter inom det sociala området.<sup>229</sup> Påståendet är väldigt kategoriskt, då EU:s sociala stadga och dess grundläggande rättigheter inom det sociala området i så fall skulle vara fullständigt värdelösa. De skulle sakna både all formell, men även all *faktisk*, rättsverkan. Sakslin pekar för sin del på att Amsterdamfördraget eliminerade kravet på konsensus för att ta sig an uppgifter som berörde social utslagning, d.v.s. marginalisering. Kvalificerad majoritet räcker enligt Amsterdamfördraget för att EU skall kunna ta sig an uppgifter som har med marginaliseringsproblematik att göra. Med Nizza-avtalet stärktes ytterligare rätten att på EU-nivå engagera sig i marginaliseringsproblematik. EU begärde därefter snabbt in nationella handlingsplaner för att bekämpa marginaliseringen. Syftet var att försöka sprida ”best practices”.<sup>230</sup>

Innehållsmässigt finns för denna avhandling intressanta stadganden bland EU:s grundläggande rättigheter i ”solidaritetskapitlet”, d.v.s. kap. IV i art. 34 § 3. Enligt det stadgandet erkänner och respekterar EU rätten till social trygghet och bostadsstöd genom vilka man bekämpar fattigdom och social utslagning. Syftet bakom detta är att säkerställa en hygglig tillvaro för dem som saknar tillräckliga ekonomiska resurser för sin sociala trygghet. Det finns likväl en anmärkningsvärd brasklapp i detta, via preciseringen; ”i enlighet med närmare bestämmelser i gemenskapsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis.”

Kenner belyser hur den formuleringen har tillkommit. Storbritannien fick strida hårt för att få in den skrivningen. Bakgrunden var att brittisk lag inte ger arbetstagare skydd mot ogrundad uppsägning under det första året hos en arbetsgivare, ett system

<sup>228</sup> Kenner 2003 s. 14-15.

<sup>229</sup> Hunt 2003 s. 57.

<sup>230</sup> Sakslin 2001 s. 242-243.

som man ville bibehålla.<sup>231</sup> Kenners samlade bild motsäger ändå i viss utsträckning Hunts slutsats att rättsverkan ej finns. Han medger att ”solidaritetskapitlet” innehåller en synvilla, om man tror att det skulle vara byggt på odelbara grundrättigheter. I stället innehåller kapitlet en i högsta grad selektiv och ofullständig förteckning av ”grundläggande” sociala rättigheter. Där finns allt från rättigheter som kan lagföras i domstol, en del likväl bara under särskilda villkor, till vaga principer som i praktiken inte behöver betyda något annat än att EU:s organ bör främja dylika rättigheter, likväl utan att EU:s kompetens utvidgats till berörda områden.<sup>232</sup>

Påståendet att det finns en synvilla får sin förklaring då man läser ingressen till EU:s stadga om grundläggande rättigheter. Där nämns uttryckligen i ingressens andra stycke: ”...bygger unionen på de odelbara och universella värdena människans värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet samt på den demokratiska principen och rättvisepincipen. Den sätter människan i centrum för sin verksamhet genom att inrätta ett unionsmedborgarskap och skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

De pompösa formuleringarna i ingressen indicerar en reell rättsverkan. Ifråga om art. 34 i ”solidaritetskapitlet” i EU:s grundläggande rättigheter är Kenner likväl också tydlig. Han anser att ett bristande förverkligande av artikeln *in te* är avsett att kunna lagföras i domstol. Han ser den som en del av den nationella kompetensen.<sup>233</sup> Han säger ändå inte rakt ut att det beror på ovan citerade, av britterna framtvungade tillägg; ...”i enlighet med närmare bestämmelser i gemenskapsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.” I de officiella förklaringarna till EU:s grundrättigheter hänvisas ifråga om art. 34 till en skyldighet att i ”policy”-beslut, där EU:s grundfördrag art. 137 och 140 förverkligas, beakta vad artikeln stipulerar.<sup>234</sup>

Även i föregående kapitel, kap. III ”Jämlikhet”, finns i sista artikeln, art. 26, ett stadgande som har eventuell relevans. Artikeln har rubriken ”Integrering av personer med funktionshinder”. Den lyder; ”*Unionen erkänner och respekterar rätten för personer med funktionshinder att få del av åtgärder som syftar till att säkerställa deras oberoende, sociala och yrkesmässiga integrering och deltagande i samhällslivet.*” Artikeln backas också upp av art. 21, som är första artikeln i kapitlet om jämlikhet. I denna förbjuds all diskriminering, bl.a. sådan som är relaterad till funktionshinder.

<sup>231</sup> Kenner 2003 s. 18. Det påståendet rörde artikel 30 men återfinns i flera artiklar, enligt vad som framgår nedan.

<sup>232</sup> Ibid s. 24-25.

<sup>233</sup> Kenner 2003 s. 23.

<sup>234</sup> Ehdotus Euroopan Unionin perusoikeuskirjaksi .

Hunts summering ovan, att EU-rätten *inte* innehåller något rättviseperspektiv, som skulle förutsätta att alla arbetstagare har sociala grundrättigheter, kan alltså delvis ifrågasättas. Hunt argumenterar för att rättigheterna inte kommer direkt via EU:s grundläggande rättigheter. I stället ser han en möjlighet att de kan inverka via en mer extensiv tolkning av befintlig nationell lagstiftning, och via en inom EU-området koordinerad policy inom det sociala området. Han hävdar också att EU:s roll förblir svag inom detta område, om inte en koppling till ekonomiska realiteter beaktas.<sup>235</sup>

I Hunts text finns likväl ingen explicit hänvisning till den principiellt viktiga ”brasklappen”, nämligen den som finns *bl.a.* i art. 34 § 3; ”i enlighet med närmare bestämmelser i gemenskapsrätten och i nationell lagstiftning och praxis”. Samma ”brasklapp” finns i hela art. 34, ”Social trygghet och socialbidrag”. Den finns även i flera andra artiklar i solidaritetskapitlet IV, *bl.a.* i art. 27 ”Arbetstagares rätt till information och samråd inom företaget” samt i art. 30 ”Skydd mot uppsägning utan saklig grund”.

Hunts intresseområde, arbetsrelaterade sociala rättigheter, innehåller således i flera artiklar samma ”brasklapp”. Hunt kommenterar den ändå inte. Hans argumentation verkar i stället följa en mycket traditionell tolkning av de sociala grundrättigheterna, nämligen att de *inte* har samma värde som de traditionella frihetsrättigheterna. De är i stället starkt bundna till ekonomiska möjligheter, och utgör därför en typ av ”lägre stående rättigheter”, som är klart svagare än ”riktiga” grundrättigheter. Brasklappens inverkan på tolkningarna bör likväl studeras innan avhandlingen kan ta ställning till om EU:s sociala grundrättigheter, till den del de är relevanta för avhandlingen, är ”riktiga” grundrättigheter, eller om en koordinerad policy, och eventuell tolkningsinverkan på nationell lagstiftning är deras enda effekter.

Tooze, för sin del, kommenterar uttryckligen vilken effekt hänvisningen till gemenskapsrätten och nationell lagstiftning och praxis har. Hon hävdar att EU:s grundrättigheter blev en kompromiss, enligt vilken ESK-rättigheterna inkluderades bland dem ”som principer”. Art. 51 i EU:s grundrättigheter klargör, enligt Tooze, att EU:s kompetens *inte* utvidgats genom art. 34. *Hänvisningen till ”nationell lagstiftning och praxis”* bygger, enligt henne, på att EU har en svag ställning inom den sociala sektorn. Tillämpningen av art. 34 bör respektera divergerande nationell lagstiftning och praxis och bör likaså avspegla den begränsade kompetens EU har inom socialsektorn. Tooze tolkar också skyldigheterna i art. 34.1 utgående från detta, och stöder sin upp-

---

<sup>235</sup> Hunt 2003 s. 57-66. Det hindrar likväl inte honom från att medge att det finns sociala grundrättigheter som via en nära praktisk koppling till medborgerliga och politiska rättigheter kunnat prövas i domstol. Se Hunt 2003 s. 48.

fattning, att de sociala frågorna faller under den nationella kompetensen, på EU:s grundavtal art. 137 och 140. EU:s roll är närmast att understöda medlemsländerna och förbättra samarbetet dem emellan. Förklaringarna till art. 34 i EU:s grundrättigheter bygger på samma grund.<sup>236</sup>

Tooze ser också en tydlig diskrepans, enligt vilken *gemenskapsrätten* medför en starkare bindningsgrad, då den skall respekteras. Nationell lagstiftning och praxis, däremot, bör ”observeras”. Hon hänvisar också till art. 51.1 i grundrättigheterna och noterar att EU-institutionerna är huvudadressater för grundrättigheterna, medan medlemsländerna berörs enbart om de tillämpar EU-regler.

Tooze noterar i stället att starkaste indikationen på *substanskrav* i EU:s stadga om grundläggande rättigheter art. 34 § 1 kommer via hänvisningen till Europarådets sociala grundstadga art. 12. Hon relaterar därefter *vilka* tolkningar Europarådets kommitté för sociala rättigheter haft. Samtidigt noterar hon likväl också att den av EU använda OMC-metoden är speciellt användbar för att förverkliga art. 34 i EU:s fördrag om grundläggande rättigheter.

Också i analysen av art. 34.3 bygger hon på den auktoritativa tolkningen av Europarådets sociala stadga, genom att hänvisa till ställningstaganden från Europeiska sociala kommittén.<sup>237</sup> Till den del art. 34 i EU:s fördrag om grundläggande rättigheter har någon bindande verkan, går den enligt Tooze alltså via den bindande verkan andra människorättsinstrument med relevans för sociala rättigheter har. Ifråga om art. 34.3 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter noterar hon likväl att det handlar om en *rättighet*, som bör *respekteras*. Bl.a. den reviderade europeiska sociala grundstadgan art. 30 och 31 är här relevanta. Däremot kräver inte heller denna paragraf i art. 34 lagstiftning från EU:s sida. I stället finns samma ”brasklapp” som indicerar att EU här opererar inom ett område där dess egna kompetens är starkt begränsad.

Den grundläggande kompetensen tillhör medlemsländerna. Rättsverkan uppkommer via att dessa ratificerat Europarådets sociala grundstadga, och de kan bl.a. via art. 31 i den reviderade europeiska grundstadgan ha positiva handlingsskyldigheter att skapa bostadsbidragssystem som tryggar en sakenlig standard på boendet. Dessa stöds ytterligare av art. 13.1 i Europarådets reviderade sociala stadga. EU bör respektera dessa

---

<sup>236</sup> Tooze 2003 s. 162-167 och ifråga om effekterna av hänvisningen till nationell lagstiftning och praxis i synnerhet s. 166. OMC står för Open Method of Coordination. Se även ”Ehdotus Euroopan Unionin perusoikeuskirjaksi”, Bryssel 11 lokakuuta 2000, Art. 34.

<sup>237</sup> Tooze 2003 s. 167-171.



bostadsbidragssystem. Dessa bör t.o.m. vara möjliga att pröva i nationell domstol. Tooze lyfter likväl också fram EU:s OMC-politik, och ser den som användbar.<sup>238</sup>

Kenna instämmer i Kenners och Tooze's syn att *bostadspolitiken inte faller under EU:s kompetens*. Han noterar också att EU, utgående från subsidiaritetsprincipen, varit restriktivt i att utveckla en gemensam bostadspolitik och därför inte heller tagit initiativ i bekämpandet av bostadslösheten. Han noterar ändå två viktiga saker; 1) att det skulle vara oerhört viktigt att EU utvecklar ett rättighetsperspektiv på bostadsfrågorna, och 2) att EU:s huvudsakliga inflytande på bostadsfrågorna gått via andra politikområden än den svagt utvecklade sociala politiken.

Den internationella marknad EU skapat för varor, tjänster och arbete har haft betydelse. Något tidigare i texten påpekade han att det i dagens Europa finns en frestelse att sänka skatter och minska de sociala överföringarna till de fattiga, skall förmodligen ses just mot denna bakgrund. Även EU:s monetära union är viktig, då räntenivåerna på bostadslån påverkas av den. Som för bostadspolitiken releant input från EU pekar han också på konsumentskyddsfrågornas betydelse, diskrimineringsförbudet, EU:s politik inom "social inclusion" och regler för offentlig upphandling.<sup>239</sup>

Diskrimineringsfrågornas betydelse lyfts också fram av Bell. Han noterar att EG-domstolens praxis förutsätter icke-diskriminering. Den förutsätter också en jämförande approach, för att konstatera huruvida diskriminering förekommer:

*"The principle of equal treatment is breached when two categories of persons whose factual and legal circumstances disclose no essential difference are treated differently or where situations which are different are treated in an identical manner."*

Denna definition av diskriminering genomsyrar EU-rätten. Bell noterar ändå att det framförts kritik mot definitionen. Han pekar också på en trend att frånga den strikta neutralitet som icke-diskrimineringen bygger på. Bell exemplifierar med utvecklingen ifråga om behandlingen av barn med inlärningssvårigheter. Traditionellt har de *inte* fått någon särbehandling, men nu är det allt vanligare med för denna grupp anpassade åtgärder. "Likvärdiga möjligheter" utgör grundtanken bakom denna metod att trygga jämlikhet. "Substantive equality" är en annan term för denna jämlikhetsdefinition. I den förutsätts proaktivitet, varför även proportionalitetsprincipen blir rele-

---

<sup>238</sup> Ibid s. 185-190.

<sup>239</sup> Kenna 2003 s. 63-66.

vant och viktig. Relevant blir likaså att upptäcka och förhindra indirekt diskriminering.<sup>240</sup>

Artikel 21 i EU:s grundläggande rättigheter skall alltså läsas tillsammans med artikel 52 § 1 i kapitel VII i de grundläggande rättigheterna. Nämnade kapitel innehåller allmänna bestämmelser som styr tolkningen av alla av EU erkända grundrättigheter. Ur art. 52 § 1 hittar man också explicit stöd för att proportionalitetsprincipen är en tolkningsgrund för icke-diskrimineringen.

Kritiken mot en strikt icke-diskriminering som enda innehåll i jämlikhetskraven motsägs också av stadgandet som gäller funktionshinder. Det finns i art. 26 i EU:s grundläggande rättigheter. Stadgandet har rubriken ”integrering av personer med funktionshinder”. Det lyder:

*”Unionen erkänner och respekterar rätten för personer med funktionshinder att få del av åtgärder som syftar till att säkerställa deras oberoende, sociala och yrkesmässiga integrering och deltagande i samhällslivet.”*

Styrkan i artikeln ligger uttryckligen i det explicita mandat den ger att vidta *positiva* åtgärder som ger funktionshindrade likvärdiga möjligheter med dem som icke-funktionshindrade har. Bell noterar även att stadgandet inte accepterar en medicinsk definition av ”funktionshinder”. Ett funktionshinder uppstår, enligt stadgandet, uttryckligen i kontaktytan mellan människa och samhälle. Det är därför till sin natur en ”social konstruktion”.<sup>241</sup>

Ur EG-domstolens praxis och EU:s grundläggande rättigheter hittar man alltså också en klar *rättighetsapproach*. Den finns i diskrimineringsförbudet, som inom en del områden även övergår i krav på främjande av faktisk jämlikhet via positiva åtgärder. Ifråga om handikapp/funktionshinder är mandatet att vidta positiva åtgärder för att främja faktisk jämlikhet allra tydligast. Till övervägande del finns likväl det gamla ”policysamordningstänkandet” kvar.

### 3.4.3 *Lissabonfördraget – ett försök att stärka rättighetsperspektivet*

EU har gjort upprepade försök att reformera den grund hela unionen bygger på. Dels har det gällt försök att förenkla beslutsprocesserna, så att konsensus inte längre skulle krävas. Dels har det också funnits en klar ambition att ge EU:s grundrättigheter en

---

<sup>240</sup> Bell 2003 s. 93-95.

<sup>241</sup> Ibid s. 102-104.

entydigt bindande rättsverkan. Första riktigt allvarliga försöket var utarbetandet av den konstitution för EU, som fälldes via folkomröstningar bl.a. i Frankrike. Följande allvarliga försök att reformera EU genomlever vi som bäst. Det är det s.k. Lissabonfördraget, som delvis innehåller samma komponenter som den tilltänkta konstitutionen. De delar av Lissabonfördraget som är relevanta här ingår i utkastet till ”Ändringar i fördraget om Europeiska Unionen och fördraget om upprättande av Europeiska Gemenskapen”.<sup>242</sup>

I utkastet till ändringar i Fördraget om Europeiska Unionen föreslogs bl.a. en ny art. 2. Paragraf 1 i den artikeln skulle innehålla en uttalad målsättning för EU, enligt vilken EU bl.a. skall främja ”sina värden och folkens välfärd.” Enligt § 3 i samma artikel skall unionen bygga på ”en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas.” I utkastet till andra moment i samma paragraf står; ”Den skall bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd, ...”. I 5 § föreslås bl.a. att unionen skall ”bidra till ... utrotning av fattigdomen och skydd för de mänskliga rättigheterna”.

I förslaget till artiklarna 3a och 3b skulle entydigt stå att befogenhet som inte i fördraget tilldelats unionen skall tillhöra medlemsländerna. Likaså hänvisas till att subsidiaritetsprincipen bör respekteras. Enligt den uppställs villkor för att unionen skall kunna agera inom områden där EU saknar exklusiv befogenhet att agera. I praktiken kan inte med den skrivningen avses annat än områden där det finns en delad kompetens. Unionen får agera endast om den med tanke på åtgärdens omfattning kan uppnå bättre verkningar än vad man kan uppnå på nationell, regional eller lokal nivå.

Den med tanke på denna avhandling allra viktigaste förändringen skulle ändå ha kommit via artikel 6, § 1, enligt vilken ”Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna av den 7 december 2000, anpassad den 12 september 2007 i Strasbourg, ... skall ha samma rättsliga värde som fördragen.” Det skall enligt § 2 i samma artikel ändå inte betyda att unionens befogenheter ändras jämfört med fördragen. Tolkningen av stadgan skall bygga på avdelning VII i densamma och ta hänsyn till de förklaringar som ingår i stadgan, och till den tolkning som normalt ges de källor till bestämmelserna i EU:s grundrättigheter, som anges i förklaringen. Utkastet till Lissabonfördrag gjorde också klart att i ERMK avsedda rättigheter skall ingå som ”allmänna principer” i unionsrätten. Lissabonfördraget skulle i sin ursprungliga form helt entydigt ha stärkt den rättighetsapproach, som redan tidigare ”smugit sig” in i EG-rätten. Intressant är även vad som enligt utkastet till Lissabonfördrag skulle ha

<sup>242</sup> Se Europeiska unionens officiella tidning C 306 ”Ändringar av fördraget om europeiska unionen och om upprättandet av Europeiska Gemenskapen”.

hänt inom den relativt breda sfär där utkastet byggde på en delad kompetens mellan EU och medlemsländerna. I utkastet till ändringar i fördraget om upprättande av europeiska gemenskapen föreslås i art. 2a, 2 § att på områden med delad kompetens mellan EU och medlemsländerna ”får unionen och medlemsstaterna lagstifta och anta rättsligt bindande akter på detta område. Medlemsstaterna ska utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet.”

Sista meningen i citatet var en klar indikation på att tolkningsrätten till när nationell, regional och lokal nivå inte klarar av uppgifterna skulle vara EU:s. Kritiska frågor kan ställas om hur den tolkningsrätten förhåller sig till subsidiaritetsprincipen, som också ingår i utkastet till Lissabonfördrag. En fråga som direkt infinner sig är nämligen huruvida EU, vid användningen av sin tolkningsrätt, när den kan reglera en fråga, skulle beakta de stora skillnader som bl.a. ifråga om välfärdsmodell finns mellan EU-länderna. Den nordiska välfärdsmodellen innebär ju att *samhället* åtagit sig ansvaret för många välfärdsfrågor, som i andra europeiska välfärdsmodeller skötts t.ex. via marknadsbaserade lösningar (den liberala välfärdsmodellen) eller via att familjeansvar kombinerats med privata försäkringar (den kontinentala välfärdsmodellen).<sup>243</sup> Risken finns att EU skulle sätta ribban för när en fråga regleras på EU-nivå utgående från de länder som har den svagaste regleringen, fast motsvarande frågor redan skulle vara skötta i de länder som har det längst utvecklade samhällsansvaret för välfärdsfrågor, nämligen de nordiska länderna. Sannolikheten måste betecknas som minimal att EU skulle tvinga länder med ett svagt utbyggt offentligt välfärdsnät att frångå den grundmodellen, och nationellt gå in för aktivare samhällsansvar i välfärdsfrågor.

Förslaget till artikel 2c i förslaget till ändringar i fördraget om upprättande av europeiska gemenskapen innehåller i 2 § punkt b ett förslag att socialpolitiken, till den del som närmare nämns i fördragsutkastet, skulle falla inom en delad kompetens mellan EU och medlemsländerna. Bland dylika områden inom socialpolitiken nämns sedan i art. 5a även ”kampen mot social utestängning”. Den delen har åtminstone betydande relevans för denna avhandlings tema. Enligt ovan relaterade principer som finns i Lissabonfördraget, skulle effekten bli att EU får en reell makt att påverka hur kampen mot ”social utestängning”, och därmed också mot bostadslöshet, skulle ha skötts.

#### 3.4.4 *Lissabonfördraget i slutlig form*

Lissabonavtalet godkändes senare i en lätt modifierad form. Det trädde i kraft 01.12.2009. Lissabonfördraget består av själva fördragstexten, 133 protokoll, 2 bilagor och

---

<sup>243</sup> Esping-Andersen 2002, s. 13-17.

65 deklARATIONER.<sup>244</sup> Den största skillnaden jämfört med det förslag till grundlag som presenterades år 2004 består i att fördraget inte helt ersätter tidigare grundfördrag. Redan före det, fr.o.m år 2006, hade EG-domstolen ändå även helt explicit börjat hänvisa till EU:s grundrättighetsdeklaration i sina domar. Dess inverkan hade också innan Lissabonavtalets ikraftträdande synts som inspirationskälla till lagstiftningsinitiativ och policybeslut. Lissabonfördraget lyfte sedan EU:s grundrättigheter till en jämbördig nivå med de rättigheter som finns i grundfördragen, t.ex. de rättigheter som gäller den inre marknaden inom EU. Förverkligade grundrättigheter och de mänskliga rättigheterna har också fått en tydligare status som mål och mandat för EU.<sup>245</sup>

### 3.5 Slutsatser om människorättssystemets minimikrav på nationell reglering av rätten till boende/bostad

#### 3.5.1 Generell utgångspunkt för minimikraven

Den s.k. *pacta sunt servanda*-principen utgör en självklar utgångspunkt, då man analyserar vilken samlad input människorättssystemet kan bidra med ifråga om kraven på den nationella utformningen av totalregleringen av rätten till boende/bostad. Principen innebär att alla ratificerade människorättsinstrument skapar *skyldigheter* att nationellt förverkliga de rättigheter de ratificerade människorättsinstrumenten är avsedda att skapa. Dyliga skyldigheter kan vara både positiva och negativa. Negativa innebär att staten bör avstå från att stifta lagar eller vidta andra åtgärder som kränker för respektive stat bindande människorättsförpliktelser. De positiva, åter, innebär en skyldighet att aktivt vidta åtgärder som tjänar till att främja, och i sista hand fullfölja människorättsförpliktelser. Även de mänskliga rättigheternas odelbarhet är viktig att komma ihåg.<sup>246</sup> ESK-sfären förknippas ofta med positiva åtgärder. Som ovan framgått har Finland ratificerat många dyliga instrument med potentiell relevans för rätten till boende/bostad, sedd ur ett bostadslöshetsperspektiv. *Pacta sunt servanda*-principen innebär i en dylik situation att till den del överlappande förpliktelser finns, *gäller det instrument i vilket kravnivån är högst*. Den uppfattningen bygger på det självklara faktum att även de instrument som ställer de högsta kraven är bindande.

<sup>244</sup> Ojanen 2010 s. 6-7.

<sup>245</sup> Ibid s. 125 och 132.

<sup>246</sup> Ibid s. 53. Se t.ex. Helenelund 2009 s. 189, där han betonar de mänskliga rättigheternas odelbarhet.

Syftet med kapitel 3.5 är alltså att försöka väga samman *vilka minimikrav mänskorrättsinstrumenten skapar för totalregleringen av rätten till boende/bostad i Finland*.

Förutom *pacta sunt servanda*-principen är det i den summeringen då viktigt att lyfta fram de element som beskriver *substanskrav* just ifråga om rätten till boende/bostad. Den allmänna kommentaren nr. 4 från FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ger då en utmärkt utgångspunkt, eftersom den anger *minimikrav* på ”lämplig bostad”, alltså krav som inte får underskridas:

1. *Rättsligt skydd för hyreskontrakt*, vilket förutsätter lagregler i vilka man bl.a. reglerar uppsägningstider och villkor för att vräkning skall kunna komma ifråga, vilket alltså innebär att inhumana vräkningar som avses i Gen. Com. nr 7 inte får existera. Ur denna punkt framgår också att lagstiftningen bör utformas så, att eventuella grupper som saknar dylikt skydd kommer i åtnjutande av det. Luckor skall m.a.o. inte finnas.
2. *Tillgänglighet på service, material och infrastruktur*, vilket bl.a. förutsätter dränering av huset, energi för uppvärmning och belysning, sanitära- och tvättutrymmen, möjlighet att lagra mat samt avfallsservice.
3. *Bostad till rimlig kostnad*, vilket förutsätter att boendekostnaderna inte får vara så höga att andra grundbehov blir lidande. Subventioner bör finnas för sådana som annars inte har råd med rimlig bostad. Oskäligen hyreshöjningar får ej finnas.
4. *Bostäderna bör vara beboeliga*, vilket förutsätter att de skall erbjuda för boende lämpliga utrymmen och ge skydd mot köld, hetta, regn vind och andra hot mot hälsan, vilket även inkluderar att de inte får innehålla farliga konstruktioner.
5. *Tillträde till bostaden* utgör en ur bostadslöshetssynvinkel viktig punkt. Enligt den bör människor i grupper med speciella problem tryggas en bostad som för dem är lämplig. Bland dylika grupper nämns bl.a. grupper som i dagens Finland finns bland de bostadslösa. Sådana är åtminstone mentalt sjuka människor, HIV-positiva och människor med bestående medicinska problem och handikappade. De bör t.o.m. ges ett visst *företräde* till bostäder som lämpar sig för dem.
6. *Läget* bör vara sådant att det är möjligt att få arbete, ha tillgång till skola, barndagvård och social service. Den får ej heller finnas i omedelbar närhet till smittokälla, eller vara byggd på förorenad mark.

7. *Kulturellt lämplig bostad* innebär att det bör finnas en rätt att inom skäligen ramar låta bostaden uttrycka en kulturell identitet.

Dessa krav innehåller en ytterst viktig princip; *alla omfattas av dessa rättigheter*. Den nationella lagstiftningen får inte utformas så att "luckor" med grupper som saknar rätt till denna *minimivå* finns. Jämför man detta på FN:s ESK-kommittés allmänna kommentar nr. 4 baserade krav med andra källor, kan konstateras att denna bild stöds av asnitt 3.2.2.3 ovan, Limburgprinciperna, som lyfter fram kravet att speciell uppmärksamhet bör fästas vid att *fattiga och missgynnade i samhället* inte diskrimineras. Även det självständiga diskrimineringsförbudet utgående från art. 26 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter pekar i samma riktning.

Viktigt är då också det som lyftes fram i samma kapitel, nämligen att detta självständiga diskrimineringsförbud skall ges en *vid* definition. Väsentligt ifråga om internationella ESK-konventionen är att dess art. 2 förutsätter att de stater som ratificerat konventionen förpliktat sig att använda ekonomiska resurser "till maximum av deras möjligheter" för att förverkliga konventionens förpliktelser. Vidare kan noteras att rätten till bästa möjliga hälsa, enligt gällande tolkning från FN:s övervakningsorgan, även kräver att socioekonomiska faktorer som lämpligt boende bör vara uppfyllda för att en stat inte skall kränka rätten till bästa möjliga hälsa.

Den reviderade europeiska sociala stadgan art. 30 styrker också väldigt entydigt att *fattigdom och social utslagning inte diskvalificerar någon från rätten till den minimistandard på boendet som FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter angett i den allmänna kommentaren nr. 4*. Enligt europeiska kommittén för sociala rättigheter utgör det en *kränkning av rätten till ett människovärdigt liv*, om någon tvingas leva i fattigdom och som socialt utslagen. Just den tolkningen är kanske den som allra tydligast talar för att *ingen* i Europa p.g.a. fattigdom eller social utslagning skall behöva nöja sig med en bostad av sämre kvalitet än den som avses i allmänna kommentaren nr. 4 från FN:s kommitté för ESK-rättigheter.

### 3.5.2 *Betydelsen av rätten till skydd för privatlivet för tolkningen av rätten till bostad*

Kenna har konstaterat att ERMD varit notoriskt ovilligt att dra generella slutsatser hur art. 8 i ERMK bör tillämpas. Domstolen har hållit en linje där man önskat behålla möjligheten att väga in de specifika detaljerna i varje mål. Detta gäller i princip också skyddet för privat- och familjelivet. Ändå kan entydigt styrkas att positiva handlings-skyldigheter från samhällets sida kan finnas att trygga den enskildes privat- och familjeliv samt hem. Begreppet hem täcker då inte enbart en fysiskt påvisbar lägenhet.

ERMD har också i målet *Marzari v. Italien*<sup>247</sup> uttryckligen konstaterat att det i särskilda fall kan finnas en skyldighet till *aktivt* bistånd i bostadsfrågor, *om det finns en direkt koppling till skyddet av privatlivet*. Den skyldigheten för staten sträcker sig även till relationer privata personer emellan.

J. Viljanen har i sin doktorsavhandling argumenterat för en trestegskontroll huruvida begränsningar av rättigheter i ERMK är möjliga. De tre ”stegen” är; 1) lagenlighet, 2) begränsningarna bör ha ett legitimt syfte och 3) begränsningarna bör vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Den nationella prövningsmarginalen hör då till det sista steget i kontrollen; d.v.s. att de bör vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Enligt gällande doktrin sköts prövningen nationellt, om man på nationell nivå har bättre förutsättningar att sköta prövningen. Det kan ha viss relevans för rätten till privatliv. Till den del vi rör oss i gränsmarkerna mot ESK-rättigheter, i detta fall rätten bostad, bör man likväl komma ihåg att den nationella prövningsmarginalen inom ESK-sfären är *vid*.

I kapitel 2.3.1.2, rätten till bostad samt privat- och familjeliv, art. 8, styrktes entydigt *positiva handlingsförpliktelser*. På basen av ett mål avgjort i brittisk domstol kunde styrkas att de positiva handlingsförpliktelserna är extra tydliga, då det gällde *speciellt sårbara grupper* i samhället. *Dylika grupper borde ges företräde till bostad som lämpar sig för dem*. Tolkningen är alltså identisk med den som finns i FN:s kommitté för ESK-rättigheter, allmänna kommentaren nr. 4 punkt 5. Ifråga om dessa sårbara grupper *hemmiljö* och *skyddet av privatlivet* i hemmiljön, verkar det inte att finnas någon nationell prövningsmarginal, ifall det inte handlar om en extra dyr tilläggsutrustning som försvagar möjligheter till likvärdig behandling för andra i motsvarande situation.<sup>248</sup> Ifråga om *elementärt skydd* för privatlivet för denna grupp är det i stället så att människorättssystemet fokuserar på att även den skall ha samma rätt till privatliv som övriga i samhället.

### 3.5.3 *Kopplingen mellan rätten till bostad och rätten till hälsa*

Bland förbjudna diskrimineringsgrunder finns också *hälsa*. Så är fallet oberoende om man utgår från FN-nivå eller något av Europarådets ovan relaterade människorättsin-

<sup>247</sup> Se ERMD:s utslag 4 maj 1999 på klagomål nr. 36448/97.

<sup>248</sup> Slutsatsen bygger på ERMD:s utslag 8.7. 2003 i målet *Sentges v. Nederländerna*, som finns relaterat i kap. 2.3.1.2 som styrkte en nationell prövningsmarginal i fall som handlade om extra dyr tilläggsutrustning, som av samhällsekonomiska skäl negativt skulle påverka möjligheterna för andra i likvärdig situation att få hjälp.



strument. Även på denna punkt gäller förstås ändå att *positiv* särbehandling, som främjar faktisk jämlikhet, är tillåten.

Speciell relevans med tanke på kopplingen mellan rätt till bostad och rätten till hälsa har den allmänna kommentaren nr. 14 från FN:s övervakningsorgan ifråga om internationella ESK-konventionen, dess ESK-kommitté. I den klargörs hur rätten till bästa möjliga i hälsa i konventionens 12 art. skall tolkas. Kommittén har i nämnda allmänna kommentar varit ytterst tydlig på att hit inte enbart hör rätten till hälso- och sjukvård. En elementär del av rätten till bästa möjliga hälsa utgörs av biologiska och *socioekonomiska* behov. Kärnan i rätten till bästa möjliga hälsa har t.o.m. en tydlig bostadsdimension, enligt nämnda allmänna kommentar. *Den består i att rätten till bästa möjliga hälsa också förutsätter tillgång till grundläggande skydd, boende och sanitära utrymmen samt till rent och drickbart vatten.* Då kommittén behandlar bristande förverkligande av denna rätt, noterar den som ovan framkommit explicit att brott mot denna rättighet bl.a. kan bestå i sådana brister i resursallokeringen *som gör att sårbara och marginaliserade grupper inte får del av rätten till bästa möjliga hälsa.*<sup>249</sup>

Även den reviderade europeiska sociala stadgan och dess artikel 11 utgår från liknande grund; nämligen att orsakerna till bristande hälsa bör undanröjas. Ur Digest of Case Law kring nämnda artikel kunde i kapitlet om den reviderade europeiska sociala stadgan ytterligare ett starkt argument lyftas fram: *Bästa möjliga hälsa ses som en förutsättning för bibehållet människovärde.* Artikel E i samma sociala stadga förbjuder också alla typer av diskriminering i förverkligandet av stadgan. Av särskild betydelse är att ställningstagandet också kommer från ett auktoritativt tolkningsorgan till den reviderade europeiska sociala stadgan och att det organet finns under Europarådets paraply. I ett annat av Europarådets instrument, nämligen ERMK, ses kränkningar av människovärdet som en synnerligen allvarlig sak. Tröskeln för att under det människorättsinstrumentet slå fast att kränkningar av människovärdet förekommer är extremt hög. Den reviderade europeiska sociala stadgan och ERMK är förstås skilda människorättsinstrument, och subordinationsförhållandena är snarast sådana att ERMD:s tolkningar binder Europeiska kommittén för sociala rättigheter, och inte tvärtom.

<sup>249</sup> [www.ohchr.org/english/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/General Comment/General Comment No. 14](http://www.ohchr.org/english/Human%20Rights%20Bodies/Committee%20on%20Economic,%20Social%20and%20Cultural%20Rights/General%20Comment/General%20Comment%20No.%2014), "The right to highest attainable standard of health. 11/08/2000, s. 13. Se även samma allmänna kommentar s. 3, där redan under rubriken "Normative content of Article 12", punkt 12 noteras att även de mest sårbara och marginaliserade bör inkluderas i rätten.

Eftersom den senare *inte* kan syssla med linjedragningar, som strider mot ERMD:s tolkningar, kan man ändå via en argumentum a coherentia slutsats utgå från att tolkningen inte heller strider mot ERMD:s tolkning av människovärdet.

Behandlingen av ERMK 8 art. styrkte också att samhället har positiva handlingsförpliktelser då människor tvingas leva i en bostadsmiljö, som medför allvarliga hälsorisker.<sup>250</sup> De hälsorisker ett boende i dylik miljö leder till vägdes tydligt in, då i kapitel 2.3.1.2. nämnda utslag av 9 dec. 1994 i målet Lopez Ostra v. Spanien och av 9 juni 2005 i målet Nadezhda Mikhaylovna Fadeyeva v. Ryssland avgjordes. I bägge målen kom fällande dom.

Det ömsesidiga beroendeförhållandet mellan rätten till hälsa och rätten till bostad pekar, tillsammans med Europeiska kommitténs för sociala rättigheter ståndpunkt att ett liv som marginaliserad/utslagen kränker människovärdet, på att gruppen marginaliserade och utslagna bör ha samma rättigheter till en minimistandard som alla andra. Besluten från ERMD, som styrker att ett boende i miljöer som är hälsovådliga också strider mot ERMK art. 8, sätter också fokus på i vilka miljöer de bostadslösa utslagna tvingas ”bo” som bostadslösa. Det kan inte helt uteslutas att det för de värst utslagna också går att finna stöd för att deras rätt enligt ERMDS:s tolkningar också kränks, om de inte har annat val än att tillbringa nätterna i miljöer som medför hälsorisker. Bevisbördan ligger likväl till den delen på eventuella klagande bostadslösa, som bör styrka att inga andra alternativ än de hälsovådliga är tillgängliga för dem.

#### 3.5.4 *Kan de faktiskt bostadslösa definieras in bland funktionshindrade?*

En dimension av rätten till bostad/boende som är verkligt intressant, då man granskar i Finland faktiskt bostadslösa grupper, är frågan om hur ”handikappad” eller ”funktionshindrad” definieras. FN:s deklaration om handikappades rättigheter från 1975 är formellt av ringa betydelse och tycks inte heller ha haft genomslagskraft ens i FN:s egna organ, varför definitionen av handikapp där inte behöver tillmätas större betydelse. Relevant är ändå Leckies och Hulchanskis slutsats på basen av den, att om särlösningar ifråga om boendet behövs för denna grupp, skall lösningarna ifråga om miljö och förhållanden vara likvärdiga med dem som övriga personer i samma ålder har.

---

<sup>250</sup> Slutsatsen styrktes av två fall i samma kapitel, nämligen ERMD:s utslag i fallet Lopez Ostra v. Spanien av 9 dec. 1994, klagomål nr. 16798/90 och ERMD:s utslag 9 juni 2005 i fallet Nadezhda Mikhaylovna Fadeyeva v. Ryssland, klagomål nr. 55723/00.

Intressantare är likväl allmänna kommentaren nr. 5 från FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är, som framkom i avsnitt 3.2.3 ovan. Handikapp är där summan av en stor mängd funktionella begränsningar, som förekommer i alla samhällen. Handikapp kan konstitueras via fysiska, intellektuella eller känslomässiga begränsningar och via mental- eller annan sjukdom. Definitionen är tveklöst helt diagnosneutral och tar fasta på ett *faktiskt funktionshinder*. Anmärkningsvärt är också att denna allmänna kommentar är baserad på internationella ESK-konventionen, fast ordet funktionshinder eller handikapp inte ens nämns i denna. Kommentaren nämner också bostadsfrågor som ett av de områden där diskriminering av funktionshindrade varit allra vanligast. *Denna allmänna kommentar förutsätter att funktionshindrade behandlas jämlikt med övriga i samhället. Bland grupper som bör få denna jämlika behandling i bostadsfrågor nämns också grupper som är klart relevanta för avhandlingen: människor med mentalsjukdom, HIV och andra bestående medicinska problem.*

Konventionen om funktionshindrade personers rättigheter har formellt trätt i kraft den 3 maj 2008, då den på behörigt sätt ratificerats av 30 länder, vilket krävdes för att den formellt skulle vara i kraft. Däremot binder den ännu inte Finland, eftersom Finland inte ratificerat konventionen.<sup>251</sup> Också denna konvention utgår likväl från att funktionshinder uppstår i mötet mellan individ och miljö. De uppstår då en person med någon form av begränsningar möter attityd- och miljöhinder, som gör att personen inte fullt ut och effektivt kan delta i samhället på jämbördig bas med övriga.<sup>252</sup>

Ur ERMD:s tolkningspraxis av ERMK kan hittas fall som gäller fysiskt funktionshinder. Däremot verkar inte finnas fall som behandlar andra typer av funktionshinder i ett sammanhang där en bostadsdimension skulle ingå i den totalkontext målet gäller. Betydligt intressantare är i stället den reviderade europeiska sociala stadgan. Dess art. 15 handlar om funktionshindrade personers rätt till oberoende, social integrering och deltagande i samhällslivet. *Enligt punkt 3 i artikeln förutsätter den fullständiga soci-*

<sup>251</sup> Se Nieminen 2010 s. 397 och [http://ohchr.org/Human Rights Bodies/Committee on the Rights of Persons with Disabilities/The Convention/Status of Ratifications](http://ohchr.org/Human%20Rights%20Bodies/Committee%20on%20the%20Rights%20of%20Persons%20with%20Disabilities/The%20Convention/Status%20of%20Ratifications).

<sup>252</sup> Jfr Nieminen 2010 s. 376, där hon gör reflexionen att gruppen funktionshindrade ingalunda är en enhetlig grupp, utan bland dem finns många olika grunder för att definieras in i denna grupp. Likaså lyfter hon starkt fram att funktionshindret inte medför samma rättigheter för alla funktionshindrade. Hon lyfter främst fram funktionshindrade kvinnor som globalt sett har en sämre situation än män i samma situation. Hon betonar också vikten av samtolkning med andra konventioner, t.ex. FN:s konvention om barns rättigheter. Däremot tar hon inte upp frågan huruvida det bland de idag faktiskt bostadslösa kan finnas sådana med flera olika diagnoser eller problem, som gör att de p.g.a. en samlad diagnos- och/eller problembild kunde klassificeras som bostadslösa. Se även Ojanen & Scheinin 2011 s. 180, där de explicit betonar att ett människorättsinstrument inte tillhör det finländska rättssystemet, som är dualistiskt, innan det med behöriga beslut på nationell nivå getts rättslig effekt.

*ala integrationen av funktionshindrade bl.a. att hinder för deras tillträde till bostäder skall övervinnas med behövliga medel. Minst lika relevant är att notera vilka som betraktas som funktionshindrade. Även här är definitionen diagnosneutral. Rättigheter som tillkommer funktionshindrade gäller alla ”utan avseende på deras ålder samt arten av och orsaken till deras funktionshinder”.*

*Det sättet att definiera funktionshinder medger alltså också att mentala problem, missbruksproblem och en samlad problembild, som skapar ett faktiskt funktionshinder, kan rymmas inom definitionen av funktionshinder.*

Relevant är också att övervakningsorganet för att den reviderade europeiska sociala stadgan respekteras; den europeiska kommittén för sociala rättigheter, intresserat sig för huruvida Finland har en modern tolkning av termen funktionshinder. Det svar kommittén fick, att det finns många olika definitioner av funktionshinder i Finland, kommenteras inte alls av kommittén. Kommitténs kritik att Finland inte har ett heltäckande förbud mot diskriminering av handikappade är ändå intressant. Kommittén sammanfattar;

*”To this purpose Article 15 § 3 requires the existence of comprehensive non-discrimination legislation covering both the public and private sphere in fields such as housing, transport, telecommunications and cultural and leisure activities and effective remedies for those who have been unlawfully treated.”<sup>253</sup>*

Minimikravet är således ett heltäckande förbud mot diskriminering av funktionshindrade, vilket även inkluderar bostadsfrågor. *Slutsatsen här blir att detta också måste omfatta alla funktionshinder oberoende av dess bakgrund och art, trots att kommittén inte desto mer kommenterade att Finland har en uppsjö olika definitioner på handikapp. Det finns också senare i avhandlingen orsak att återkomma till definitionen av funktionshinder och de rättigheter dylikt skall berättiga till inom bostadssektorn.*

Frågan i detta avsnitts rubrik, om det bland faktiskt bostadslösa kan finnas sådana som kan definieras in under begreppet funktionshindrade kan ändå besvaras positivt. *En slutsats är att ett begreppet ”funktionshinder” inte får vara strikt diagnosbaserat. En faktisk kombination av diagnoser och/eller problem som konstituerar faktisk oförmåga att klara den fysiska och/eller sociala miljön bör i sig anses tillräcklig för att klassas som funktionshindrad, åtminstone om oförmågan fortgår under en längre tid.*

<sup>253</sup> Se [www.coe.int/European Social Charter/European Committee of Social Rights \(ECSR\)/ Conclusions by state/Finland/Conclusions 2007, June 2007/European Social Charter \(revised\) art. 15 § 3](http://www.coe.int/European_Social_Charter/European_Committee_of_Social_Rights_(ECSR)/Conclusions_by_state/Finland/Conclusions_2007_June_2007/European_Social_Charter_(revised)_art._15_§_3). Termen ”housing” är understreckad enbart här, för att lyfta fram boendekomponenten i art. 15 § 3.

*En ibland sedd indelning i "deserving people" och "not deserving people" har heller inget som helst stöd i mänskorsrättssystemet.*

### 3.5.5 Kopplingen mellan skydd mot fattigdom/utslagning och rätten till bostad

Det allra intressantaste fyndet ifråga om den reviderade Europeiska sociala stadgan art. 30, "Rätten till skydd mot fattigdom och utslagning", är att det auktoritativa övervakningsorganet, Europeiska kommittén för sociala rättigheter, anser att *det är en kränkning av människovärdet om människor tvingas leva som marginaliserade eller utslagna*. Kommittén förutsätter att stater som är bundna av denna artikel har en proaktiv hållning där marginalisering och utslagning förebyggs. Artikeln är likaså mycket tydlig på att den som riskerar marginalisering eller utslagning *måste ges faktisk tillgång till social och medicinsk hjälp*. Dessa auktoritativa tolkningar från övervakningsorganet är helt entydiga.

Av vikt är också att notera att Europeiska kommittén för sociala rättigheter noterat att det finns en bred och sektorövergripande approach i bekämpandet av fattigdom och social utslagning. Kommittén vill ändå ha mera information innan den tar ställning till om Finland respekterat art. 30. Kommittén kommenterade också att Finland har ett orsaksbaserat hjälpsystem, till vilket märks en kritisk attityd från kommittén. Den avgav också en rekommendation, som har speciell relevans för avhandlingen: att Finland skulle sätta *fokus på sambandet mellan social utslagning och bostadslöshet*.

### 3.5.6 Sammanvägning av tolkningseffekten på nationell rätt till bostad/boende

Det samlade mänskorsrättssystemet stöder via många källor att alla former av diskriminering i bostadsfrågor är förbjudna. Redan det generella diskrimineringsförbud som grundar sig på art. 26 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter är entydigt på den punkten. Trots att ERMK inte ger någon en rätt till en bostad, ifall de inte har en sådan, kan i allmänna kommentaren nr. 4 från FN:s ESK-kommitté om internationella ESK-konventionen stöd hittas för att samhällets allra svagaste skall ha en rätt till en bostad av den minimistandard som avses i denna viktiga allmänna kommentar. Det styrktes också ovan via bevis på att speciell uppmärksamhet bör fästas vid fattiga och missgynnade, vilket bl.a. framgick i Limburgprinciperna. Kenna ansåg å sin sida att dylika grupper bör identifieras, och att en strategi hur deras boende skall ordnas bör tas med i en nationell strategi för bostadspolitiken.

Ovan nämnda minimistandarder i FN:s ESK-kommittés allmänna kommentar nr. 4 kan åtminstone erbjuda en grund för att "filtrera fram" de minimikrav som gäller för

en nationell reglering av rätten till bostad. Nedan följer därför de rubriker som finns i de minimistandarder som framgår ur den allmänna kommentaren nr 4. Dessa kompletteras med synpunkter som framkommit ovan i sammandraget eller som annars fanns i kapitlet om människorättssystemet:

*1. Rätt till skydd för hyreskontrakt.* Element i dylikt skydd som åtminstone kunnat styrkas är:

- Rättsregler för uppsägningsgrunder och -tid från bostad. Även illegalt ockuperade bostäder omfattas. Vräkning vid dåligt väder, nattetid och under vintern bör vara förbjudna. Rättsregler för uppsägningsgrunder och -tid för bostad.
- Krav att dessa regler skall vara täckande, så att det inte uppstår luckor av personer eller grupper som inte åtnjuter detta skydd.
- Nationellt bör också definieras vad som avses med dylik bostad, likväl så att här nämnda minimikrav inte får kränkas.
- Rättsskyddsregler måste finnas för dem som drabbats, d.v.s. besvärsrätt.
- Rättshjälp bör finnas tillgänglig om någon vill besvära sig.
- Vräkta får inte lämnas bostadslösa eller utsättas för en situation där de riskerar att bli offer för människorättskränkningar.

*2. Tillgänglighet på service, material och infrastruktur.* Element som ingår är:

- Att kollektiva resurser som rent vatten dricksvatten bör finnas tillgängligt i bostaden.
- Att för kokning, uppvärmning och belysning behövlig energi bör finnas tillgänglig.
- Sanitets- och tvättmöjligheter bör finnas.
- Utrymme för att förvara mat bör finnas.
- Avfallsservice bör finnas.
- Dränering bör finnas.

- Hjälp i nödsituationer bör vara tillgänglig.
- Ur människorättsstadganden som förutsätter rätt till bästa möjliga hälsa kan också lyftas fram kravet på att samhällets svagaste också bör ha tillgång till nödvändig hälso- och sjukvård och socioekonomiska nyttigheter. Väsentligt är även konstaterandet att det kränker människovärdet om någon lämnas utanför rätten till bästa möjliga hälsa.

3. *Bostad till rimlig kostnad.* Element som ingår är:

- Att boendekostnaderna bör vara sådana att andra grundbehov kan tillfredsställas.
- Stöd att betala boendekostnaderna bör finnas, ifall person eller familj inte annars klarar hyran/boendekostnaden.
- Skydd bör finnas mot skäliga hyreshöjningar.
- Om naturmaterial är viktiga i bostadsbyggandet bör tillgången på dylika tryggas.

4. *Beboeliga bostäder.* Element i detta krav är:

- Att bostäderna bör vara nåbara för sina invånare, vilket har relevans bl.a. för en del funktionshindrade.
- Bostäderna bör ge skydd för köld, damm, hetta, regn, vind, hot mot hälsa, farliga konstruktioner och smittospridande insekter. ERMD:s utslag i målen Lopez Ostra v. Spanien och Nadezshda Mikhailovna Fadeyeva v. Ryssland utgör exempel på att kravet hävdas i rättsprocesser även ifråga hälsovådlig miljö, då någon redan har en bostad.
- Kravet att det inte skall finnas luckor med personer eller grupper, som inte har rätt till den miniminivå FN:s ESK-kommittés miniminivå i allmänna kommentaren nr 4 utvisar, indicerar att ingen skall vara utan rätt till bostad som uppfyller dessa krav. Följaktligen berörs även uteliggare.
- Kravet i ERMK 8 art. på att bostaden skall skydda privat- och familjelivet kan ses som ett krav som kan sorteras in under kravet på beboelighet, eftersom det kan betecknas som ett kvalitetskrav på bostaden.

5. *Tillträde till bostaden.* Element som ingår i kravet:

- Att bostaden bör vara nåbar för den som har rätt att bo i bostaden.
- Grupper med speciella problem bör ges visst företräde till bostäder som lämpar sig för dem. Detta gäller bl.a. åldringar, barn, fysiskt handikappade, döende, HIV-positiva, mentalsjuka och personer med andra bestående medicinska problem.
- Speciellt sårbara grupper och personer som lever i katastrofbenägna områden, eller redan är katastrofoffer bör få sina speciella behov beaktade, både via bostadslagstiftningen och –politiken. Bl.a. utslaget från High Court för England och Wales, där en handikappad flerbarnsmamma med dubbel inkontinens var bunden till makarnas sovrum, utan att själv kunna ta sig ens till toaletten eller delta i matlagning och barnpassning, kan ses som ett exempel på rättsutslag där fällande dom avgivits, därför att detta krav inte uppfyllts.
- Det bör likväl finnas en direkt koppling mellan enskilds rättighet och samhällets skyldigheter, vilket styrkts i ERMD (*Botta v. Italien*).

6. *Läget.* Element som ingår i kravet är:

- Att bostaden bör ha ett läge där det finns möjlighet till arbete, hälsovård och social service.
- Att bostäder bör ej byggas på förorenad mark eller i omedelbar närhet av smittokällor, som kan hota invånarens hälsa.

7. *Kulturellt lämplig bostad.* Element i kravet:

- Konstruktions- och materialkrav måste i rimlig utsträckning respektera kraven på att få uttrycka kulturell särprägel. Kravet kan eventuellt ha en viss relevans för bostadslösa immigranter. En rimlig tolkning av kravet är ändå att på klimatet baserade krav, vars legitima syfte är att skapa hållbara konstruktioner, är acceptabla.



## 4 EN RÄTTSTEORETISK RAM FÖR GRUNDRÄTTIGHETSTOLKNING

### 4.1 Allmänt

I finländsk grundlagstolkning kan betänkanden från riksdagens grundlagsutskott betecknas som den mest auktoritativa källa som finns.<sup>254</sup> Grundrättigheterna utgör här inget undantag. GRU:s betänkande om grundrättighetsreformen är nämligen det mest betydelsefulla enskilda dokumentet vad gäller tolkningen av våra grundrättigheter.<sup>255</sup> GRU:s syn på *tolkningsmetoden* ifråga om grundlagen har därför också relevans för grundrättigheterna. GRU:s metod för grundlagstolkning har i rättsvetenskaplig litteratur betecknats som starkt *doktrinbaserad*. En doktrinbaserad tolkningsmetod kompletteras likväl vid behov med andra metoder.<sup>256</sup> En rättsteoretisk ram för en avhandling, som avser att studera och utvärdera förverkligandet av grundrättigheterna inom delar av den bostadspolitiska lagstiftningen, måste därför självklart, förutom från människorättsystemet, även utgå från finländsk grundrättighetsdoktrin och eventuell grundrättighetsteori som denna baserar sig på. Även den normala tolkningen av för avhandlingen relevanta enskilda grundrättighetsstadganden bör utredas.

Avhandlingens normskapar- och tolkningsperspektiv kombineras då med det kritiska grepp en vetenskaplig avhandling bör ha på sitt ämne, genom att en analys görs huruvida normala tolkningsregler för grundrättigheterna respekterats i normskapandet. Avhandlingen bygger på en uppfattning att eventuella *nytolkningar* från GRU:s sida självklart kan göras, men de bör i så fall åtminstone bygga på noggranna överväganden och *redovisade grunder för tolkningen*. Har GRU gett bilden att gamla tolkningsregler följts, trots att tolkningen strider mot dessa, eller om grunderna för den nya tolkningen kan påvisas vara illa genomtänkta, kan motiverad kritik anföras mot GRU:s behandling av normer på lagnivå. Ännu bättre grund för kritik finns om ny lag strider mot gammal tolkningspraxis ifråga om grundrättigheter, eller mänskliga rättigheter, utan att GRU ens getts möjlighet att avge utlåtande. Likaså finns grund för kritik om normskapare på lägre nivå infört normer som strider mot normal tolkning av dylika rättigheter.

---

<sup>254</sup> Hautamäki 2002 s. 141 och Jyränki 2003 s. 393-414. Jfr även Lavapuro 2010 s. 225-241.

<sup>255</sup> Saraviita 2000 s. 100. För en diskussion om GRU som auktoritativ uttolkare av GL, se även Suviranta 2006 s. 87-88. Hon kritiserar hypotesen om ”en enda sanning” i GL-tolkning, och påvisar grå zoner.

<sup>256</sup> Hautamäki 2002 s. 188-192.

## 4.2 Alexys grundrättighetsteori

### 4.2.1 Grundrättigheters struktur; distinktionen regler - principer

Alexys grundrättighetsteori bygger på att *grundrättighetsnormer innehåller två centrala element: principer och regler, som båda har en normativ innebörd* och uttrycker antingen påbud, förbud eller tillstånd. Alexy är inte helt tydlig på hur man kan se skillnaden mellan principer och regler, men sammanfattar skillnaden som en *kvalitetsskillnad*.<sup>257</sup>

Däremot är Alexy betydligt tydligare i fråga om principers och reglers olika funktion. Principer kan förverkligas i högre eller lägre grad. Som rättsnormer fungerar principer så, att det finns en optimeringsskyldighet vad gäller förverkligandet av principerna. Detta åter bygger på att principer kan kollidera med varandra, både vid lagtillämpning och i lagstiftning. Optimeringen sker då alltid utgående från ett enskilt fall och baseras på att principer i en avvägning tillmäts olika vikt. Regler kännetecknas däremot av att de antingen är tillämpliga i ett enskilt fall eller inte. Om flera regler kan tänkas vara tillämpliga, viker endera regeln undan och den andra tillämpas. Alexy skiljer också på materiella principer, som reglerar substansfrågor, och formella principer, som enbart reglerar procedurer.<sup>258</sup>

Enligt Alexy har principer och regler olika *prima facie*-karaktär. Principer bör både faktiskt och rättsligt förverkligas i största möjliga utsträckning. De är därför *prima facie* skäl, som kan motsägas av andra skäl. Avvägningen mellan skäl och motskäl avgörs då via en juridisk argumentation. Principer innehåller nämligen inte som sådana någon information om vilken utsträckning tillämpningen av en princip kan ha.

Regler, däremot, innehåller inom ramen för vad som är faktiskt och juridiskt möjligt ett svar på vad som bör ske i en enskild situation. Regler har ofta en "allt eller intet"-karaktär, då de är tillämpliga. Konflikter regler emellan avgörs därför genom att den ena regeln inte anses tillämplig i den enskilda situationen. Detta innebär att regler är definitiva orsaker till slutsatser, så länge inga undantag från regeln kan påvisas. Vid lagstiftning kan en regel i grundrättighetsstadgandena således styra innehållet i en kommande lagstiftning, inom det område som regeln omfattar. Regeln kan likväl omformas, så att undantag från regeln begränsar dess tillämpningsområde i enskilt

---

<sup>257</sup> Alexy 2002 s. 44-47.

<sup>258</sup> Ibid s. 47-56 samt s. 82. Se även s. 106-107.

fall.<sup>259</sup> Vid en eventuell kollision mellan en regel och en eller flera principer har regeln normalt företräde.<sup>260</sup>

Alexys distinktion mellan principer och regler har likväl blivit både motsagd och föremål för vidareutvecklande. Miettinen ifrågasätter t.ex. om det i det finländska grundrättighetssystemet finns andra regler än de som innebär även för lagstiftaren ovillkorliga förbud. Han anser det sannolikt att Alexy enbart påvisat hur relativa också fullständiga regler är. I en ny situation kan även till dem fogas undantag. Likaså ser han problem att från teoretisk normnivå överföra distinktionen till praktisk rätt.<sup>261</sup> Miettinen refererar också andra forskare, bl.a.a Atienza och Manero, som ytterligare delar in både regler och principer i undergrupper. Han redogör också för forskaståndpunkter som starkt ifrågasätter om det alls är motiverat att dela sönder innehållet i grundrättighetsnormer i regler och principer.<sup>262</sup>

#### 4.2.2 Grundrättigheter som ett system av rättsliga positioner

Vi har ovan konstaterat att Alexy anser att grundrättighetsnormer kan utgöras av påbuds-, förbuds- eller tillståndsnormer. Alexy har också en intressant del i sin teori, där han beskriver grundrättigheter som ett system av grundläggande rättsliga positioner. Han utvecklar denna del av sin teori där han behandlar rättigheter som *subjektiva* rättigheter. Fast rätten till bostad inte kan ses som en subjektiv rättighet utgående från GL 19.4 §,<sup>263</sup> kan denna del av Alexys teori ändå vara av intresse för avhandlingen, eftersom samspelet med övriga grundrättigheter, vad gäller att ordna de bostadslösas bostadsfråga, också skall studeras. Rättigheter som utgör subjektiva rättigheter finns bl.a. i form av GL 6 §, rätten till jämlik behandling, GL 7 §, rätten till liv, integritet och trygghet, GL 7.1 §, rätten till rörelsefrihet, GL 10 §, rätten till skydd för privatlivet, inklusive hemfrid och GL 19 §, rätt till social trygghet och 21b §, rätt till rättsskydd. Eftersom avhandlingen skall ta upp samtliga parters grundrättigheter, kan även 15 §, rätten till egendom, och 18 §, rätten till näringsfrihet, vara av intresse.

Alexys analytiska teori om grundläggande rättigheter bygger på att han delar in subjektiva grundrättigheter i tre huvudgrupper: 1) rätt till någonting, 2) friheter och 3) kompetens. Rätt till någonting indelas av Alexy i undergrupper på sätt som framgår av figur 1 nedan.

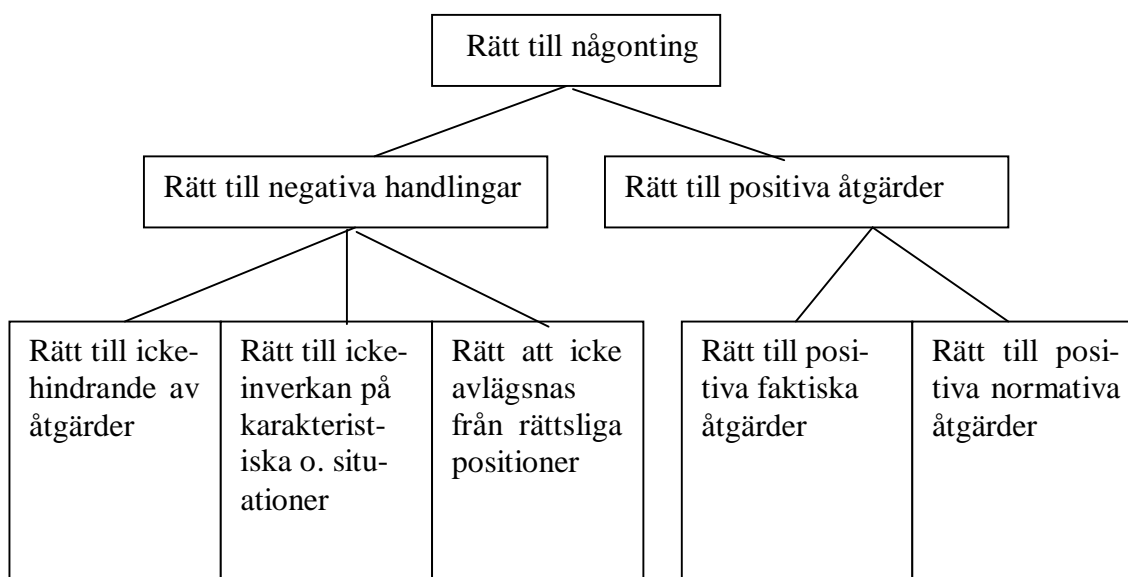
<sup>259</sup> Alexy 2002 s. 57-59. Se även s. 49-50.

<sup>260</sup> Ibid s. 83.

<sup>261</sup> Miettinen 2001 s. 74-75.

<sup>262</sup> Ibid s. 77 och 82-87.

<sup>263</sup> RP 309/1993 s. 76.



**Figur 2.** Konstitutionella rättigheter som rättsliga positioner.<sup>264</sup>

Typiskt för ”rätt till någonting” är enligt Alexy en trepunktsindelning. Det finns en innehavare av rättigheten, en adressat för rättigheten, d.v.s. en definition i förhållande till vem rättigheten gäller, och ett objekt eller innehåll i den.<sup>265</sup>

Alexy delar först in *rätt till någonting* i två huvudgrupper: rätten till negativa handlingar eller åtgärder och rätten till positiva handlingar eller åtgärder. Miettinen betecknar dessa båda huvudgrupper som ”torjuntaoikeus” och ”turvaamisoikeus” ur subjektets synvinkel.<sup>266</sup>

Rätten till negativa handlingar eller åtgärder består av tre undergrupper av vilka *rätten till icke-hindrande av handlingar eller åtgärder* är den första. Ett hindrande av handlingar eller åtgärder är för handen t.ex. om staten gör det praktiskt omöjligt att utföra en handling. Så är fallet bl.a. om en grupp människor skall använda sin yttrandefrihet till att genomföra en demonstration mot statliga åtgärder, men staten via polisen arresterar dem som samlas för att demonstrera redan då de samlas och tillverkar plakat med slagord mot statens åtgärder. Rätten till icke-hindrande av åtgärder förutsätter att staten inte på dylikt sätt hindrar utövande av grundrättigheter.

<sup>264</sup> Ibid s. 128.

<sup>265</sup> Alexy 2002 s. 120-122.

<sup>266</sup> Miettinen 2001 s. 43.

Följande undergrupp, *rätten till icke-inverkan på karakteristika och lägen*, innebär att de grundläggande rättigheterna kan sägas kännetecknas av vissa karakteristika, som staten inte får försöka ändra på eller medverka till att förstöra. Alexy anför som exempel på dylikt att rätten till hemfrid kan kränkas, via åtgärder som negativt påverkar hälsan.<sup>267</sup>

Ett praktiskt domstolsexempel på kränkning av karakteristika kan t.ex. utgöras av EMRD:s dom av 9 dec. 1994 i målet Lopez Ostra mot Spanien. Målet byggde på att en stor avfallsbehandlingsanläggning med behöriga myndighetstillstånd byggdes endast 12 meter från klagandens bostad. En dotter i klagandens familj fick, sedan verksamheten i avfallsbehandlingsanläggningen börjat, problem med hälsan, vilka även medförde att en barnläkare rekommenderade familjen att flytta. Det faktum att familjen hade tvingats bo över tre år invid anläggningen, innan ny bostad gratis anvisades, sågs som en kränkning av artikel 8 i ERMK, d.v.s. av hemfriden. Det fanns inte en rimlig balans mellan klagandens rätt till respekt för sitt hem och familjeliv och ett samhällligt, bl.a. på befintligt näringsliv baserat, behov att behandla avfall. Den aktuella boendemiljön, med betydande luktolägenheter och t.o.m. hälsorisker, ansågs alltså inte uppfylla de krav eller karakteristika som den i artikel 8 tryggade hemfriden förutsatte.<sup>268</sup>

*Rätten att inte avlägsnas från rättsliga positioner* är också en rättighet gentemot staten. Den innebär att rättsinnehavare har rätt att förvänta sig att staten inte förändrar vissa rättsliga positioner som rättsinnehavare har. Som typexempel på rättsliga positioner anför Alexy rätten till egendom. Han konstaterar att den tyska författningsrättsdomstolen helt riktigt konstaterat att ett villkor för att egendom skall kunna fungera i rättsliga sammanhang är att den är rättsligt reglerad. Alla ingrepp i rättsliga positioner är likväl inte skyddade via konstitutionen. De konstitutionella garantierna för egendom som rättslig institution är närmast kopplade till regleringen av när ägandet inleds, när det avslutas och vilka rättsliga konsekvenser ens ägande medför.<sup>269</sup>

*Rätten till positiva åtgärder* utgjorde, som ovan framkommit, den andra huvudgruppen inom ”rätt till någonting”. Alexy delar in rätten till positiva åtgärder i två underkategorier. *Rätten till positiva faktiska åtgärder* utgör den första kategorin. Bland dylika rättigheter nämner han t.ex. rätten till ett existensminimum. Fastän dylikt rätt kan vara reglerad i lag, t.o.m. i grundlag, ändrar det ändå inte rättens karaktär av rätt till *faktiska* åtgärder.

---

<sup>267</sup> Alexy 2002 s. 122-124.

<sup>268</sup> Lopez Ostra v. Spanien av 9 dec 1994. Series A 219.

<sup>269</sup> Alexy, 2002 s. 125-126.

Den andra underkategorin inom rätten till positiva åtgärder är, i Alexys indelning, *rätten till positiva normativa åtgärder*. Denna rätt är en rätt att förvänta sig att staten skapar vissa rättsliga normer. Bland exempel Alexy nämner finns rätten att förvänta sig en rättslig reglering som förverkligar den i tysk grundlag tryggade rätten till akademisk frihet. Bl.a. krävs organisatoriska strukturer som stöder rätten. Det finns alltså en rätt att förvänta sig normativa åtgärder som skapar dylika strukturer.<sup>270</sup>

Även rätten till *positiva* åtgärder är i Alexys teori en del av *subjektiva* rättigheter. Det framgick redan av att han beskrev de grundläggande rättsliga positioner grundrättigheterna anger som en trepunktsrelation där rättighetsinnehavaren utgör en punkt.<sup>271</sup>

Alexy beskriver även avsaknaden av *friheter* som en trepunktsrelation: individer med rätt till en frihet, hinder för friheten samt det objekt för friheten som via hindren blir omöjligt att förverkliga.<sup>272</sup> *I grundlagen tryggade frihetsrättigheter*, igen, är frihetsrättigheter åtminstone i relation till staten, och förutsätter att staten inte lägger hinder i vägen för utövande av den frihet det finns rätt till.

Frihetsrättigheterna består då enligt Alexy av två komponenter; dels en som bygger på ovan beskrivna *”rätt till någonting”*. Frihetsrättigheterna innehåller nämligen ett *knippe dylika rättigheter*, som innebär att staten inte skall hindra en rättsinnehavare att göra det han enligt en konstitutionell frihetsrättighet är fri att göra. Dels består de också av normer som tillerkänner dem vars rätt till någonting har kränkts en *kompetens* att via domstol beivra kränkningar av deras frihetsrättigheter.<sup>273</sup>

*Positivt skydd* av frihetsrättigheter består av en kombination av en fri rätt till någonting och en rätt till en positiv åtgärd, t.ex. en rätt till straffrättslig reglering av påföljderna då tredje part kränker en individs rätt till någonting.<sup>274</sup>

Den tredje huvudgruppen bland grundrättigheter är *kompetens*. Inom rätten är en kompetens en rättslig position som skapats av en kompetensnorm. Kompetens innebär för den enskilde en utökning av den individuella kapaciteten med någonting denne inte av naturen har. I juridiska sammanhang innebär detta att den rättsliga kapaciteten, eller kompetensen, *utökas*. Begreppet ”institutionella garantier” är också

<sup>270</sup> Ibid s. 126-127.

<sup>271</sup> Se ibid s. 296 och innehållsförteckningen i samma verk, där temat med grundrättigheter som ett system av grundläggande rättsliga positioner finns i ett kapitel med rubriken ”Constitutional Rights as Subjective Rights”.

<sup>272</sup> Ibid s. 139. Se även s. 141-144.

<sup>273</sup> Ibid s. 148-149 och 159-162. Jfr även Viljanen 1993 s. 348-349, som väldigt starkt betonar Alexys syn att en enskild grundrättighet kan bestå av ett helt knippe av rättsliga positioner, bestående av rättigheter, friheter och kompetenser.

<sup>274</sup> Alexy 2002 s. 148-149. Jfr även Viljanen 1993 s. 347-349.

centralt då man i grundrättighetssammanhang analyserar kompetens. Nämnade begrepp innebär i första hand ett till lagstiftaren riktat förbud att avlägsna den kompetens som rättsinnehavare har. Då individer är rättighetsinnehavare innebär kompetens därför alltid att *den enskilda individens frihet ökar*. Är däremot *staten den part som tillerkänns kompetens* i en norm innebär det i grundrättighetssammanhang en negativ statlig kompetens. En negativ kompetensnorm innebär alltid en rätt att begränsa enskildas positiva kompetensnormer. Det kan även vara deras grundrättigheter.<sup>275</sup>

#### 4.2.3 Begränsande av grundrättigheter i Alexys grundrättighetsteori

I konsekvens med ovanstående förenar sig Alexy med dem som omfattar den s.k. externa teorin ifråga om synen på grundrättigheterna och deras gränser. Det innebär att han ser grundrättigheterna och deras gränser som två skilda saker. Han hävdar att det i konstitutionen dels finns tryggade prima facie-rättigheter och dels normer som begränsar eller möjliggör begränsning av dessa rättigheter. De rättigheter som kallas grundrättigheter består då av konstitutionellt tryggade intressen, d.v.s. friheter, tillstånd och gällande rättsliga positioner som är prima facie gällande. Gränserna för dessa konstitutionellt tryggade rättigheter består själva av normer, som explicit eller implicit baserar sig på *konstitutionen*.<sup>276</sup>

Alexy använder sig av distinktionen mellan kompetens-, påbuds- och tillståndsnormer för att klargöra vilka normer för begränsning av grundrättigheter som, enligt hans uppfattning, är förenliga med konstitutionen. Han lyfter fram kompetensnormerna som den viktigaste typen av normer som kan användas för att begränsa grundrättigheter. Kompetensnormer som kan begränsa grundrättigheter finns i praktiken i form av *lagförbehåll*. Dessa ger lagstiftaren en rätt att begränsa grundrättigheter. Makten att begränsa grundrättigheter kan vara antingen direkt eller indirekt. De direkta finns i form av lagförbehåll, som finns i omedelbar anslutning till en grundrättighet. *De indirekta*, åter, består i att lagstiftaren till ett administrativt organ delegerat rätt att utfärda rättsliga bestämmelser eller administrativa handlingar, som begränsar grundrättigheter.<sup>277</sup>

Alla kompetensnormer sätter likväl inte gränser för grundrättigheter. De skapar endast en juridisk rätt att begränsa dylika. En konstitutionellt baserad *regel* begränsar inom sitt tillämpningsområde en grundrättighet, om en prima facie konstitutionellt

<sup>275</sup> Alexy 2002 s. 151-152, 155 och 157-159.

<sup>276</sup> Ibid s. 178-182.

<sup>277</sup> Ibid s. 182.

tryggad frihet eller rättighet vänds till en definitiv icke-frihet eller icke-rättighet med identiskt innehåll.<sup>278</sup>

Men även *principer* kan, enligt Alexy, begränsa grundrättigheter. Det sker via den *avvägning*, som ju utgör ett kännetecken för hur principer fungerar enligt Alexys grundrättighetsteori. Den princip som stöder en grundrättighet vägs då mot principer som talar för att prima facie-rättigheten kan begränsas. En på konstitutionen baserad *princip* begränsar en prima facie konstitutionellt tryggad frihet eller rättighet, om den utgör tillräcklig grund att vända den prima facie tryggade friheten eller rättigheten till en definitiv icke-frihet eller icke-rättighet. De motskäl mot konstitutionellt skyddade grundrättigheter som kan anföras hör till området för grundrättigheters gränser<sup>279</sup>

Sammanfattningsvis kan alltså gränserna för grundläggande rättigheter enligt Alexy anses vara normer med grundlagsstatus, eller normer av lägre rang än grundlagsstatus, om befogenhet att skapa ifrågavarande normer getts i grundlagen. Normer med grundlagsstatus, som kan sätta gränser för grundrättigheter, utgörs antingen av normer med omedelbara konstitutionella gränser eller normer med medelbara (= indirekta) gränser. Normer med omedelbara gränser kan endast hittas i normer med grundlagsstatus. Det utesluter ändå inte att även argument baserade på allmän moraluppfattning också kan anses sätta ur grundlagssynvinkel omedelbara gränser. Alexy skiljer också på begreppen ”gränser” och ”begränsande klausul”. Det förra hör till rättighetsperspektivet, det senare till normperspektivet. En begränsande klausul utgör en komponent i den fullständiga konstitutionella norm, som anger hur en prima facie tryggad konstitutionell rättighet är avgränsad, eller kan begränsas. Begränsande klausuler kan antingen vara skrivna eller oskrivna, av vilka de senare utgörs av principer.<sup>280</sup>

De i grundlagshänseende medelbara gränserna är gränser som grundlagen bemyndigat någon att sätta. Tydligast är detta ifråga om uttryckliga *lagförbehåll*. Dessa är självständiga stadganden, eller delar av sådana. I lagförbehållen får någon, utan krav på grundlagsbehandling, rätt att agera inom det område som är skyddat i någon grundrättighet, t.ex. rätt att begränsa en sådan. Alexy skiljer också på *enkla lagförbehåll och kvalificerade*, där de enkla inte åtföljs av begränsningar, medan kvalificerade lagförbehåll innehåller begränsningar. Om det i grundlagen finns en hänvisning till

---

<sup>278</sup> Ibid s. 182-183.

<sup>279</sup> Ibid s. 183-186.

<sup>280</sup> Alexy 2002 185-188.



vanlig lag som en gräns, kallar Alexy detta för regleringsförbehåll, vilket alltså utgör en typ av medelbara gränser.<sup>281</sup>

Huvudproblemet med de medelbara gränserna är vilken utsträckning de kan anses ha. Svar på detta kan finnas i själva lagförbehållet, men lagstiftaren begränsas dessutom av flera krav, som kan ge stöd för bedömningen. Ett av dessa är kravet på proportionalitet, vilket förutsätter att intressen vägs mot varandra i en avvägning.<sup>282</sup> Ett annat är att lagstiftaren vid stiftande av vanlig lag inte kan röra kärnan i någon grundrättighet. För Alexy går dessa krav i praktiken in i varandra, eftersom en grundrättighets kärna i den relativa teori han analyserar är beroende av vilka motargument som kan angöras mot den prima facie skyddade grundrättigheten. Även i den objektiva teorin stannar han för att kärnans storlek är beroende av en avvägning mellan principer, vilket leder till att den skyddade kärnan enbart bygger på proportionalitetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen, igen, är byggd på tre delar av vilka proportionalitet i snäv bemärkelse är den tredje. Det innebär att begränsningarna inte får vara oskäligen för dem som drabbas.<sup>283</sup> Övriga delar i proportionalitetsprincipen har Alexy inte redovisat.

Också annan aktör än lagstiftaren kan, utanför en grundrättighets kärnområde begränsa en grundrättighet. Det förutsätter att det sker i stöd av ett lagförbehåll. Avvägningsskyldigheten gäller då även dylik aktör. Kombinationen med ett lagförbehåll och avvägningsskyldighet skall då trygga rättssäkerheten utan att riksdagen måste behandla alla ingrepp i grundrättigheter. Finns däremot i grundlagen omedelbara gränser för grundrättigheter, kan ingrepp eller begränsningar av sådana grundrättigheter endast göras av riksdagen.<sup>284</sup>

Det finns likväl också situationer där lagstiftaren getts tolkningsmöjlighet. En sådan situation är då det är oklart om en begränsning av grundrättighet kan göras. Riksdagen har då rätten att göra en auktoritativ tolkning. En annan situation utgörs av fall där det är klart att det finns en rätt att begränsa grundrättighet utgående från en avvägning av principer, men där riksdagen också kan avstå från att begränsa grundrättigheter och låta någon grundrättighet förverkligas i större utsträckning.<sup>285</sup>

---

<sup>281</sup> Termen regleringsförbehåll används här där Alexy i den engelska versionen använde "implied reservation clauses".

<sup>282</sup> Alexy 2002 s. 189-190.

<sup>283</sup> Ibid s. 194.

<sup>284</sup> Ibid s. 189-190.

<sup>285</sup> Ibid s. 190-191.

## 4.3 Det finländska grundrättighetssystemet

### 4.3.1 *De finländska grundrättigheterna, struktur och funktion*

Då nedan används termen grundrättigheter avses de grundläggande fri- och rättigheter som finns i vår finländska grundlags andra kapitel, 6-22 §§. I GL 2 kapitel finns ytterligare två paragrafer som tar upp ”det allmännas” skyldigheter ifråga om respekten för grundrättigheterna samt grundrättighetstillämpning under undantagsförhållanden. En komplett presentation av de enskilda grundrättigheterna ges likväl inte i denna avhandling. I stället koncentreras framställningen till grundrättigheter som kan ha relevans för avhandlingens forskningsområde.

Våra grundrättigheter ingår alltså numera i den grundlag som trädde i kraft den 1 mars 2000. Grundrättigheterna reformerades likväl redan tidigare via den s.k. grundrättighetsreformen, som trädde i kraft den 1 aug. 1995. Den reformen gjordes formellt som en ändring av dåvarande regeringsform. De grundrättigheter som skrevs in i regeringsformen överfördes likväl oförändrade till den nya grundlagen, varför dagens grundrättigheter i praktiken är identiska med de grundrättigheter som grundrättighetsreformen införde.<sup>286</sup> Viktiga källor vid tolkningen av nuvarande grundrättigheter är därför den regeringsproposition (309/1993) som föregick grundrättighetsreformen och grundlagsutskottets betänkande i samma ärende (betänkande 25/1994). Grundrättighetsreformen innebar också en totalreform av de allmänna läroren om grundrättigheterna.<sup>287</sup>

Före grundrättighetsreformen hade grundrättigheterna sin främsta uppgift i lagstiftningsprocessen. Ett centralt mål i grundrättighetsreformen var därför att öka möjligheterna för den enskilda människan att hänvisa till sina grundrättigheter. Det innebar samtidigt att lagstiftaren ville öka grundrättigheternas betydelse inom förvaltningen och rättskipningen. Dessutom ville man i det nationella rättssystemet stärka ställningen för de mänskliga rättigheter som bygger på av Finland ratificerade internationella konventioner.<sup>288</sup>

Viljanen konstaterar också att det faktiska resultatet av reformen tycks ha blivit just det avsedda, vad gäller grundrättigheternas ställning i domstolarnas avgöranden. Likaså pekar Viljanen på att JO konstaterat att grundrättigheterna och de mänskliga rättigheterna fått en central roll i den lagövervakning som JO-ämbetet är satt att ut-

---

<sup>286</sup> GRUB 10/1998 s. 10.

<sup>287</sup> GRUB 10/1998, Viljanen, 2001 s. 1-2 och Saraviita 2000 s. 99

<sup>288</sup> RP 309/1993 s. 16-17.

föra. JO har också konstaterat att på de allra flesta avgöranden kan anläggas grundrättighets- och människorättsaspekter. Viljanen ser detta som bevis på att grundrättighetsreformen gett grundrättigheterna ökad bredd och genomslagskraft.<sup>289</sup> Grundrättigheterna påverkar ändå fortfarande, det breddade användningsområdet till trots, allra starkast människors liv indirekt *via lagstiftningsverksamheten*, där GRU:s roll är central.<sup>290</sup>

Beredningen av den finländska grundrättighetsreformen tyder, enligt Miettinen, på att det i vårt grundrättighetssystem finns en *tudelad inställning till indelningen i regler och principer*, fast han ju hävdar att Alexys grundrättighetsteori som sådan är tillämpbar i vårt grundrättighetssystem. Han styrker sitt påstående med att hänvisa till att den kommitté som beredde grundrättighetsreformen hade ett uppdrag att bereda grundrättigheter, som så direkt aom möjligt skulle kunna användas även i domstolar. Han fortsätter med att konstatera att ju mer grundrättigheterna förutsätts fungera som konkreta och specificerade rättigheter som enskilda kan åberopa även i domstol, desto mer borde grundrättighetssystemet vara uppbyggt kring *regler*. Av kommittén anförda exempel på hur normkonflikter är avsedda att hanteras var också exempel på hur konflikter mellan regler kan lösas.

Kommittébetänkandet innehåller likväl också tecken på att grundrättighetssystemet är avsett att innehålla normer av *princip*karaktär, även om kommittén inte använde termen ”princip” för en normtyp, utan för en bakomliggande *värdering*. Som exempel nämner Miettinen att konflikter mellan egendomsskyddet och övriga grundrättigheter, enligt kommittébetänkandet, skulle lösas utgående från den helhet grundrättigheterna bildar. Detta är, enligt Miettinen, en modell av konfliktlösning som är typisk för principer. Den innehåller nämligen en *optimeringsskyldighet* ifråga om förverkligandet av grundrättigheterna som helhet.

Ur kommittébetänkandet framkom också att grundrättighetsstadgandena innehåller både fasta normer som avser att styra till ett bestämt slutresultat och argument utanför de fasta normerna. Enligt Miettinen finns reglerna, då man rör sig inom grundrättigheternas kärnområde, medan principer både finns och kan beaktas, då man rör sig utanför detta kärnområde. Miettinen ser således indelningen i kärnområde och en yttre sektor som viktig för lagstiftaren.

Miettinen anser att principerna i praktiken närmast kompletterar reglerna, och frågar sig om de alls är egentliga normer. De kan alternativt ses som hjälpmedel i en argu-

<sup>289</sup> Viljanen 2001 s. 2-4. Se även Pölönen 2010 s. 47-49.

<sup>290</sup> Jyränki 2000 s. 276. Vad gäller GRU:s centrala roll, se GRUB 25/1994 5.

mentation. Han framhåller också att om man kategoriskt anser att alla grundrättigheter har ett kärnområde som inte får röras, så består denna kärna av regler. Det innebär också att uppfattningen att alla grundrättigheter har ett kärnområde som inte får röras, logiskt borde utesluta att någon grundrättighet helt och hållet skulle vara beroende av avvägning. Ändå ansåg lagberedningen att grundlagens egendomsskydd är baserat enbart på en avvägning inom grundrättighetssystemet som helhet. Miettinen framhåller också att GRU:s utlåtanden efter grundrättighetsreformen styrker att utskottet inte betraktat de finländska grundrättigheterna som till sin kärna skyddade, utan närmast som huvudregler som man kan avvika från via en avvägning där intressen vägs mot varandra.<sup>291</sup>

#### 4.3.2 *Grundrättighetstolkningens strategi – materiellt förverkligade grundrättigheter*

Rytter, en dansk rättsvetare, hävdar att slutresultatet vid en grundrättighetstolkning kan påverkas av vilken vikt olika tolkningsmetoder tillmäts. Hans uppfattning är att man vid grundrättighetstolkning då också i praktiken väljer en tolkningsstrategi, som påverkar vilken vikt olika tolkningsmetoder tillmäts. Han skiljer då på två huvudstrategier vid grundrättighetstolkning. Den ena kännetecknas av strävan att materiellt förverkliga grundrättigheter. Den andra, som han kallar originalistisk, strävar till en lösning som motsvarar lagstiftarens ursprungliga vilja. I den tillmäts lagberedningsmaterial därför stor betydelse, medan den strategi som syftar till ett materiellt förverkligande av grundrättigheter tillåter ett bredare spektrum av tolkningsmetoder.<sup>292</sup>

Trots Miettinen's uppfattning att de finländska grundrättigheterna inte ens till sin kärna är skyddade, framhåller Viljanen att grundrättighetssystemet numera, i motsats till tiden före grundrättighetsreformen, är baserat på ett materiellt skydd av grundrättigheterna. Det bygger på att huvudfrågan inte längre är vilken lagstiftningsordning som skall användas vid eventuella konflikter mellan stadganden i lagförslag som föreläggs riksdagen och grundrättigheterna. Huvudregeln vid eventuella konflikter mellan i GL stipulerade grundrättigheter och föreslagna stadganden i lagförslag är därför att riksdagen bör göra sådana ändringar i lagförslagen att konflikten med grundrättigheterna undanröjs. Alternativt bör riksdagen avstå från att stifta lagar där konflikter med grundrättigheterna finns.<sup>293</sup>

---

<sup>291</sup> Miettinen 2001 s. 87-93.

<sup>292</sup> Rytter 2000 s. 74-75 och 112-113.

<sup>293</sup> Viljanen 2001 s. 7. Syftet att innehållsmässigt trygga ett förverkligande av grundrättigheter styrks även av Suksi 2002 130.

I den proposition som föregick regeringsreformen finns också stöd för att nuvarande GL 22 § skall ses som en förpliktelse att sträva till ett faktiskt förverkligande av grundrättigheterna. Det hindrar ändå inte att GL också innehåller metoder för att begränsa grundrättigheter. Grundrättigheter får likväl inte begränsas mer än nödvändigt. För de delar av grundrättigheterna som direkt bygger på internationella konventioner om mänskliga rättigheter är förpliktelsen till materiellt förverkligande ännu starkare. Lagstiftaren kan inte göra ingrepp i dylika rättigheter ens med användande av grundlagsordning i lagstiftningsprocessen.<sup>294</sup>

Grundrättighetsreformen innebar även att vårt land, med Karapuu terminologi, anammat en *vid grundrättighetsuppfattning*, som kännetecknas just av att *samtliga* offentliga organ har en skyldighet att inte bara respektera, utan också *aktivt* verka för att grundrättigheterna även i praktiken genomförs. Detta kan bl.a. kräva lagstiftning som reglerar förhållandet mellan privata, så att ingen har rätt att kränka någons grundläggande rättigheter. På den punkten ligger den vida grundrättighetsuppfattningen relativt nära Alexys uppfattning att grundrättighetssystemet också innehåller en ”rätt till positiva normativa åtgärder”, men åtminstone Viljanens infallsvinkel är mera baserad på ett *skyldighetsperspektiv*, byggt på GL 22 §. Det kan också kräva att riksdagen riktar ekonomiska resurser till verksamhet som förhindrar eller beivrar kränkningar av grundrättigheter.<sup>295</sup> Samma syfte torde också stadgandet i 124 § tjäna. Stadgandet hindrar överförande av grundrättigheter till andra än myndigheter, ifall grundrättigheter riskeras via överföringen.

Även hos Hidén är *skyldighetsperspektivet* förhärskande i den totalbild han ger av grundrättighetssystemet, då han analyserar rättighetsinnehavarens möjligheter att bevaka sina grundrättigheter. Han kommer där bl.a. in på rättighetsinnehavarnas ställning ifråga om ESK-rättigheter. Han konstaterar att: ”TSS-oikeudet on yleensä konkretisoitu ja *tullutkin konkretisoida laissa*”. Därför blir tolkningen av en ESK-rättighet, enligt Hidén, ofta det som står i den lag med vilken ESK-rättigheten preciserats. Också Hidén hänvisar likväl till GL 22 § och konstaterar att oberoende av de preciserande stadgandenas innehåll, eller avsaknad av dylik preciserande lagstiftning, *passar ett sådant slutresultat synnerligen illa in i vårt grundrättighetssystem där konkret ansvar för förverkligande av en grundrättighet inte åvilar någon*. Hidén betonar samtidigt betydelsen av rättighetsinnehavares processuella skydd för grundrättigheter

<sup>294</sup> RP 309/1993 s. 28-29 och 79.

<sup>295</sup> Viljanen 2001 s. 7-11 och Karapuu i Hallberg mfl. 1999 s. 74-75. För jämförelsen med Alexys ”rätt till normativa åtgärder”, se Alexy 2002 s. 126-128. För de deontiska och logiska grunderna för Alexys ”rätt till normativa åtgärder”, se även Alexy 2002 s. 128-138. Beträffande riksdagens skyldighet att även i användning av budgetmakt beakta grundrättigheterna, se också RP 309/1993 s. 30.

och framhåller att staten alltid i sista hand ansvarar för att grundrättigheterna förverkligas.<sup>296</sup> Med det sättet att *inte acceptera luckor* i konkretiseringen av grundrättigheterna, och med sin betoning av rätten att förvänta sig att rättighetsinnehavaren till sitt förfogande även skall ha ett processuellt skydd för sina grundrättigheter, *placerar han sig mycket nära "en rätt till normativa åtgärder" för förverkligande av grundrättigheter.*

Tuori betonar för sin del att grundlagarna och människorättskonventionerna har en särställning med tanke på rättens olika nivåer. De utgör en del av den synliga, positiva, rätten, men samtidigt är de ett uttryck för det normativa innehåll som finns i de rättsprinciper som under utvecklingens gång bildat rättens osynliga djupstruktur. GL:s grundrättighetskapitel ger då en bekräftelse på de grundläggande principer som hela rättsordningen vilar på, och som hela rättsordningens koherens är avhängig av. Grundrättigheterna förverkligar då också en sorts självbegränsning från rättsstatens sida.<sup>297</sup>

Grundlagen innehåller också institutionella arrangemang, för att trygga ett förverkligande av densamma, inklusive av grundrättighetskapitlet. Dels finns det *en preventiv kontroll*, som bygger på att GRU i lagstiftningskedet granskar lagförslagets förenlighet med grundlagen, således också med grundrättigheterna. Dels finns en *efterhandskontroll*, som bl.a. kan fungera så att domstol i stöd av GL 106 § kan konstatera att ett lagstadgande som grundlagsstridigt inte får tillämpas. I stället bör domstol i sådan situation ge grundlagens bestämmelser företräde.<sup>298</sup> Domstolar har, enligt GL 107 §, också en skyldighet att vägra tillämpa grundlagsstridiga stadganden i förordningar och regler på lägre nivå. Den skyldigheten omfattar även andra myndigheter.<sup>299</sup>

I det finländska systemet vilar tyngdpunkten klart på den preventiva kontrollen. Trots att det uttryckligen är ett politiskt organ, GRU, som skall svara för den kontrollen, vill Tuori tona ner lagstiftarens, och därmed GRU:s, roll i utvecklandet av allmänna läror och rättsprinciper i en modern och mogen rätt. Han ser lagstiftarens roll på det området enbart som undantag. Allmänna rättsläror och -principer utvecklas i stället av de rättslärda, som därför också normalt har en central roll i sådan lagberedning där

---

<sup>296</sup> Hidén i Nieminen Liisa (red.) 1999 s. 24-25. Kursiveringen fanns inte i ursprungstexten, utan har gjorts i avhandlingen för att framhäva Hidéns uppfattning att en skyldighet att via vanlig lag precisera grundrättighetsstadgandena också kan finnas.

<sup>297</sup> Tuori 2000 s. 190 och 246-247.

<sup>298</sup> De första prejudiceranfe domstolsutslag där GL 106 § tillämpades var HD 2004:26 och HFD 2008:25.

<sup>299</sup> Tuori 2000 s. 246-247.

rättslärorna och -principerna skall omsättas i praktisk lagstiftning.<sup>300</sup> Eftersom Tuori också betonar den koppling GL:s grundrättighetskapitel har till allmänna läror och rättsprinciper, innebär detta samtidigt att han framhåller de sakkunnigas roll i revideringen av grundlagens grundrättighetskapitel.

Avsikten att materiellt trygga grundrättigheter är kanske allra tydligast i de grundrättighetsstadganden som fått en väldigt absolut språklig utformning. Dylika stadganden är: 1) diskrimineringsförbudet (= GL 6 § 2 mom), 2) förbudet mot dödsstraff, tortyr och annan behandling som kränker människovärdet (7.2 §), 3) förbudet mot kränkning av den personliga integriteten och mot frihetsberövande utan laga grund (7.3 §), 4) förbudet mot retroaktiv strafflag och övriga förbud som omfattas av den straffrättsliga legalitetsprincipen (8 §), 5) förbudet att utvisa, utlämna eller återsända utlänning om detta kan medföra dödsstraff, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet (9.4 §) och 6) förbudet att utan laglig grund avskeda någon från sitt arbete (18.3 §).

Avsikten att materiellt trygga dessa grundrättigheter framgår på så sätt, att det är förbjudet för myndigheter att ingripa i dessa rättigheter. För lagstiftaren gäller också att ingrepp i dessa grundrättigheter kan ske enbart i grundlagsordning.<sup>301</sup> Formuleringen av en del av dessa stadganden i GL visar likväl på att man bör vara observant på huruvida grundrättighetsstadgandet överhuvudtaget är tillämpligt i ett enskilt fall. Så anger t.ex. diskrimineringsförbudet enbart ett förbud att ”utan godtagbart skäl” särbehandla någon. Lagstiftaren kan vid lagstiftning i dylika fall bedöma när godtagbart skäl föreligger, och när det m.a.o. inte handlar om förbjuden diskriminering. Om godtagbart skäl inte finns är förbudet att begränsa grundrättigheten ovillkorligt. Denna ”allt eller intet”-uppläggning är typisk för dessa väldigt kategoriskt formulerade grundrättigheter.<sup>302</sup>

Bland dessa kategoriskt formulerade grundrättigheter finns likväl också två stadganden som innehåller tillägget ”utan laglig grund”. De grundrättigheter som medger ingrepp i stöd av lag är GL 7.3 §, som reglerar rätten till personlig integritet inklusive rätten att inte blir berövad sin frihet utan laga grund, och GL 18.3 § som reglerar rätten att inte avskedas utan laglig grund. Dessa stadganden är absoluta för övriga, men ger vid lagstiftning lagstiftaren en viss prövningsrätt vad gäller grund som kan berättiga att beröva frihet, ingripa mot personlig integritet och avskeda från arbetsplats.

<sup>300</sup> Ibid s. 190.

<sup>301</sup> L 802/2007 utgör ett exempel på att riksdagen i grundlagsordning ändrat GL 9, och dess regler om utlämnande av finländska medborgare till annat land.

<sup>302</sup> Viljanen 2001 s. 13-14 och 56-57.

Begränsningarna är givetvis också för övriga än lagstiftaren absoluta endast till den del laga grund för ingrepp inte finns.

De stadganden som ovan, enligt Viljanen, allra tydligast uttrycker en avsikt att materiellt trygga grundrättigheter finns i Alexys indelning av rätten till någonting uteslutande bland det han kallar rätt till negativa handlingar.<sup>303</sup>

#### 4.3.3 *Vem omfattas av grundrättigheter – juridiska personens ställning*

##### 4.3.3.1 *Fysiska personer primär målgrupp*

Den personkrets som omfattas av grundrättigheter är *primärt fysiska personer*. Det är då irrelevant om de är finländska eller utländska medborgare. Alla fysiska personer som finns under finsk jurisdiktion omfattas av grundrättigheterna. Beredningen inför grundrättighetsreformen relaterar också en dogm enligt vilken grundrättigheterna i allmänhet indirekt sträcker sig även till juridiska personer. Juridiska personer åtnjuter då ett grundrättighetsskydd, om man riskerar att kränka grundrättigheter för fysiska personer som finns bakom den juridiska personen. Lagberedningen angav likväl också en annan grund till att juridiska personer kan omfattas av grundrättigheter. *Detta är fallet om det med tanke på möjligheterna att uppnå syftet med grundrättigheten är nödvändigt att utsträcka rättigheten även till juridiska personer.* Som exempel på detta angavs rättsskyddsgarantierna i GL 21 §. Staten, kommunerna och andra offentligrättsliga samfund omfattas däremot inte av grundrättigheterna.<sup>304</sup>

##### 4.3.3.2 *Juridiska personers grundrättighetsskydd*

###### 4.3.3.2.1 *Allmän översikt*

I rättsvetenskaplig litteratur som publicerats efter grundrättighetsreformen ser man ofta en hänvisning enbart till nyss nämnda princip om indirekt grundrättighetsskydd för juridiska personer.<sup>305</sup> Saraviita ger däremot något utförligare kommentarer till juridiska personers grundrättighetsskydd. Han är mycket tydlig på att juridiska personer, oberoende av om det finns en koppling till bakomliggande fysiska personer, dessutom omfattas av en del frihetsrättigheter av processuell karaktär, bl.a. rättvisa

---

<sup>303</sup> Jämför med Alexy 2002 s. 122-128.

<sup>304</sup> RP 309/1993 s. 25. Se även Suksi 2002 s. 128 och Hallberg i Hallberg m.fl. 1999 s. 42-43.

<sup>305</sup> Se t.ex. Hallberg i Hallberg m.fl. 1999 s. 42 och Viljanen i Hallberg m.fl. 1999 s. 117-199.



rättegångar. Samma slutsats drar han ifråga om frihetsrättigheter som används kollektivt. Ytterligare radar han upp den straffrättsliga legalitetsprincipen (GL 8 §), brev- och telefonhemligheten och hemligheten ifråga om andra förtroliga meddelanden (GL 10.2 §), mötes- och föreningsfrihet till den del det gäller juridisk persons rätt att ordna möten (GL 13.1 §), rätten för juridisk person att ordna demonstrationer och åsiktsyttringar (GL 13.2 §) samt vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet, i de fall juridisk person är huvudman för dylik verksamhet (GL 16.3 §).<sup>306</sup>

Hidén åter uppfattar det så, att grundrättighetsreformen medfört en något vidare definition av juridiska personers grundrättigheter än vad fallet var innan reformen. Ändå hävdar han en uppfattning enligt vilken grundrättigheter enbart gäller *fysiska* personer som konkret berörs av det enskilda fallet. Han godkänner likväl även det indirekta skyddet för juridiska personer, men endast om man står fast vid den ”tillnyktring” som skedde på 1980- och 1990-talen. Då han behandlar det indirekta grundrättighetskyddet för juridiska personer bygger han likväl i praktiken sitt resonemang helt på egendomsskyddet. Ingrepp som berör juridiska personer strider, enligt den ”tillnyktade” tolkning han företräder, mot grundrättighetsstadgandet (om egendomsskydd): ”jos ja vain jos siitä aiheutuu luonnollisen henkilön taloudellisen edun konkreettista ja riittävän merkittävää kaventumista.”<sup>307</sup>

Anmärkningsvärt är att Hidén förespråkar en dylik tolkning, trots att han samtidigt medger att man ur GRU:s praxis *inte* hittar en helt konsekvent tillämpning av nämnda linje. Tvärtom konstaterar han t.o.m. att man i GRU:s praxis kan se en kritisk attityd till att på juridiska personer tillämpa enbart indirekt egendomsskydd.<sup>308</sup>

Länsineva, igen, intresserar sig primärt för just egendomsskyddet. Han hävdade ännu år 1999 att tolkningspraxisen efter grundrättighetsreformen har blivit att fullt egendomsskydd *inte* tillerkänns juridiska personer, utan att först genomföra den av Hidén förespråkade analysen hur bakomliggande fysiska personers ställning påverkas. Som grund för påståendet använder han två utlåtanden från GRU, ett om en proposition som föreslog ändringar i aravalagen och ett annat som gällde en proposition om ändrade solvensregler för pensionsanstalter, närmare bestämt arbetspensionsanstalter.<sup>309</sup>

Förstnämnda utlåtande kommenterar jag inte här, eftersom det var ett utlåtande som jag senare analyserar vid behandlingen av de statliga stödsystemen för hyresbostads-

<sup>306</sup> Saraviita 2000 s. 104-105. Viljanen framför liknande tankegångar ifråga om rätten till rättvis rättegång. Se Viljanen i Hallberg m.fl. 1999 s. 118.

<sup>307</sup> Hidén i Nieminen (red.) 1999 s. 15-16.

<sup>308</sup> Ibid s. 15.

<sup>309</sup> Länsineva i Hallberg m.fl. 1999 s.480- 481.

produktion. Det senare kommenterar jag i min behandling av Länsinevas reviderade uppfattning.

Några år senare, i sin doktorsavhandling, som handlade om just grundrättigheter och förmögenhetsrättsliga förhållanden, hävdar Länsineva att GRU:s linje inte väsentligt ändrats efter grundrättighetsreformen. Också efter reformen har egendomsskyddet mer eller mindre *automatiskt*, utan utredning hur bakomliggande fysiska personers ställning påverkas, *ansetts gälla även stora bolag*. Som exempel nämner han flera uttåtanden från GRU om tele-, elektricitets- och naturgasmarknaderna. Likaså nämner han ett utlåtande om en proposition som gällde banksektorn. Han anser att det *inte* finns grund att kritisera den justerade linjen ”speciellt kraftigt.”<sup>310</sup>

I stället är han nu plötsligt tydlig med att *juridiska personer i princip omfattas av egendomsskyddet*. Han anför två grunder som stöd för den uppfattningen. Han hävdar bl.a. att *rätten till egendom*, förutom som en individuell rättighet, även *kan ses som en allmän rättsprincip* som förpliktigar det offentliga att respektera privat egendom, åtminstone ifråga om de allra centralaste delarna. Det andra motivet till att utsträcka egendomsskyddet till juridiska personer är att europeiska människorättskonventionens artikel om egendomsskydd också gäller juridiska personer. Länsineva kommer likväl sammantaget till uppfattningen att *juridiska personers egendomsskydd kan anses som något svagare än fysiska personers*. *Det gäller i synnerhet vid grundrättighetskollisioner*. Hur starka kopplingar det finns till bakomliggande fysiska personers rättigheter kan därför få avgörande betydelse för bedömningen av om aktualiserade ingrepp eller begränsningar är grundlagsenliga visavi juridiska personers egendom.<sup>311</sup>

Utgående från uppfattningen att *grundrättigheterna även kan ses som grundläggande allmänna principer som genomsyrar hela rättsordningen* hävdar Länsineva också, att läran om juridiska personers indirekta grundrättighetsskydd ger en ofullständig bild av juridiska personers verkliga grundlagsskydd för egendom. Därför hävdar han också att *allmänna rättsprinciper som jämlikhet, lagbundenhet, rättsskydd och privatpersoner tillerkänd frihetsrättslig verksamhetsfrihet och autonomi också utgör en viktig grund, då man bedömer juridiska personers rättsliga ställning*. En diskriminerande behandling av en juridisk person kan därför också i egendomssammanhang ses som grundlagsstridig, oberoende av om jämställdhet som grundrättighet anses gälla juridiska personer eller inte. Likaså kan även juridiska personers privaträttsliga avtal anses åtnjuta grundlagsskydd, oberoende om de anses omfattas av grundlagens egen-

---

<sup>310</sup> Länsineva 2002 s. 107-108.

<sup>311</sup> Länsineva 2002 s. 196-197.

domsskydd.<sup>312</sup> Grundrättigheternas funktion som allmänna rättsprinciper ser han sedan som liktydigt med ”syftet med grundrättigheterna”, vilket ju också enligt RP 309/1993 kunde förutsätta att juridiska personer åtnjuter grundlagsskydd.<sup>313</sup>

#### 4.3.3.2.2 Syftet med grundrättigheter – värden i GL 1-2 §§ som förklarande faktor

Frågan hur man skall tolka ”syftet med grundrättighetsstadgandena”, aktualiseras därmed. Juridiska personers grundrättigheter kan i denna avhandling närmast ha relevans till den del egendomsskyddet (GL 15 §), näringsfriheten (GL 18.1 §) och rätten till rättsskydd (GL21 §) eventuellt kan tillämpas på dylika. Att rätten till rättsskydd även gäller juridiska personer är, som ovan framkommit helt ostridigt. Behandlingen nedan begränsas därför till frågan om juridiska personer åtnjuter egendomsskydd och näringsfrihet.

Hidén erkände att grundrättighetsreformen något vidgade möjligheten att tillerkänna juridiska personer grundrättigheter, men verkar ändå anse att de åtnjuter grundrättighetsskydd endast om fysiska personers grundrättigheter kan kränkas i det enskilda fallet. Hidén förklarar sin ståndpunkt så att det nog finns ett samband mellan grundrättighetstolkning och rättsprinciper som finns i hela rättsordningen, men framhåller att instrument och regler ifråga om slutledning är samma till sina utgångspunkter, men att detta inte betyder att de är identiska.<sup>314</sup>

Med en så diffus syn på kopplingen mellan rättsprinciper och grundrättighetstolkning har Hidén inte klarat av att ge syftet med grundrättigheterna ett så konkret innehåll att det skulle påverka hans tolkning av om juridiska personer åtnjuter grundrättighetsskydd. Han bygger i stället i praktiken sin uppfattning om juridiska personers grundrättighetsskydd helt på läran om indirekt grundrättighetsskydd.

Länsineva, igen, bygger sin uppfattning om juridiska personers grundlagsenliga egendomsskydd på en mycket auktoritativ grund, nämligen GRU:s tolkningspraxis. Grunden till hans tolkning av juridiska personers grundrättighetsskydd är att han ser alla grundrättigheter, inklusive egendomsskyddet, också som allmänna rättsprinciper. Han förankrar till denna del *inte* explicit sin uppfattning i finländsk grundrättighetsteori. Ändå finns i beredningsmaterialet inför grundrättighetsreformer visst stöd för hans uppfattning. Ifrågavarande text i propositionen finns likväl i ett sammanhang där propositionen först noterar att grundrättigheterna omöjligt kan vara enbart den en-

<sup>312</sup> Länsineva 2002 s. 109-110.

<sup>313</sup> Länsineva 2002 s. 108-109

<sup>314</sup> Hidén i Nieminen (red.) 1999 s. 9.

skilda individens fri- och rättigheter. Därefter räknar propositionen upp några grundrättigheter som även kan tillämpas på andra än enskilda individer. Propositionen ger ändå inget explicit stöd för att samtliga grundrättigheter, i klar konflikt med andra delar av samma proposition, skall ses som generella principer som *till alla delar* kan tillämpas även på *juridiska personer*.<sup>315</sup>

Beredningsmaterial från grundrättighets- och grundlagsreformerna kunde ha erbjudit ett betydligt *bättre underlag att bedöma vilka allmänna rättsprinciper som åtnjuter grundlagsskydd*. Redan vid grundrättighetsreformen betonades att det är viktigt ”att de grundläggande värdena i det finländska samhället skrivs in i statsförfattningen på synlig plats.”<sup>316</sup> Beredningen av den nya grundlagen var också tydlig med att grundlagens värdegrund nu finns sammanfattad i GL 1-2 §§.<sup>317</sup> Det är därför föga överraskande att åtminstone Karapuu är entydig med att de grundläggande allmänna rättsprinciper som har grundlagsskydd numera finns i GL 1-2 §§.<sup>318</sup>

Scheinin betonar, för sin del, att GL 1 § bildar ett sorts ”tak” för hela rättsordningen, dit de allra centralaste rättsprinciperna samlats. Han betonar också att värdena i 1-2 §§, vid sidan av sin traditionella vertikala dimension, stat - individ även har en horisontell dimension, där de skall tillmätas betydelse även enskilda emellan. Scheinin namnger sedan flera allmänna rättsprinciper som finns inbyggda i GL 1-2 §§.<sup>319</sup>

Här finns likväl inte orsak att behandla alla dessa principer. I stället koncentreras behandlingen till hur allmänna rättsprinciper i GL 1-2 §§ kan ge innehåll åt ”syftet med grundrättigheterna” vad gäller *juridiska personers eventuella egendomsskydd och näringsfrihet*. Utgående från GRU:s tolkningspraxis anser jag nämligen att man kan hävda att allmänna rättsprinciper i nämnda lagrum kan utgöra den ”*förklarande faktorn*” till frågan *huruvida grundlagens egendomsskydd och näringsfrihet även tillämpas på juridiska personer*.

En av de principer i GRU:s utlåtanden, som verkar kunna kasta ljus över vad ”syftet med grundrättigheterna” betyder, finns i andra meningen i GL 1.2 §. Den lyder: ”*Konstitutionen skall trygga människovärdets okränkbarhet och den enskilda männi-*

<sup>315</sup> RP 309/1993 s. 27, där det konstateras att ”Å andra sidan understryker de grundläggande fri- och rättigheternas ställning som grundvärden i samhället också deras betydelse för relationerna enskilda emellan.” För en mer detaljerad beskrivning av grundrättigheternas tillämpbarhet på juridiska personer, se samma proposition s. 25.

<sup>316</sup> RP 309/1993 s. 6. Se även Länsineva 2002, kapitel IV, och i synnerhet s. 113-116, där han flitigt hänvisar till GRU:s utlåtanden.

<sup>317</sup> RP 1/1998 s. 72. Se även Karapuu i Hallberg m.fl. 1999 s.67-68.

<sup>318</sup> Karapuu i Hallberg m.fl. 1999 s. 67-68.

<sup>319</sup> Scheinin i Hallberg m.fl. 1999 s. 223-224. Stöd för att det existerar en horisontell dimension finns även i RP 309/1993. Se nämnda proposition s. 27.

*skans frihet och rättigheter samt främja rättvisa i samhället.*” Det är den allmänna rättsprincipen ”att främja rättvisa” som kan ha denna funktion. Värt att notera är att tryggheten av den enskilda människans frihet och rättigheter nämns skilt i stadgandet och syftet att trygga rättvisa i samhället skilt. Främjandet av rättvisa i samhället är således *inte* primärt bundet enbart till den personkrets som åtnjuter de grundläggande rättigheterna. Det finns därför en *generell rättvis princip* i detta grundlagsstadgande, som inte är knuten till den personkrets som primärt åtnjuter grundrättigheter.

Länsineva kunde entydigt påvisa att GRU, utan att utreda om fysiska personer bakom den juridiska riskerar att få sina grundrättigheter kränkta, prövade juridisk persons grundrättighetsskydd ifråga om egendomsskyddet. De flesta av de utlåtanden som han hänvisade till gällde då propositioner om telemarknads-, el-marknads- och naturgasmarknadslagarna. GRU:s tolkningspraxis i dessa fall bygger enligt utskottets motiveringar på att det handlar om ”särskild egendom”.<sup>320</sup>

Med den termen avser utskottet att det handlar om en situation med ett naturligt monopol eller åtminstone en situation där branschen kräver så stora investeringar, att en marknad med en fungerande konkurrens är osannolik om inte andra företag ges rätt att använda delar av stora och dominerande företags egendom. Via de lagförslag som prövats har dominerande företag getts en skyldighet att acceptera att andra företag får använda sådana delar av deras egendom som kräver exceptionella investeringar. Dylig skyldighet att tillåta s.k. ”roaming” har uttryckligen och enbart ålagts företag med ”ett betydande marknadsinflytande”. Det godtagbara syftet med propositionerna har uttryckligen varit att skapa en marknad med en fungerande konkurrens.<sup>321</sup>

Det motiv GRU i dessa fall anfört för prövningen huruvida juridiska personers egendomsskydd kränks i propositionerna är att man lagstiftningsvägen inför *skyldigheter visavi den särskilda egendomen*.<sup>322</sup> Hänvisningen till *skyldigheter* måste uppenbarligen ses som en hänvisning till i GL 80 § stipulerade krav att ”bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter” skall utfärdas genom lag. Anmärk-

<sup>320</sup> Länsineva 2002 s. 107-108. På svenska använder GRU ibland termen ”särskild egendom”, vilket är fallet bl.a. i GRU:s utlåtande 47/1996. I andra utlåtanden används i stället termen ”speciell egendom”, vilket var fallet bl.a. i GRU:s utlåtande 34/2000. I avhandlingen används nedan konsekvent termen ”särskild egendom”, oberoende vilken av termerna som GRU använde.

<sup>321</sup> Se GRU:s utlåtanden om propositionerna till telelag, GRU:s utlåtande 1/1996, till telemarknadsL GRU:s utlåtanden 47/1996, 34/2000 och 5/2001 och om propositionen till lagstiftning rörande marknad för naturgas, GRU:s utlåtande 4/2000. Se även utlåtande 8/2002 och 61/2002 om propositioner med förslag till kommunikationsmarknad. I det sistnämnda framhålls att lagstiftaren har större spel rum att ålägga skyldigheter, om de drabbar börsbolag eller andra juridiska personer med stor förmögenhetsmassa.

<sup>322</sup> Se de utlåtanden från GRU som anges i ovanstående fotnot.

ningsvärt är att 80 § utformats så, att det är ”grunderna för *individens* rättigheter och skyldigheter” som skall regleras på lagnivå<sup>323</sup>.

Stadgandet är ändå inte bundet enbart till den personkrets som berörs av *grundrättigheter*. Det tillkom nämligen inte i grundrättighetsreformen, utan i den nya grundlagen. Detaljmotiveringarna till 80 § nämnde då uttryckligen att det ”i första hand är det riksdagen som skall utfärda allmänna bindande bestämmelser för såväl privatpersoner och sammanslutningar som för myndigheterna”.<sup>324</sup> Skyldigheter för *juridiska personer* visavi deras egendom bör därför regleras på lagnivå. Det innebär likväl inte att de per definition åtnjuter grundlagens egendomsskydd.

*Rättvisekraven i GL 1.2 §* är, som jag uppfattar det, i stället den faktor som gör att ingrepp i juridisk persons egendom *kräver prövning av deras egendomsskydd*. Rättvisekraven ger således substans åt ”syftet med grundrättigheter”, och medför att egendomsskyddet behöver prövas. Samtidigt åskådliggörs Scheinins ”horisontella dimension” i GL 1-2 §§ i ovan refererade utlåtanden från GRU.

De propositioner, i vilka GRU prövat juridisk persons egendomsskydd för ”särskild egendom”, utan utredning om hur fysisk persons grundrättigheter berördes, avsåg uteslutande propositioner genom vilka man i lag skulle ge andra privata aktörer rätt att utnyttja juridisk persons egendom av nämnt slag och fastslå villkoren för detta. I vissa utlåtanden nämns t.o.m. explicit att det är *konkurrenter* som ges rätt att utnyttja dylik egendom.<sup>325</sup> I andra framgår detta indirekt via hänvisningarna till att syftet är att skapa en fungerande marknad i branschen.

Det har därför funnits ett starkt behov av en *rättviseprovning* i nämnda fall, eftersom ingreppen också kan få betydelse för konkurrensförhållandet mellan juridiska personer. Att rättvisebedömningarna varit betydelsefulla för GRU:s prövning av de aktuella propositionerna syns också explicit i GRU:s utlåtanden på så sätt, att en central del i utskottets utlåtanden är ställningstagandet till om ingreppen är skäliga. I allmänhet noteras att de är skäliga för bägge parter, både för ägaren av dylik egendom och för den part som ges rätt till s.k. ”roaming”.<sup>326</sup>

<sup>323</sup> Kursiveringen av ordet ”individens” finns naturligtvis inte i lagen. Kursiveringen i stället gjord för avhandlingen för att påvisa att formuleringen snarast tyder på att endast fysiska personer berörs.

<sup>324</sup> RP 1/1998 s. 131-132.

<sup>325</sup> Se t.ex. GRUU 47/1996.

<sup>326</sup> Se GRUU 34/2000, där GRU:s praxis ifråga om ”särskild egendom” fram till nämnda utlåtande sammanfattades. Se även senare utlåtanden i samma typ av ärenden: GRU:s utlåtanden 5/2001 och 8/2002.

Inte heller det sista exempel Länsineva anförde som bevis på en automatisk prövning av juridisk persons egendomsskydd kräver att egendomsskyddet i sig ses som en allmän rättsprincip. Också detta exempel kan tolkas utgående från i GL 1-2 §§ angivna värden som åtnjuter grundlagsskydd. Utlåtandet gällde förslag till L om statens säkerhetsfond och där avsedda möjligheter att tvångsinlösa stötagande banks aktier till staten, statens säkerhetsfond eller egendomsförvaltningsbolag. GRU krävde i nämnda fall att inlösningsrätten till banks aktier i förslaget till 12b § bör preciseras, så att det framgår när inlösen sker och när stöd skall ges.<sup>327</sup>

Detta krav kan kopplas till kravet att konstitutionen, enligt GL 1.2 §, skall främja rättvisa i samhället. Som ovan konstaterats är det främjandet av rättvisa inte begränsat till den personkrets som åtnjuter grundrättigheter, vilket också syns i stadgandets placering i grundlagen. Man bör också fråga sig om rättvisa är möjlig utan att det samtidigt finns *en generell jämlikhetsprincip* inbyggd i rättvisekravet. Alternativt kan man hänvisa till *syftet med grundrättigheterna* för att hävda att en dylik prima facie-jämlikhet finns i rättssystemets värdegrund. Enda rimliga svaret på den frågan är att juridiska personer ifråga om egendom som används i näring *prima facie* bör vara jämlika med fysiska personer.

Denna *generella jämlikhetsprincip* är i sig en tillräcklig grund för att GRU:s utlåtande behövdes. Detaljmotiveringarna till den jämlikhetsprincip som ingår i grundrättighetskapitlet beskriver jämlikhetskravet som ett förbud mot godtycke och som ett krav på enahanda behandling i likadana fall.<sup>328</sup>

Rimligt verkar att den generella jämlikhetsprincipen i GL 1.2 § tolkas på samma sätt. I så fall bör inte heller tvångsinlösen av juridisk persons egendom ske godtyckligt. I GRU:s ställningstagande syns också en tydlig ambition att bankerna sinsemellan skall behandlas jämlikt och att risken för godtycke skall elimineras. Det syns på så sätt att GRU krävde en precisering av när inlösen skall ske och när stöd skall ges. Slutresultatet påverkades också av att det handlade om egendomsskyddet för professionella juridiska personer, vars verksamhet via in- och utlåning påverkar andras ekonomiska situation. Sistnämnda var en hänvisning till att bankkundernas intressen och skyddsbehov påverkade slutresultatet.<sup>329</sup>

*Jämlikheten vad gäller att disponera och bestämma över sin egendom* utgjorde, som jag uppfattar det, också grund till att GRU hördes om RP 165/2001. Här blev slutresultatet likväl ett annat. Förslaget till lag om tillsyn över finans- och försäkrings-

---

<sup>327</sup> GRUU 53/2001.

<sup>328</sup> RP 309/1993 s. 46.

<sup>329</sup> GRUU 53/2001.

konglomerat hade till syfte att ”säkerställa att bildande av omfattande finans- och försäkringskonglomerat inte äventyrar finansmarknadens stabilitet och störningsfria verksamhet, insättarnas och investerarnas ställning eller de försäkrades förmåner.” Utskottet tolkade detta så att propositionen avsåg att *skydda andra grundläggande rättigheter*. Dyligt skydd finns bland de värden i GL 1.2 § som skall genomsyra rättsordningen. Närmast var det väl kundernas *egendomsskydd och sociala trygghet* utskottet avsåg i det här fallet. Detta, tillsammans med det faktum att de som drabbades av begränsningarna uteslutande var juridiska personer på den finska finansmarknaden, utgjorde grund för att begränsningar kunde införas.<sup>330</sup> Här framträder alltså det av Länsineva påvisade svagare skyddet för juridiska personers egendom.

Samma uppfattning, att juridiska personer *prima facie*, enligt GL 1.2 §, är *jämlika* med övriga vad gäller rätten att disponera sin egendom, kan också ses som grund till att egendomsskyddet prövades i GRU:s utlåtande 26/2001. Även här var slutresultatet att ingrepp var möjliga. Orsaken var syftet att säkerställa en störningsfri radiokommunikation, vilken bör ses som ett instrument för yttrandefriheten.<sup>331</sup>

Formellt användes *förbudet att i vanlig lag göra retroaktiva ingrepp i avtal* som motivering till att registeransvarigs egendomsskydd prövades vid behandling av propositionen till lag om ändring av 29 och 30 §§ i lagen om värdeandelskonton.<sup>332</sup> Går man ett steg djupare in i frågeställningarna och analyserar varför man normalt ansett att retroaktiva ingrepp i avtal inte är möjliga i vanlig lagstiftningsordning, ligger det ändå nära till hands att hänvisa till att det finns en doktrin om att man inte lättvindigt skall ingripa i befogade förväntningar baserade på förmögenhetsrättsliga avtal. Det innebär att ny lagstiftning i dessa frågor inte orimligt mycket får försämra avtalslutande parter rättsliga ställning. *Skälighetsbedömningen* ifråga om ingreppen tycks vara central.<sup>333</sup>

---

<sup>330</sup> GRU 52/2001.

<sup>331</sup> GRU 26/2001.

<sup>332</sup> GRU 27/1996. Motsvarande grund för utlåtande från GRU förelåg i GRU:s utlåtande 12/2002, vilken självklart även juridisk person kunde vara borgenär. Det grundläggande värde som i det fallet vägde tyngre och möjliggjorde retroaktiva ingrepp i avtalsförhållanden var i GL 1.2 § avsett skydd för *människovärdigt liv*.

<sup>333</sup> Se RP 309/1993 s. 66-67, där GRU:s huvudregel tydligt framgår: ett förbud att i vanlig lagstiftningsordning retroaktivt ingripa i privaträttsliga avtal på det förmögenhetsrättsliga området. Likaså klargörs att förtydligande lagstiftning, som inte materiellt tillför något nytt, ändå är möjliga i vanlig lagstiftningsordning. Denna tolkningspraxis innebär också en positionering av grundlagens egendomsskydd i förhållande till det Alexy kallar ”Rätten till att icke avlägsnas från rättsliga positioner”, som således också finns, åtminstone *prima facie*, i Finland ifråga om privaträttsliga avtal på det förmögenhetsrättsliga området. Se även GRUU 13/2003 om förslag till konkurslagstiftning. Där noterades också att skyldigheter och rättigheter bör vara skäligen för *samtliga* parter i ett konkursförfarande. Se även GRUU 21/2004, där skälighetsbedömningen mycket starkt betonas.



Tuori hävdade att redan grundrättighetskapitlet i grundlagen utgör ett uttryck för det normativa innehåll som under historiens gång bildat *rättens osynliga djupstruktur*.<sup>334</sup> Detta kan, utgående från ovan redan refererade förarbeten till grundrättighets- och grundlagsreformerna, med ännu större fog sägas om de grundläggande värden som samlats i GL 1-2 §§, uttryckligen i avsikt att låta dem påverka hela rättsordningen. Denna djupstruktur har, enligt min tolkning, hittills synts också i form av doktrinen om ett prima facie förbud mot retroaktiva ingrepp i avtal. Detta prima facie-förbud har likväl sina begränsningar. *Skälighetsbedömningen är central, då rätten till retroaktiva ingrepp prövas*. Eftersom proportionalitetsprincipen är viktig vid en skälighetsbedömning har prövningen starkt närmat sig de normala begränsningsgrunderna.<sup>335</sup>

Utgående från grundrättighetsreformens beredningsmaterial fanns två grunder att tillerkänna juridiska personer ett grundrättighetskydd. Dels var det om fysiska personer bakom den juridiska riskerar att få sina grundrättigheter beskurna, och dels var det om ”syftet med grundrättigheterna” kräver att juridisk person åtnjuter dylikt skydd. ”Syftet med grundrättigheterna” kan, utgående från GRU:s ovan relaterade tolkningspraxis avseende egendomsskyddet, med fördel tolkas utgående från främst principer i GL 1-2 §: *allra tydligast främjandet av rättvisa i samhället i 1.2 §*. RP 309/1993 definierade den rättsliga betydelse GL 1 § kan ha med att; den ”inverkar vid tolkning t.ex. när de egentliga stadgandena om grundläggande rättigheter tillämpas.” Vidare kunde paragrafen påverka ”vilka begränsningar av de i regeringsformen tryggade grundläggande rättigheterna som kan betraktas som tillåtna.”<sup>336</sup>

Utgående från ovan relaterade tolkningspraxis kan man anse att värdet ”främjande av rättvisa”, och en doktrin om att juridiska personer i egendomsfrågor prima facie bör behandlas *jämlikt* med fysiska personer, inte bara påverkat när juridiska personer ansetts åtnjuta egendomsskydd (d.v.s. styrt slutresultatet av prövningen), utan stadgandet kan också ses som den *förklarande faktorn till om juridisk persons egendomsskydd har krävt prövning, d.v.s. hur termen ”syftet med grundrättigheterna” skall tolkas*.

<sup>334</sup> Se Tuori 2000, s. 190 och 246-247.

<sup>335</sup> Se även GrUU 27/2004, som utgör ett utlåtande om en proposition med förslag till L om ändring av indrivning av fordringar. Även här motiveras behovet av GRU:s utlåtande med att det handlar om GL 15 §, egendomsskyddet, och uttryckligen om retroaktiva ingrepp i avtalsförhållanden. GRU betonade att det *inte* är någon absolut regel att retroaktiva ingrepp inte får göras. I stället betonas att prövningen av möjligheterna att stadga om begränsningar följer normala bedömningskriterier ifråga om rätten att begränsa grundrättigheter.

<sup>336</sup> RP 309/1993 s. 45. Kursiveringen av ordet ”när” finns inte i propositionen, utan är avhandlingsförfattarens.

Ovan nämnda slutsatser bygger långt på egendomsskyddet. Näringsfriheten berördes delvis ovan, men det går också att styrka att samma grundregel gäller ifråga om näringsfriheten i GL 18 §. Så nämndes t.ex. i GRU:s utlåtande om propositionen med förslag till L om fastighetsförmedlingsrörelser och ... (RP 61/2000) uttryckligen att "enskild näringsidkare eller juridisk person" kan utöva fastighetsförmedling, om de uppfyller villkoren i lagen. Propositionen granskades ändå utgående från GL 18 §, där GRU explicit fastslog att näringsfrihet är huvudregeln. Det samhälleliga mål, som skapade ett behov av det tillståndsförfarande propositionen föreslog, var att säkerställa tillförlitlighet och yrkesskicklighet i fastighetsförmedlingsverksamhet. Dessa, igen, ansågs väsentliga med tanke på främjandet av möjligheterna, enligt GL 19.4 §, att skaffa sig tillfredsställande boendeförhållanden.<sup>337</sup> Här är det alltså en i GL 19.4 avsedd grundrättighet som motiverar ingrepp i en näringsfrihet som prima facie ansågs gälla även juridisk person. Prima facie-antagandet att även juridisk person åtnjuter näringsfrihet, åter, kan också härledas ur ovan förfäktade jämlikhetsprincip i GL 1.2 §, vilken skyddar även juridisk person.

#### *4.3.3.2.3 Värdegrunden i GL 1-2 §§ då skyddet avser fysiska personer bakom den juridiska*

Ett utlåtande som både Hidén och Länsineva år 1999 åberopade som grund för att juridiska personer åtnjuter grundrättigheter *endast om fysiska personers grundrättigheter riskerar att kränkas*, illustrerar de *begränsningar* i juridisk persons egendomsskydd, som värdegrunden i GL 1.2 § medför. Utlåtandet handlade om regeringens proposition med förslag till nya solvensregler för pensionsanstalterna (RP 241/1996). Regeringen föreslog en reglering som innebar ingrepp i juridisk persons rätt att besluta om sin egendom, och begränsningar i aktieägarnas andel av den juridiska persons egendom.

Att juridisk persons egendomsskydd skulle prövas motiverades i propositionen dels med att hälften av platserna i beslutande organ i arbetspensionsbolag enligt propositionen skulle tillfalla de försäkrade, dels med att propositionen begränsade ägarnas andel av bolagets tillgångar. Propositionen definierade aktieägarnas och garantianvändsägarnas andel av tillgångarna vid en eventuell fördelning enligt följande: "hör till

---

<sup>337</sup> GRUU 24/2000. Motsvarande utgångspunkter finns också i 15/1996, om man beaktar att skjutvapenhandel i praktiken bedrivs även av företag som organiserats som juridisk person. Juridisk person nämns likväl inte explicit i det utlåtandet. Senare finns näringsfrihet även för juridiska personer om nämnd åtminstone i GRUU 162/2002. Tidigare prövades "teleföretags" näringsfrihet i GRUU 47/1996. Termen bör rimligtvis avse juridisk persons näringsfrihet. Se även GRUU 28/2000.

aktieägarna eller ägarna till garantiandelarna .... en andel av placeringarna i bolagets eget kapital som motsvarar aktierna och garantiandelarna och en skälig beräknad avkastning på dem." Övriga tillgångar som överstiger skulderna tillhörde enligt propositionen *försäkringstagarna* som en del av försäkringsbeståndet.<sup>338</sup>

GRU åberopade här uttryckligen doktrinen om att det är fysiska personer bakom den juridiska som skall åtnjuta grundrättighetskydd. Vidare hänvisade GRU till att ju längre en juridisk person står från fysiska personer, desto osannolikare är det att en åtgärd kan stå i strid med juridisk persons egendomsskydd. Utskottet anförde också att arbetstagares arbetspensionsavgifter är lagstadgade, och att arbetspensionsbolags kapitalstruktur är sådan att aktieägarnas placeringar "bara har spelat en marginell roll för bolagens kapitalbildning." Arbetspensionsbolagen har dessutom vid konkurs ett solidariskt ansvar, som gör att förluster vid en eventuell konkurs i slutändan täcks av pensionsavgifter. Pensionsbolagens uppgifter är också till sin natur offentlighetsrättsliga. Normala associationsrättsliga utgångspunkter kan därför, den formellt privaträttsliga organisationsformen till trots enligt GRU, inte tillämpas på dem. *Skälighetsprinciper* motiverar därför att *försäkringstagarna* både ges ett kännbart inflytande i beslutsprocessen och en rättvis andel av nettotillgångarna, då bolagets tillgångar skall fördelas.<sup>339</sup>

Eftersom GRU utgick från doktrinen om indirekt grundrättighetskydd för juridisk person, utgick utskottet också explicit från ett prima facie-antagande att juridisk person åtnjuter egendomsskydd. Detta syns i att det uttryckligen är *pensionsbolagens* egendomsskydd som prövas. Den prima facie-utgångspunkten kunde, enligt min uppfattning, även motiveras utgående från den *jämlikhet* visavi sin egendom, som juridiska personer prima facie åtnjuter i stöd av GrL 1.2 §.

*Rättvisepincipen* i samma grundlagsmoment avgjorde likväl även slutresultatet av prövningen. Försäkringstagarnas placeringar skulle beaktas *jämlikt* med aktie- och garantiandelsägarnas placeringar. Då man kunde styrka att ägarnas andel av det egna kapitalet var sällsynt liten, och att försäkringstagarna i stället hade betydande andel i samma kapital och dessutom var de verkliga risktagarna, hade sistnämnda också rätt både till inflytande och andel i nettotillgångarna. Den offentlighetsrättsliga natur arbetspensionsbolagens uppdrag har förstärkt grunden för dylika arrangemang. Här åskådliggörs att de värderingar GL 1 § innehåller kan ha "en inverkan på utvärderingen av vilka begränsningar av de i regeringsformen tryggade grundläggande fri- och rättig-

---

<sup>338</sup> GRUU 45/1996.

<sup>339</sup> Se närmare i GRUU 45/1996.

*heterna som kan betraktas som tillåtna.*<sup>340</sup> Juridisk persons principiella rätt till egendomsskydd var däremot klart redan därför att egendomsskyddet för fysiska personer bakom de juridiska var i vågskålen.

*Den allmänna rättvisepincipen i GL 1 § kan således, i ljuset av GRU:s praxis, vara ett gott analysredskap både för bedömningen huruvida juridiska personers egendomsskydd behöver granskas och för att förstå slutresultatet av granskningen.*<sup>341</sup>

Rättvisepincipen har alltså bevisligen medfört att grundrättighetsskyddet, närmast egendomsskyddet, för juridiska personer prövats också då detta inte annars varit självklart. Juridiska personers egendomsskydd och näringsfrihet har relevans för avhandlingen främst då regleringen av vem som har principiell rätt att få aravalån och räntestöd för produktion av hyresbostäder behandlas. Likaså kan relevans finnas då man skall analysera villkoren för sådant angivande som medför principiell rätt att erhålla aravalån och räntestöd för byggande av hyreshus. Se avsnitt 7.2.2 nedan!

---

<sup>340</sup> Beskrivningen av nämnda rättsverkan är ett direkt citat ur RP 309/1993, där det ingick som en del i beskrivningen av vilken rättsverkan GrL 1 § har. Se RP 309/1993 s. 45.

<sup>341</sup> Jfr även Rytter 2000 s. 129-131 som utgående från dansk rätt starkt argumenterar för en principbaserad tolkning av grundrättigheter, där i synnerhet värdegrunden rättvisa tillmäts stor betydelse.

## 5 BEGRÄNSANDE AV GRUNDRÄTTIGHETER I DET FINLÄNDSKA GRUNDRÄTTIGHETSSYSTEMET

### 5.1 Syftet med behandlingen av systemet för begränsning av grundrättigheter

Redan i formuleringen av forskningsuppgiften framgick att avhandlingen syftar till att få fram en helhetsbild av hur GL 22 § förverkligas dels i det samlade regelverk som syftar till att förverkliga den subjektiva rätten till boende i GL 19.1 § och dels i det samlade regelverk som syftar till att förverkliga det allmännas skyldighet att främja vars och ens rätt till bostad i GL 19.4 §. Speciellt fokus i studien läggs på de faktiskt bostadslösa grupperna i det finländska samhället. Syftet är alltså att se om även grundrättigheterna *materiellt* respekteras i regelverket. Ifråga om GL 19.4 § handlar det då om hela regelverket för nyproduktion och anskaffning av hyresbostäder i det sociala bostadsproduktionssystemet. Därför finns nedan en avsikt att beakta att en dylik totalreglering berör flera parter grundrättigheter, nämligen; 1) bostadslösa bostadssökandes, 2) övriga hyresbostadssökandes, 3) grannars och 4) potentiella och faktiska ägares.

Det är också viktigt att hålla i minnet att det primära forskningsområdet avser det som Alexy i sin beskrivning av konstitutionella rättigheter som rättsliga positioner beskriver som rätt till positiva åtgärder, vilket kännetecknar de flesta ESK-rättigheter. Det faktum att dessa samverkar med andra grundrättigheter samt att berörda parter också har andra grundrättigheter som bör respekteras, och kan begränsas endast i den ordning begränsning av grundrättigheter är möjlig i vårt grundrättighetssystem, gör det nödvändigt att anlägga ett bredare perspektiv på begränsning av grundrättigheter.

En viktig del i behandlingen blir likväl att utgående från GRU:s tolkningspraxis, kompletterad med litteratur som beskriver samma praxis, komprimera fram kriterier på hur speciellt de allmänna begränsningsgrunderna för grundrättigheter normalt används i lagstiftningssituationer, och därmed på hur de *skall* tillämpas i lagstiftningssituationer. Kapitlet är alltså avsett att ge en grov bild av de instrument, med vilka en ur grundrättighetssynvinkel kritisk granskning av den sociala bostadsproduktionens samlade regelverk kan göras i denna doktorsavhandling. Här skall de närmast ge en bas att stå på, då jag i följande kapitel sedan skall försöka få en tydligare bild av hur de allmänna begränsningsvillkoren tillämpas just på ESK-rättigheter, och på sociala grundrättigheter i synnerhet. Ur de två följande kapitlen skall således komprimeras fram de *instrument*, som bl.a. skall ge svar på 1) om regleringen sker på *lagnivå*, till

den del så borde ske, 2) om behövlig reglering till alla delar finns, d.v.s. om det finns *luckor* i regleringen och 3) om regleringen innehållsmässigt respekterar grundrättigheter och mänskliga rättigheter.

## 5.2 Lagförbehållen vid begränsning av grundrättigheter

*Lagförbehållen* utgör en egen grupp i styrningen av eventuella begränsningar av grundrättigheter. Dylika innebär att framtida reglering bör ske på lagnivå, eller utgående från riktlinjer som fastställts i lag.<sup>342</sup> Det finländska grundrättighetssystemet verkar på denna punkt långt följa Alexys grundrättighetsteori.

Det finns i princip tre olika typer av lagförbehåll: enkla eller kvalificerade lagförbehåll samt regleringsförbehåll. De *enkla* lagförbehållen var vanliga i vår gamla regeringsform. Vid grundrättighetsreformen konstaterades uttryckligen att denna typ av lagförbehåll *inte* kan anses förenliga med en modern syn på grundrättigheter. I lagstiftningen har de varit problematiska, då avsaknaden av kriterier för när en grundrättighet kan begränsas tycks ha medgett en långtgående frihet att begränsa grundrättigheter. Denna typ av lagförbehåll har även försvagat lagförbehållens betydelse i rättspraxis och förvaltning, då det saknats tydliga gränser för när huvudregeln med en existerande grundrättighet bör respekteras, och när lagförbehållet tillåter att den kan begränsas.<sup>343</sup>

*Kvalificerade* lagförbehåll, åter, innehåller, förutom en fullmakt för lagstiftaren att begränsa en grundrättighet, även kriterier som begränsar lagstiftarens prövningsrätt. Det kan t.ex. innebära att en grundrättighet får begränsas endast i visst syfte, att grundrättigheten kan begränsas endast om vissa villkor uppfylls, att begränsning i något angivet syfte uttryckligen är förbjudet, eller att GL kräver att begränsningar skall vara nödvändiga, för att de skall kunna införas. Ambitionen är under alla omständigheter att villkoren för att via vanlig lag kunna göra undantag från grundrättighet skall vara så exakt och tydligt angivna som möjligt.<sup>344</sup>

Viktigt är likväl att notera att de kvalificerade lagförbehållen inte nödvändigtvis gäller ens *en* grundrättighet i sin helhet. De allmänna kriterierna för begränsning av grundrättigheter kan därför för en viss grundrättighets del innebära kompletterande begränsningar vad gäller rätten till ingrepp i grundrättigheten. Om ett kvalificerat lagförbehåll uppställer strängare krav än de allmänna kriterierna för begränsning av

---

<sup>342</sup> Viljanen 2001 s. 27.

<sup>343</sup> GRUB 25/1994 s. 4-6 och Viljanen 2001s. 30-31.

<sup>344</sup> GRUU 25/1994 s. 5-6, Viljanen 2001 s. 32 och Saraviita 2000 s. 110-111.

grundrättigheter, gäller däremot de strängare begränsningskriterierna i lagförbehållet.<sup>345</sup>

*Regleringsförbehåll* är den tredje typen av lagförbehåll. Dessa innehåller inte någon uttrycklig fullmakt att begränsa grundrättigheter. Däremot ges lagstiftaren rätt att utfärda närmare bestämmelser om användandet av grundrättigheterna. Tanken är att dylika skall kunna användas då grundrättighetsstadgandet inte ensamt räcker till för att trygga en grundrättighet, utan kompletterande lagstiftning som stöder grundrättigheten behövs. Typiskt för regleringsförbehållen är också att de ger lagstiftaren spelrum i den närmare regleringen. Detta spelrum är då större än om ett regleringsförbehåll inte finns. GL anger likväl en huvudregel som regleringen inte får försvaga. Lagstiftaren kan inte heller använda sitt spelrum till att låta bli att utfärda närmare bestämmelser. *Regleringsförbehållen innehåller således också ett åläggande att utfärda närmare bestämmelser om användandet av grundrättigheten.*<sup>346</sup>

GRU har ansett att det går att särskilja åtminstone fyra olika typer av *rättsliga konsekvenser* som är förknippade med de s.k. lagförbehållen:<sup>347</sup>

*Den första typen av konsekvens innebär att lagstiftaren klart sagt ut att reglering inom lagförbehållets område bör ske på lagnivå.* Konsekvensen av detta är att lagstiftaren inte i kommande lagstiftning har rätt att delegera beslutsfattandet i dylika frågor. Lagstiftaren har med denna typ av lagförbehåll m.a.o. begränsat sina egna och kommande lagstiftares möjligheter att inom det område som berörs av lagförbehållet enligt egen prövning delegera normgivningsrätt till lägre instanser än riksdagen. Samtidigt har lagstiftaren också frantagit lägre normskapande myndigheter deras befogenheter att utfärda bindande normer på samma av lagförbehållet berörda område. Eftersom domstolar och andra myndigheter, enligt GL 107 §, inte får tillämpa normer som står i strid med GL, har denna typ av lagförbehåll också betydelse för deras verksamhet, till den del normer som strider mot lagförbehållet finns.<sup>348</sup>

*Den andra typen av konsekvens är att lagstiftaren fått ett bemyndigande att i vanlig lagstiftningsordning genomföra en sådan reglering som i något avseende avviker från GL:s stadganden.* Tillämpat på grundrättigheter innebär detta självfallet att man med vanlig lag i något avseende kan begränsa i GL tryggade grundrättigheter. Ett exempel finns i GL 12 §, som gäller yttrandefriheten. Stadgandet ger rätt att med vanlig lag stadga om sådana begränsningar i fråga om bildprogram, som är nödvändiga

<sup>345</sup> Viljanen 2001 s. 53-45.

<sup>346</sup> GRUB 25/1994 6 samt Viljanen 2001 s. 34-36.

<sup>347</sup> GRUB 10/1998 s. 10-11.

<sup>348</sup> Se även Viljanen 2001 s. 27-28.

för att skydda barn. Typiskt för denna typ av konsekvenser är att begränsningar av en grundrättighet i ett specifikt och i GL klart uttalat syfte möjliggjorts.<sup>349</sup> Ett dylikt lagförbehåll, som kan ha viss relevans för denna avhandling, finns i GL 10.3 §.

*Den tredje typen av konsekvens är att ett lagförbehåll kan medföra begränsningar i lagstiftarens befogenheter.* Denna typ av konsekvens kan sägas utgöra en sorts spegelbild av den andra konsekvenstypen ovan. Denna konsekvens består nämligen i att man *via motsatslutledning* (= vastakohtaispäätelmän avulla) hävdar ett *förbud att med vanlig lag begränsa grundrättighet* i annat syfte än det GL explicit anger.

*Den fjärde konsekvenstypen innebär att ett lagförbehåll kan innehålla ett åläggande, d.v.s. ett konstitutionellt mandat, för lagstiftaren.* Denna form av konsekvenser kan finnas då lagförbehållet anger att det detaljerade innehållet i en reglering anges av den helhet GL och vanlig lag anger. Ett åläggande att lagstifta finns då, om regleringen annars innehåller luckor. I nuvarande grundrättighetsregler är konsekvenser av andra till fjärde typen de vanligaste.<sup>350</sup> Grundrättigheter som, i Alexys typologi av grundrättigheter som ett system av rättsliga positioner, tillhör huvudgruppen "rätt till positiva åtgärder" verkar ofta vara av denna typ. Bland ESK-rättigheter, som kan bli aktuella i denna avhandling, utgör t.ex. GL 19.2 - 19.3 §§ typiska fall av regleringsförbehåll, som innehåller konstitutionella mandat av denna typ.

GRU:s beskrivning ovan av olika konsekvenstyper som är kopplade till lagförbehållen är intressant, eftersom den starkt tyder på att det finländska systemet med lagförbehåll helt utesluter att man till *administrativ nivå* skulle ha delegerat rätt att, utan explicit lagstöd begränsa grundrättigheter. *Det innebär per definition att den indelning av lagförbehåll i direkta och indirekta lagförbehåll, som Alexy opererade med inte borde vara aktuell i finländsk rätt.* Även mot bakgrunden av ovan beskrivna strävan bort från enkla lagförbehåll till kvalificerade, där även *lagstiftarens* rätt att begränsa grundrättigheter kringgärdas av tydliga regler, *verkar det logiskt att indirekta lagförbehåll inte kan finnas i det finländska systemet.*

### 5.3 När används allmänna kriterier för begränsande av grundrättigheter?

Ingrepp i grundrättigheter är likväl inte beroende av att det uttryckligen finns lagförbehåll, som tillåter begränsning av grundrättigheter i vanlig lagstiftningsordning. Vid

---

<sup>349</sup> Ibid s. 28.

<sup>350</sup> Ibid s. 29.



sidan av lagförbehållen finns också det Viljanen kallar allmänna kriterier för begränsande av grundrättigheter. Viljanen hävdar att en av grundrättighetsreformens viktigaste konsekvenser har varit att de samlade kriterierna för när grundrättigheter kan begränsas har systematiserats, och utvecklats så att dessa kriterier betydligt bättre än tidigare klargör när grundrättigheter kan begränsas i vanlig lagstiftningsordning, och när ändringar som eliminerar konflikterna med grundrättigheter är nödvändiga. GRU:s roll har i praktiken varit central vad gäller utvecklandet av dessa förbättrade kriterier, även om man med Tuori förstås kan ana sig till sakkunnigas aktiva medverkan som rådgivare.<sup>351</sup>

Så var det också uttryckligen GRU som i sin egen beredning av grundrättighetsreformen angav ett 7-punktsprogram, som kan användas som checklista över vilka allmänna kriterier som samtidigt bör uppfyllas för att grundrättigheter enligt de allmänna kriterierna skall kunna begränsas.<sup>352</sup> Listan omfattar följande punkter: 1) begränsningar kan införas endast via lag, 2) begränsningarna bör vara exakta och klart avgränsade, 3) motivet till begränsningarna bör vara godtagbart, 4) begränsningarna bör stå i rimlig proportion till det man vill uppnå med dem, 5) alla grundrättigheter har ett kärnområde som inte får röras genom begränsningar, 6) de berörda bör ha tillgång till rättsskyddsmedel och 7) mänskliga rättigheter bör respekteras.<sup>353</sup>

Det är ändå viktigt att skilja på när man begränsar en grundrättighet och när man rör sig utanför en grundrättighets tillämpningsområde. *Utgångspunkten*, då gränserna för tillämpningsområdet är oklara, är att gränserna ges en vid tolkning.<sup>354</sup>

Förrän funktionssättet för de sju komponenterna i de allmänna kriterierna för att begränsa grundrättigheter närmare studeras, bör ändå betonas att alla grundrättigheter *inte* grundar subjektiva rättigheter, vilket påvisades ifråga om ESK-rättigheterna. I fråga om dylika rättigheter använder Viljanen inte ens uttrycket ”begränsning av grundrättigheter”. I stället bör, enligt Viljanen, GRU:s bedömning av grundlagsenligheten i eventuella ingrepp bygga på en *bedömning av om ”förverkligandegraden sjunker alltför lågt”*, ifall propositionen godkänns. I så fall är detta statsförfattningsrättsligt lika oacceptabelt som en kränkning av de allmänna kriterierna för begränsning av grundrättigheter.

<sup>351</sup> Viljanen 2001 s. 7.

<sup>352</sup> Beträffande funktionen som checklista se Viljanen 2001 s. 48. Beträffande upphovet till 7-punktsprogrammet, och kravet på samtidigt uppfyllande av samtliga kriterier, se Viljanen 2001 s. 61.

<sup>353</sup> GRUB 25/1994 s. 5. Se även Viljanen 2001 s. 7.

<sup>354</sup> Viljanen 2001 s. 14-16.

GRU kan också, då förverkligandet av ESK-rätter sjunker alltför lågt, i tillämpliga delar vid lagstiftning förlita sig *på samma bedömningsgrunder som används då ”grundrättigheter begränsas”*. Sådana bedömningsgrunder kan t.ex. vara försämringens omfattning och bedömning av om det finns godtagbar orsak till den låga graden av förverkligande.<sup>355</sup>

## 5.4 De allmänna kriterierna för begränsande av grundrättigheter

### 5.4.1 Begränsningar kan endast införas via lag

Detta krav innebär att begränsningar måste vara baserade på av riksdagen godkänd lag ifråga om grundrättigheter där lagförbehåll saknas. Detta krav gäller även lagstiftaren. Denne kan alltså inte med vanlig lag delegera beslut som rör grundrättigheter till t.ex. förordningsnivå. Hinder för dylik delegering finns redan i GL 80 §, som förutsätter att grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas i lag. Ideologiskt kan detta ses som en metod att vid förverkligandet av de viktiga grundrättigheterna trygga den jämlikhet GL 6 § förutsätter. Men samtidigt möjliggör detta krav också begränsning av grundrättigheter via vanlig lag. Tydligaste exemplet på detta utgörs av grundrättigheter med *regleringsförbehåll*. Här skiljer sig alltså möjligheterna att begränsa nationella grundrättigheter från samma möjligheter ifråga om de mänskliga rättigheterna. För de senare är regleringsnivån inte avgörande, utan förutsebarheten och exaktheten i de materiella kravens normgrund.<sup>356</sup>

Ur GRU:s praxis kan också noteras en annan viktig princip. GRU har krävt explicit lagreglering av *vem som i enskilt fall kan fatta beslut om begränsning av grundrättigheter*. Likaså har GRU avvisat uppfattningen att ett *medgivande* kunde ersätta ett bemyndigande i lag att begränsa grundrättighet. Enligt GRU utgör den i GL 2.3 § stipulerade rättsstatsprincipen hinder för detta. Användande av *offentlig makt* bör enligt utlåtandepaxis tryggas i lag via befogenheterna som skall vara exakta och klart avgränsade.<sup>357</sup>

---

<sup>355</sup> Ibid s. 14. Jfr även GRUB 25/1994, där särskilda bedömningsgrunder för hur ESK-rättigheter kan begränsas *inte* framgår, trots att betänkandet innehåller GRU:s linjedragning för hur grundrättigheter kan begränsas sedan grundrättighetsreformen trätt i kraft.

<sup>356</sup> GRUB 25/1994 s. 5 och Viljanen 2001 s. 65-70 och 74-75.

<sup>357</sup> Viljanen 2001 s. 107-114. Se även GRUU 19/2000, där möjlighet till ingrepp i hemfrid i stöd av medgivande avvisades.

GRU:s utlåtanden styrker också, enligt Viljanen, att kravet på att det är *enbart lag som kan skapa grund för begränsning av grundrättigheter, är tillämbart även på de sociala grundrättigheterna*. Sakslin, å sin sida, hävdar att typiskt för sociala grundrättigheter är just att de kräver en lagstiftning, genom vilken förverkligandet av rätten tryggas.<sup>358</sup> I GRU:s utlåtande 31/1997, om propositionen till L om utkomststöd, stödde utskottet propositionens mål att till lagnivå lyfta många av de grunder för rätten till utkomststöd som tidigare reglerades med statsrådsbeslut. GRU ansåg likväl att propositionen fortfarande var bristfällig, eftersom på förordningsnivå skulle slås fast grunderna för storleken på det utkomststöd lagen skulle ge rätt till. Utskottet ställde som villkor för behandling i vanlig lagstiftningsordning att noggrannare regler för fastställande av utkomststödet *grunddel* skulle skrivas in i själva lagen. Orsaken till att grunderna för enbart grunddelen behövde slås fast i lagen var att redan den är avsedd att trygga en nivå som är högre än den miniminivå som krävs för ett människovärdigt liv. Likaså skulle i lag fastslås vilken andel av boendeutgifterna som grunddelen skulle anses täcka.

Däremot fanns, utgående från utkomststödet karaktär av en sista utväg för att trygga utkomsten, *inte* hinder för *lagreglerade* krav på *motprestationer* i form av skyldighet att delta i verksamhet som stärker möjligheterna att ta sig in på arbetsmarknaden och den vägen trygga utkomsten. Också *sanktioner* i form av sänkt grunddel kunde följa på vägran att uppfylla kraven, även om gränser sattes för dylik tillåten sänkning. (Se närmare i kapitel 5.4.3.4, Kravet att inte röra kärnan i grundrättighet.) Ifråga om utkomststödet *tilläggsdel* var det däremot tillräckligt med en generell bestämmelse i lag, som kompletteras av detaljerade bestämmelser i förordning om vilka kostnader som utgör grund för tilläggsdelen.<sup>359</sup>

Utlåtandet tyder på att lagregleringskravet åtminstone innebär att *tydliga grunder* för bestämmande av *storleken* av den *subjektiva rättigheten i GL 19.1 §* explicit bör framgå i lag. GRU har också ingripit mot förslag om att i *förordning* kunna reglera den *personkrets* som omfattas av rätten till utkomststöd i L om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande. GRU baserade uttryckligen *lagregleringskravet* på att utkomststödet för personer i flyktingsluss skulle trygga den oundgängliga försörjningen i GL 19.1 §. GRU har även i stöd av samma grundrättig-

<sup>358</sup> Sakslin i Nieminen Liisa (toim.) 1999 s. 226.

<sup>359</sup> Viljanen 2001 s. 81-82. Se även GRUU 31/1997 och den allmänna laggrunden för utkomststödet tilläggsdel i L om utkomststöd (1997/1412) 7.3 §. Även ur GRUU 44/2000 framgår krav som bör uppfyllas för att få utkomststödet grunddel och sanktioner i form av sänkt grunddel om dessa ej uppfylls.

hetsstadgande förutsatt att asylsökandes rätt till hälsovård explicit bör framgå ur lag.<sup>360</sup>

#### 5.4.2 *Kravet på exakta och klart avgränsade begränsningar*

Kravet på exakthet och klar avgränsning av begränsningar av grundrättigheter är intimt förknippat med kravet på att begränsningar endast kan införas genom lag. GRU skiljer i sina egna test, av om kriterierna för begränsning av grundrättigheter uppfylls, inte ens alla gånger detta kriterium från kravet på reglering via lag. Kravet på exakta och klart avgränsade begränsningar förutsätter att det centrala innehållet i begränsningen bör regleras direkt i lag. Den kärna i regleringen som bör finnas direkt i lag kan sägas bestå av två delar: a) förutsättningarna för att begränsningar av grundrättigheter alls skall kunna komma i fråga och b) omständigheter som påverkar begränsningarnas omfattning. Har man lyckats med att i lag formulera exakta och klart avgränsade kriterier för begränsning av grundrättigheter, skall det inte då begränsningar övervägs uppstå tolkningsproblem huruvida förutsättningarna för att införa begränsningar är för handen.

I praktiken har GRU, utgående från kravet på exakthet och klar avgränsning: 1) underkänt lagförslag helt, 2) krävt en snävare avgränsning av regler som begränsar grundrättigheter och 3) gjort en helhetsavvägning, då det funnits goda skäl för vitt skilda uppfattningar om hur man i det enskilda fallet skall se på kravet på exakthet och noggrann avgränsning. I den avvägningen har också regleringstradition och särdrag inom rättsområdet kunnat tillmätas vikt.<sup>361</sup>

Ifråga om kravet på tydlighet och exakthet i lagar vad gäller rätt att begränsa grundrättigheter finns intressanta exempel på ovannämnda helhetsavvägningar, där man i praktiken inte i lagen gett klara avgränsningar. I litteraturen anförda exempel kommer inte från ESK-sfären, men är ändå intressanta med tanke på vilka element som vägs in. Exempelen bygger på från tidigare väl inarbetade system med regler av lägre nivå. Dessa är delvis lokalt och regionalt styrda system med tydliga kopplingar till grundrättigheterna. En dylik regleringsmodell utgörs bl.a. av i markanvändnings- och bygglagen (132/ 1999) reglerade system för lokal planläggning och lokala byggnadsordningar. GRU har ansett att dylika regleringsinstrument i viss mån kan användas också efter grundrättighetsreformen. Som ytterligare exempel på dylik reglering anger Vil-

<sup>360</sup> GRUU 31/1997 och 20/1998. Jfr även med föreslagen skrivning av §§ 3 och 22 § i RP 66/1998 s. 55 och 58-59. Beträffande uppfattningen att asylsökandes rätt till hälsovård explicit bör framgå ur lag, se GRUU 18/2001, där kravets koppling till GL 19.1 § också framgår.

<sup>361</sup> Viljanen 2001 s. 121 – 123.

janen också polisbestämmelserna i polisL 52 § och de tidigare kommunala ordningsstadgorna.<sup>362</sup>

Värt att notera är att dessa exempel delvis redan föråldrats via lagändringar. I RP 34/1999 konstaterades att polisL 52 § ansetts vara för allmänt utformad, varför preciseringar föreslogs av de grunder på vilka människors rörelsefrihet får begränsas.<sup>363</sup> Propositionen låg till grund för de förändringar som infördes via L 315/2001, då termen polisförordnande också ersattes med termen förordning utfärdad av inrikesministeriet.<sup>364</sup>

Även de kommunala ordningsstadgorna har slopats via den nya ordningslagen (1195/2003). Regeringspropositionen hänvisade till att riksdagen redan vid antagandet av den nya kommunall (365/1995) ansåg de kommunala ordningsstadgorna problematiska. Bitr. JO har också kritiserat rätten att utfärda kommunala ordningsstadgor och ansett att de utgör en form av blankettstraffstadgande, som är otillfredsställande med tanke på medborgarnas rättsskydd och den straffrättsliga legalitetsprincip som ingår i grundrättigheterna. ”Det är omöjligt att enbart genom att studera den aktuella normen i kommunallagen avgöra hurudant beteende som skall anses som straffbart i en viss situation”<sup>365</sup> Åtminstone delvis skärpta krav på exakthet i lagen ifråga om rätten att begränsa grundrättigheter kan således påvisas ha skett efter det att Viljanen skrev sin avhandling.

Kvar blir likväl i markanvändnings- och byggL reglerad planläggning och lokala byggnadsordningar. Viljanen använder också de lokala miljövårdsbestämmelserna i miljöskyddsL 19 § som exempel på lokal reglering av ingrepp i grundrättigheter.<sup>366</sup> GRU:s utlåtande om den regleringen, GRUU 11/1999, är intressant med tanke på linjedragningen ifråga om exakthetskravet i själva lagen vid ingrepp i grundrättigheter. Utskottet erkänner att i ”den föreslagna lagtexten avgränsas inte räckvidden för

<sup>362</sup> Viljanen 2001 s. 83-84 och GRUU 38/1998, där GRU accepterade allmänna lagformuleringar som nu utgör grunden för rätten att lokalt, via planläggning och lokala byggnadsordningar, styra markanvändningen på ett sätt som också har tydliga kopplingar till grundrättigheter, allra mest egendomsskyddet. Utskottet hänvisade till ”den speciella natur” rättsområdet har, då det är nödvändigt att beakta lokala förhållanden. Utskottet hänvisade också till en långvarig regleringstradition och till att det finns besvärsmått ända till HFD.

<sup>363</sup> RP 34/1999 s. 37-38.

<sup>364</sup> Termbytet skedde tydligen i samband med riksdagsbehandlingen. Jfr rubriken på 52 § i RP 34/1999 s. 51 med termen i 52 §, L 315/2001, där ”förordning utfärdad av inrikesministeriet” används.

<sup>365</sup> RP 20/2002 s. 5.

<sup>366</sup> Viljanen 2001 s. 82-83.

miljöskyddsföreskrifterna särskilt noggrant, eftersom hela lagförslaget och även 19 § till stor del bygger på generella bestämmelser, som ofta är flexibelt formulerade”.<sup>367</sup>

Utskottet hänvisar likväl också till GL 80.2 §, där det stadgas: ”Även andra myndigheter kan genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, eller om det med hänsyn till regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Tillämpningsområdet för ett dylikt bemyndigande skall vara klart avgränsat.” GRU tog alltså fasta på GL 80.2 §. Utskottet argumenterar då utgående från regleringstradition, att bestämmelserna skall bygga på lokala behov samt proportionalitet, och tillägger att: ”Enligt lagförslagets 96 § 4 mom. skall ett beslut om godkännande av miljöskyddsföreskrifter hänskjutas till oberoende domstol för tolkning.” GRU argumenterar därefter utgående från att dessa samlade synpunkter möjliggör att 19 § om miljöskyddsföreskrifter är något mer allmänt formulerade än vad kravet på exakthet för bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna annars kräver.<sup>368</sup>

För sociala grundrättigheters del finns exempel både på helhetsavvägningar och krav på större exakthet. GRUU 31/1997 är ett exempel på en helhetsavvägning. Lagregleringskravet utgjorde nämligen ”inte något ovillkorligt hinder för delegeringen” av storleken på grundläggande utkomst enligt GL 19.2 § sedan en allmän laggrund som anger vilka kostnader som skall täckas tagits in i själva lagen. Delegeringen avsåg regleringen av utkomststödets tilläggsdel. Den allmänna laggrunden, som på GRU:s yrkande reglerar vilka kostnader tilläggsdelen skall täcka, anger tre huvudtyper av kostnader: 1) andra boendekostnader än de som täcks med grunddelen, 2) andra hälso- och sjukvårdskostnader än de som täcks med grunddelen och 3) ”andra utgifter till följd av en persons eller familjs särskilda behov”. Samtliga dessa grunder kan enligt lagstadgandet preciseras på förordningsnivå.<sup>369</sup> Speciellt anmärkningsvärt är att punkt 3 i själva lagen är så allmänt hållen att den via förordning preciserats till att avse kostnader för barndagvård och för särskilda behov i anslutning till barnens fritidsverksamhet.

Skulle exakthetskravet här ha tolkats strikt, kunde GRU ha krävt en tydligare laggrund för beaktandet av barnkostnader. Dagvårdskostnader, liksom kostnader för barns fritidsverksamhet, är ändå välbekanta fenomen i finländska familjer, och för många av dem dessutom ekonomiskt kännbara. Anmärkningsvärt är att detta handlade om en lagreglering av ett konstitutionellt mandat, som i vanlig lagstiftning skall regleras

---

<sup>367</sup> GRUU 11/1999.

<sup>368</sup> Ibid.

<sup>369</sup> GRUU 31/1997.

som en subjektiv rättighet.<sup>370</sup> Det verkar rimligt att anta att dylika barnkostnader, för en betydande grupp bland dem som har rätt till tilläggsdel, har en stor inverkan på tilläggsdelens storlek. Exakthetskravet verkar därför vara svagt ifråga om grunden till förmånens storlek, trots att storleken för dem som åtnjuter denna subjektiva rättighet, måste kännas som en oerhört central del av densamma. Sannolikt har GRU här, utan att öppet redovisa det, gjort en helhetsavvägning där även regleringstraditionen spelat in.<sup>371</sup>

Likaså har utgående från exakthetskravet krävts precisering, som uttrycker kopplingen till nuvarande GL 18.2 § vad gäller möjlighet att sänka utkomststödets grunddel, om invandrare vägrar delta i åtgärder som förutsätts i integrationsplanen. Även ifråga om en av de föreslagna grunderna för indraget arbetsmarknadsstöd, d.v.s. formuleringen ”annat därmed jämförbart förfarande”, krävde GRU precisering. De aktuella stödsystemen skulle förverkliga både subjektiva rättigheter enligt GL 19.1 § och det konstitutionella mandatet i GL 19.2 §.<sup>372</sup>

Principiellt behöver heller inte ifråga om ESK-rättigheter uteslutas att lagförslag helt och hållet underkänns. De tre grundläggande modellerna för hur GRU tillämpar kravet på exakthet måste därför principiellt anses tillämpbara även inom ESK-sfären.

#### 5.4.3 *Kravet på godtagbar grund för begränsningar av grundrättigheter*

##### 5.4.3.1 *Ett viktigt samhälleligt intresse som övergripande grund - helhetssynen*

Kravet på godtagbar grund för begränsningar av grundrättigheter är ett väldigt omfattande krav.<sup>373</sup> Nedan ges därför endast en presentation av relativt allmänna grunder vad gäller tillämpningen av kravet.

Kravet på godtagbar grund *förutsätter att ett viktigt samhälleligt intresse kräver att grundrättigheter begränsas*. Då man bedömer huruvida grunden för en begränsning

<sup>370</sup> Se kapitlet nedan om ESK-rättigheternas rättsverkningar.

<sup>371</sup> Jfr med ovan refererade utlåtande GRUU 38/1998 och 11/1999, där *regleringstraditionen* också spelade en roll.

<sup>372</sup> GRUU 20/1998. Jämför man detta med *en* av de ovan anförda grunderna som på GRU:s krav kom in som tillräcklig laggrund för fastställande av utkomststödets tilläggsdel, nämligen grunden ”andra utgifter till följd av en persons eller familjs särskilda behov”, ter sig godkännandet av sistnämnda grund svårbegripligt. För en utomstående iakttagare ter sig formuleringarna som likartade och åtminstone likvärdiga ifråga om exakthet. Båda handlar dessutom om sociala grundrättigheter i GL 19 §.

<sup>373</sup> Denna grund för begränsande av grundrättigheter omfattar i Viljanens doktorsavhandling 2001, 80 sidor, d.v.s. s. 125-204.

är godtagbar, kan bl.a. europeiska människorättskonventionens motsvarande bestämmelser tillämpas, åtminstone till den del de innehåller en uttömmande förteckning över godtagbara grunder. Uttömmande förteckning över begränsningsgrunder finns i flera artiklar i människorättskonventionen. Sådan finns bl.a. i artikel 6 stycke 1, som handlar om rättegångs offentlighet (motsvarar GL 21 §), artikel 8 stycke 2 om rätten till ett privat- och familjeliv samt respekt för hemfrid och korrespondens (motsvarar GL 10 §), och tilläggsprotokoll 4 artikel 2 om rätten att fritt röra sig och fritt välja boningsort och fritt lämna landet (motsvarar GL 9 § 1 och 2 mom.).

GRU har också betonat att *endast* sådan grund som tillåter begränsning av de mänskliga rättigheterna i europeiska människorättskonventionen kan utgöra grund för begränsning av grundrättigheter.<sup>374</sup> Viljanen tolkar likväl saken så, att i människorättskonventionen ingående grunder för begränsning av grundrättigheter *är nödvändiga, men inte tillräckliga* grunder för begränsande av grundrättigheter. Människorättskonventionens stadganden skall ses som minimistandarder man tryggt via internationella avtal, men de medger trots allt en nationell prövningsmarginal.<sup>375</sup>

Godtagbarheten hos en grund för begränsande av grundrättigheter bedöms skilt för varje grundrättighet. Detta innebär också att det faktum att en omständighet utgör tillräcklig grund för begränsande av en viss grundrättighet inte automatiskt leder till att samma omständighet är tillräcklig grund för begränsande av en annan grundrättighet. En prövning *in casu* avgör vilken grund som är tillräcklig.<sup>376</sup> De som i lag gets rätt att begränsa en grundrättighet får använda den endast i det syfte som utgjort grund till att de erhållit rätten.<sup>377</sup>

Grundrättighetssystemet bör betraktas som en systematisk helhet. Det finns ofta ett spänningsförhållande mellan olika grundrättigheter. Alla kan inte samtidigt förverkligas fullt ut. Lösningen bör innebära att man *via avvägning optimerar* förverkligandet av hela grundrättighetssystemet. Där finns likväl en fälla: den systematiska helheten

---

<sup>374</sup> Viljanen 2001 s. 125-126 och 190-192.

<sup>375</sup> Ibid s. 125-126 och s. 190-200. Beträffande tillämpningen då det finns kvalificerade lagförbehåll, se även s. 200-204.

<sup>376</sup> Ibid s. 188-189. För tillämpning ifråga om näringsfriheten, se t.ex. GRUU 26/2001, där tillståndskravet för radioverksamhet (ingrepp i GL 18.1 §) motiverades med att tillgången på radiofrekvenser är begränsad. Se även GRUU 62/2002, där det konstateras att ”tungt vägande samhällseliga intressen rättfärdigar tillståndsplikt för elnätsverksamhet.” Se även GRU:s utlåtande 27/2008 om en proposition med förslag till ändring av sjukförsäkringsL och läkemedelsL. Ett tungt vägande samhällseligt intresse ansågs motivera att ett system med referenspriser införs, och att sjukförsäkringens ersättning för läkemedelskostnader via referensprissystemet styrs mot mer prisvärda läkemedel. Ett sådant ingrepp i egendomsskyddet var acceptabelt, även om proportionalitetsprincipen kan göra det tvivelaktigt att inom en kort tid göra omfattande ingrepp i patentskydd, som har betydande ekonomiskt värde.

<sup>377</sup> Viljanen 2001 127-129 och 134.



kan också fungera som täckmantel för en osaklig begränsning av grundrättigheter. Den fällan kan likväl bemästras med hjälp av Alexys grundrättighetsteori, som anses tillämplig också i Finland. Det ger orsak att återkalla distinktionen regel – princip i minnet.<sup>378</sup>

Enlig Alexy kan principer vara antingen klart uttalade i skrivna grundrättighetsstadganden eller implicita, men ändå närvarande, principer. Bl.a. kan det handla om principer som finns i andra delar av grundlagen. Dylika principer kan också i ett enskilt fall väga tyngre än regler, m.a.o. gå före en regel. Då bör likväl ihåggas att *grundrättigheter av regelnatur har en kärna, som inte kan röras i en avvägning*. Krav på en godtagbar grund för begränsning av grundrättigheter leder i kombination med den systematiska helheten i systemet till en *restriktiv* linje vid begränsning av grundrättigheter.<sup>379</sup>

#### 5.4.3.2 Syftet att trygga ett förverkligande av andra grundrättigheter

En av de godtagbara grunderna för begränsning av grundrättigheter är ändå just *syftet att trygga ett förverkligande av andra grundrättigheter*. En grundrättighet kan m.a.o. fungera som godtagbar grund för begränsande av en annan. Detta sker genom att grundrättigheter påverkar tolkningen av varandra. Det finns åtminstone fyra skäl att betrakta tolkningspåverkan från en eller flera grundrättigheter som godtagbar grund att begränsa en grundrättighet. Det första är *hierarkiargumentet*. Grundrättigheter är rättigheter med speciell tyngd, som inte borde förbigås. Som grundlagsskyddade åtnjuter de högsta möjliga skydd. Då de ändå hierarkiskt är på samma nivå har de ingen inbördes prioritetsordning. Eventuella konflikter mellan grundrättigheter bör därför lösas via tolkning, där tolkningen görs skilt för varje fall.<sup>380</sup>

Det andra skälet att betrakta intern tolkningspåverkan från andra grundrättigheter som en godtagbar grund att begränsa grundrättigheter är *koherensargumentet*. Det går tillbaka på ovan berörda uppfattning att grundrättigheterna utgör en helhet. Eventuella konflikter dem emellan måste då uttryckligen lösas via tolkningspåverkan, vilket kan leda till att tillämpningsområdet för en grundrättighet begränsas av en annan. Sådana situationer kan alltså också finnas i lagstiftningsarbetet. Det tredje skälet att tillåta tolkningspåverkan från andra grundrättigheter bygger på ovan nämnda övergri-

<sup>378</sup> Ibid s. 129-133. Ifråga om optimeringsskyldigheten, se även Alexy 2002 s. 106-107. Beträffande påståendet att Alexys grundrättighetsteori är tillämplig även i Finland, se Miettinen 2001 s. 42 och Viljanen 2001 s 57.

<sup>379</sup> Viljanen 2001 s. 129-133. Se även Alexy 2002 s. 80-86 och Miettinen 2001 s. 67-71.

<sup>380</sup> Viljanen 2001 s. 136-142.

pande grund att begränsa grundrättigheter, d.v.s. på *ett vägande samhälleligt intresse*. En grundrättighet fyller per definition kravet på vägande samhälleligt intresse. Grundrättighetsstatusen bygger ju på att det handlar om speciellt viktiga frågor. Det fjärde skälet är *GL 22 § -argumentet*. Där stipuleras skyldighet för det allmänna att se till att de grundläggande rättigheterna respekteras. Då skyldigheten också gäller i horisontella relationer leder detta till en skyldighet för lagstiftaren att vid behov också väga grundrättigheter mot varandra.<sup>381</sup>

Utlåtanden om propositioner där sänkt utkomststöd i stöd av GL 18 § används som sanktion, för att "tvinga fram" ett beteende där en arbetslös själv medverkar i åtgärder, som förbättrar hans/hennes möjligheter på arbetsmarknaden, kan tjäna som exempel på att en grundrättighet (GL 18 §) kan utgöra grund för begränsning av en *social grundrättighet*.<sup>382</sup>

Sociala grundrättigheter i GL 19 § kan också fungera som motiv till begränsning av bl.a. *frihetsrättigheter*. Så utgjorde t.ex. motivet att främja hälsa (GL 19.3 §) och att skydda arbetskraften (GL 18.1 §) tillräcklig grund till att arbetstagare måste underkasta sig det ingrepp i den personliga integriteten som en obligatorisk hälsoundersökning innebär. Skyldigheten gällde fall där arbetet eller arbetsmiljön medför särskild risk för ohälsa eller där funktionsförmågan behöver utredas p.g.a. arbetskraven.<sup>383</sup> Samma användningssätt för GL 19.3 § fanns också i GRUU 34/2001, där olika tvångsmedel i främjandet av hälsa behandlades i en mentalvårdskontext. Strikt lagreglerade ingrepp i den personliga friheten (GL 7 §) godkändes, då syftet var att trygga förutsättningarna för i GL 19.3 § reglerad rätt till vård.<sup>384</sup>

Ett rätt extremt exempel på detta utgörs också av GRU:s utlåtande om propositionen med förslag till lag om säkerställande av patientsäkerheten vid arbetskonflikt inom hälso- och sjukvården. GRU var enigt om att propositionen handlade om ingrepp i

<sup>381</sup> Ibid s. 142-145.

<sup>382</sup> Funktionssättet åskådliggörs bl.a. i GRUU 31/1997. I utlåtandet betonades att utkomststödet i *sista hand* skall trygga utkomsten. Vägran, utan grundad anledning, att ta emot arbete eller delta i åtgärder som stärker möjligheten att få arbete, och via det försörja sig, kunde på den grund rendera sänkt utkomststöd. Skyldigheten enligt nuvarande GL 18.2 § att främja sysselsättningen var då det godtagbara skälet att sänka en grundläggande utkomst, som uttryckligen är tänkt som en sekundär lösning i förhållande till egen arbetsinkomst. Utlåtandet åskådliggör likväl också att sänkningen inte får vara så kraftig att den oundgängliga utkomsten enligt GL 19.1 § riskeras. Till den delen åskådliggörs att grundrättighetssystemet fungerar som en helhet. Grundrättighetssystemet innehåller nämligen också skydd för en minimiinkomst, som skall tryggas alla. Denna minimiinkomst utgjorde i utlåtandet en skyddad kärna, som inte fick kränkas. Ett liknande utlåtande, där just GL 18.2 § utgjort grund för en lagreglerad sänkning av grundläggande utkomst, framgår ur GRUU 44/2000.

<sup>383</sup> GRUU 39/2001.

<sup>384</sup> Se närmare GRUU 34/2001.

konflikträtt enligt GL 13.2 § och i personlig frihet enligt GL 7 §. Majorititeten i utskottet ansåg att rätten till liv i GL 7 §, rätten till oundgänglig omsorg i GL 19.1 § och skyldigheten att tillförsäkra var och en tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster enligt GL 19.3 § utgjorde tillräcklig grund att via lag ge rätt att förordna personer med yrkesutbildning inom hälso- och sjukvården vilka sagt upp sig att utföra arbete som motsvarade deras yrkeskunskaper och var nödvändigt för att trygga patienters liv eller förhindra bestående allvarliga skador på patienter. Utskottets majoritet vägrade då in att massuppsägningarna var organiserade av facket, och syftet med uppsägningarna inte var att definitivt bryta arbetsförhållandet, endast att tvinga fram bättre avtal. Hälso- och sjukvårdsservice som tryggar liv, och förhindrar bestående patientskador, måste finnas även under en arbetskonflikt, enligt GRU:s majoritet.<sup>385</sup>

Liknande exempel på tolkningspåverkan grundrättigheter emellan finns också ifråga om andra grundrättigheter, bl.a. när stadgandet om allas ansvar för miljön (GL 20.2 §) påverkat egendomsskyddet (GL 15 §).<sup>386</sup>

#### 5.4.3.3 *Kravet på proportionalitet i begränsningarna*

Huruvida proportionalitetskravet uppfylls prövas i en *avvägning*. Vilken vikt olika värden tillmäts i den avvägningen är i grunden en samhällspolitisk fråga. Det innebär likväl inte att författningsrättsliga argument skulle vara irrelevanta. I stället är det just dessa argument som avgör vad som är rättsligt hållbara argument. *Prima facie* utgår man också från att argumenten i denna avvägning har större tyngd ju starkare stöd de kan få ur författningen, dess förarbeten och institutionaliserad praxis. Det innebär också att grundrättigheter har en stark ställning vid en dylik avvägning. Men dessa vägs mot andra argument då man överväger begränsningar i grundrättigheter. Bl.a. beaktas allmänna synpunkter på begränsningens omfattning, rättsskyddsåtgärdernas

<sup>385</sup> GRU:s utlåtande 15/2007. Utskottet krävde också att ordet ”speciellt” skall strykas från förteckningen av vilka arbeten som måste utföras under konflikttiden. Orsaken till kravet var att förteckningen annars kunde ses som exempel, och inte som uttömmande. Kravet på noggrann avgränsning och exakthet krävde således att det ordet ströks. En minoritet bestående av riksdagsledamöter från socialdemokraterna och en kristdemokrat hade en avvikande mening på en punkt. De ansåg att den föreslagna möjligheten att vid vite ålägga enskilda personer skyldigheter stred mot ILO:s konventioner nr. 87 och 98. De såg fack och arbetsgivare som parter i arbetskonflikten, vilket enligt nämnda konventioner skulle hindra dylika åtgärder mot enskilda medlemmar. Västerförbundets ledamot ansåg att lagen kunde stiftas endast i grundlagsordning.

<sup>386</sup> Viljanen 2001 s. 150-152. Han redogör där för GRU:s behandling av nya naturvårdslagen. GRU noterade först att grundlagsstadgandet om allas ansvar för miljön inte innebar förpliktelser som kunde riktas speciellt mot markägarna. Å andra sidan, hävdade utskottet, kunde nämnda stadgande och stadgandet om egendomsskydd ömsesidigt påverka varandra i ett sammanhang som detta, där man utgående från principen om hållbar utveckling strävar till lagstiftningslösningar i fråga om balansen mellan människa och miljö.

effektivitet och begränsningarnas skälighet i en dylik avvägning. Det är den enskilda situation, där dessa vägs mot varandra, som slutligt avgör vilken tyngd olika argument tillmäts.<sup>387</sup>

Proportionalitetskravet framkommer tydligt redan ur GRU:s utlåtande om grundrättighetsreformen. I utlåtandet betonades dels att begränsningarna bör vara *nödvändiga* för att uppnå ett godtagbart syfte. Detta innebär att en begränsning kan införas endast om syftet inte kan uppnås på annat sätt. Dels kan en begränsning, enligt utlåtandet, inte heller gå längre än vad som är motiverat med tanke på vikten av det samhällsintresse som utgör grund för begränsningsbehovet i relation till den grundrätt som skall begränsas.<sup>388</sup>

#### 5.4.3.4 *Kravet att inte röra kärnan i grundrättigheter*

GRU konstaterade kort och kraftigt i sitt utlåtande om grundrättighetsreformen att begränsningar som berör kärnan i en grundrättighet *inte* kan införas via vanlig lag.<sup>389</sup> Det förbudet gäller också grundrättigheter som i grundlagstexten har regleringsförbehåll, d.v.s. där det i grundrättighetsstadgandet finns inskriven en text av typ ”enligt vad som närmare stadgas i lag”. Som ovan framkommit, berättigar ett dylikt regleringsförbehåll inte till egentliga begränsningar i grundrättigheterna, än mindre till ingrepp i en grundrättighets kärnområde. Förbudet att röra kärnan i en grundrättighet fungerar med Alexys terminologi som en ”regel”, som helt och hållet utesluter begränsningsmöjligheter.

Vad en dylik ”kärna” i en grundrättighet består av är likväl inte entydigt angivet någonstans. Viljanen citerar Mustonen, som beskriver den genom att hävda att ett avlägsnande av den skulle göra grundrättigheten tom och meningslös. Han beskriver den också genom att hävda att en begränsning som når kärnan i en grundrättighet skulle göra begränsningen till huvudregel och grundrättigheten till undantag.<sup>390</sup> Den regeringsproposition som föregick grundrättighetsreformen innehåller också exempel på ”kärnområde” för en enskild grundrättighet. En hänvisning till nuvarande GL 7.1 § (dåvarande RF 6.1 §) görs nämligen på så sätt att det konstateras att ett särskilt förbud mot slaveri och tvångsarbete inte behövs, då dylikt entydigt är förbjudet redan i stöd

<sup>387</sup> Viljanen 2001 s. 210-211.

<sup>388</sup> Ibid s. 205. Se även GRUU 64/2002, där GRU framhöll att av kommunalt anställd endast kan begäras sådana uppgifter om hälsan som är relevanta p.g.a. särskilda krav som ställs på tjänsteinnehavaren.

<sup>389</sup> GRUB 25/1994 5.

<sup>390</sup> Viljanen 2001 s. 243.

av nämnda stadgande. En direkt hänvisning till att dessa förbud utgör kärnområde i nuvarande GL 7.1 § finns också, eftersom texten fortsätter med ett konstaterande att separat lagstiftning inte heller behövs för övriga förbud, som rör kärnan i nämnda grundrättighet, eftersom förbuden följer redan av grundrättighetsstadgandet.<sup>391</sup>

En grundrättighets kärnområde kan också identifieras genom att se om det direkt ur grundrättighetsstadgandet går att härleda *entydiga och undantagslösa regler*. Viljanen exemplifierar den möjligheten med GL 12.1 §. Enligt nämnda stadgande hör till yttrandefriheten ”rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden, *utan att någon i förväg hindrar detta*”. Ur stadgandet kan härledas en regel: *Rätten att publicera, sprida och ta emot information kan inte begränsas genom krav på förhandsgranskning*. Om detta utgör kärnan i stadgandet, kan inte genom vanlig lag krävas förhandsgranskning.

Det finns likväl, i fråga om en del grundrättigheter, också tolkningsproblem då det gäller att avgöra om man är inom kärnområdet för grundrättigheten eller om man är utanför det. Viljanen exemplifierar detta med GL 13.2 §, som stipulerar rätt att grunda föreningar utan tillstånd. Trots detta finns i nuvarande föreningsL (503/1989) 4 § undantag då länsstyrelsens tillstånd krävs. Grunden till detta står att söka i att det handlar om snävt avgränsade och i lag stipulerade undantag, som fyller de allmänna villkoren för begränsning av grundrättigheter.<sup>392</sup> Föreningsfriheten finns alltså *inte* i sin helhet inom kärnområdet för GL 13.2 §.

Beskrivningen ovan indicerar redan att exakta gränser mellan en grundrättighets kärna och det som entydigt är utanför kärnan är svåra att dra. Det finns ofta en grå zon mellan dessa båda. Internationella människorättskonventioner kan ge vägledning om gränsdragningen, fast det minskar grundrättigheternas självständiga betydelse.<sup>393</sup> Användningen av kriteriet med kärnans okränkbarhet har därför enligt Viljanen oftast fått en omvänd betydelse. GRU har ansett att lagstiftarens rörelsefrihet i införandet av begränsningar är större än normalt, om man rör sig inom grundrättigheters gränsson. Viljanen anför flera exempel där GRU använt just nämnda argument, för att tillåta vanlig lagstiftningsordning.<sup>394</sup>

*Ifråga om sociala grundrättigheter* kan noteras att GL 19.1 § verbalt är utformad som en subjektiv och absolut rättighet. I ljuset av GRU:s praxis verkar den okränkbara

<sup>391</sup> Viljanen 2001 s. 229-230 och 237.

<sup>392</sup> Ibid s. 241-242.

<sup>393</sup> Ibid s. 244 och 246-248. Se även GRUU 60/2002 där *oskäliga* nedskärningar i pensionsskyddet principiellt ansågs kunna kränka utkomstskyddet.

<sup>394</sup> Viljanen 2001 s. 249-250.

kärnan som tryggas alltså bestå i en *subjektiv rätt till den del av utkomststödets grunddel som anses som en förutsättning för ett människovärdigt liv*. Den nivån får inte äventyras, inte ens i situationer där mottagare av utkomststöd brister i samarbetsvilja vad gäller att uppfylla villkoren för att erhålla utkomststöd. *Oskäligen* sänkningar bör uteslutas genom tolkning i positiv anda, på det sätt grundläggande rättigheter generellt skall tolkas. Utanför denna kärna kan avvägningar göras, så att villkor för stödet uppställs och brott mot villkoren sanktioneras med sänkta stöd.<sup>395</sup>

Tidigare använda utlåtande GRUU 18/2001 balanserar redan på gränsen till kränkt kärnområde, eftersom GRU uttryckligen noterade att en överskridning av tänkt tid asylsökande skall vistas i flyktingssluss i något skede kan innebära en kränkning av en subjektiv rätt enligt GL 19.1 §, då asylsökande får all sin oundgängliga försörjning i form av varor, och inte själva har rätt att prioritera vad de anser vara oundgängligt. De medel asylsökande i sådan situation skulle ha till sitt förfogande, d.v.s. egen anhållan inklusive besvär rätt över beslutet, innebar likväl att kränkning trots allt inte ansågs föreligga. En *helhetsavvägning* medförde alltså att propositionen ändå fick grönt ljus.<sup>396</sup>

Tolkningspraxisen beträffande oundgänglig omsorg i GL 19.1 § är mager, men GRU:s ställningstagande, att hälsovård var oundgänglig omsorg för asylsökande,<sup>397</sup> är ändå en fingervisning om att man bör ta på allvar den detaljmotivering i grundrättighetsreformen som fastslår att även *tjänster, som är en förutsättning för ett människovärdigt liv, ingår i GL 19.1 §*. Här finns också en möjlighet till en återkoppling till kapitel 2.3.2. ”Grundrättighetstolkningens strategi – materiellt förverkligade grundrättigheter”. Där konstaterades att strävan till ett materiellt förverkligande av grundrättigheter är allra starkast i språkligt väldigt absolut utformade grundrättigheter.

*Även rätten till oundgänglig omsorg i GL 19.1 § är en sådan kategoriskt utformad grundrättighet.* Därifrån är det också lätt att koppla vidare till frågan när boendedi-

<sup>395</sup> Se GRUU 31/1997 och GRUU 44/2000. I lagstiftningen om invandras integration finns i GRUU 20/1998 en hänvisning till samma skyddade kärna. I det utlåtandet för GRU också en intressant diskussion om jämlikhetskraven vad gäller den form i vilken den oundgängliga försörjningen erläggs. Under tiden i flyktingssluss erläggs utkomststödet nämligen i form av förnödenheter, närmast mat och kläder. GRU ansåg att det kan bli fråga om den betalningsmodellen är laglig, ifall vistelsen i flyktingssluss blir utdragen, d.v.s. klart längre än den tid om några dagar eller maximalt en vecka, som den egentligen är avsedd att vara. GRU fäste likväl till den delen vikt vid att asylsökande också själv, enligt propositionen 22 §, kan anhängiggöra en ansökan om utkomststöd och har rättsskyddsmedel till sitt förfogande enligt 24 §.

<sup>396</sup> Se närmare i GRUU 25/1997. Jfr även GRUU 18/2001.

<sup>397</sup> Se GRUU 18/2001, där GRU krävde en explicit lagreglering av asylsökandes rätt till hälsovård, då det annars via en e contrario konklusion kunde tolkas att asylsökande saknade rätt till hälsovård.

mensionen i nämnda stadgande utlöses. Som ovan, i kapitel 1.3 framkommit, sker det när boendet är en förutsättning för att hälsa eller livskrafter skall bevaras. Även GL 7 § är väldigt kategoriskt formulerade vad gäller rätten till liv. Lika tydlig är samma paragraf på att människovärdet inte får kränkas. Dessa grundrättigheter utgör alltså i sin helhet en tryggad kärna. GL 22 § förutsätter alltså en aktiv politik, inklusive normativt arbete, som tryggar hälsa, människovärdig behandling och liv.

#### 5.4.3.5 Rättsskyddskravet

GRU konstaterade i sitt betänkande om grundrättighetsreformen kort och gott att man vid begränsning av grundrättigheter bör svara för att "adekvata" rättsskyddsåtgärder finns.<sup>398</sup> Arajärvi hävdar för sin del att lagstiftarens skyldigheter visavi GL 22 § bl.a. innehåller en skyldighet att övervaka det faktiska förverkligandet av grundrättigheter. I det uppdraget ingår också att svara för att grundrättigheter skyddas av en rättsskyddsapparat. Det anses förutsätta att det finns möjlighet till ändringssökande.<sup>399</sup> Besvär till domstol är då vanligaste formen. GRU har också i sina ställningstaganden bevisligen sett besvärmöjlighet till HFD som tillräcklig för att uppfylla rättsskyddskravet. GRU ansåg t.ex. besvär rätt till HFD som tillräcklig för att rättsskyddskraven skulle uppfyllas, då utskottet gav utlåtande om den nya byggnadslagstiftningen och diskuterade de begränsningar planläggning och byggnadsordningar kan medföra för egendom. Utskottet utgick då från de allmänna förutsättningarna för begränsande av grundrättigheter.<sup>400</sup>

Saraviitas uppfattning är att även andra rättsskyddsmedel, av typen rättelseyrkande och klagan till domstol, kan vara tillräckliga. Väsentligt är likväl att det bör handla om *effektiva* rättsskyddsmedel. Effektivitetskravet kännetecknar nämligen också artikel 13 i europeiska människorättskonventionen, och Viljanen anser att rättsskyddskravet i GL motsvaras av nämnda artikel i människorättskonventionen. Därför är det också klart att effektivt rättsskyddsmedel bör finnas redan på det nationella planet. I människorättskonventionen krävs nämligen inte heller att det skall vara klart bevisat att en grundrättighet kränkts. Ett välgrundat påstående (arguable claim) att rättighet kränkts räcker, för att man skall ha rätt till rättsskyddsmedel,<sup>401</sup> vilket med tanke på lagstiftningssituation rimligtvis innebär att lagstiftaren bör svara för att rättsskyddsmedel finns att tillgå i situationer där grundrättighetsproblem sannolikt *kan* uppstå.

<sup>398</sup> GruB 25/1994 s. 5.

<sup>399</sup> Arajärvi 2009 s. 5. Jfr även Arajärvi 2010 s. 5

<sup>400</sup> Gruu 38/1998.

<sup>401</sup> Viljanen 2001 s. 251-254 och 256 och Arajärvi 2002 s. 85.

Så har GRU t.ex. utgående från stadgandet i dåvarande RF 8.1 § om skydd för privatliv och personuppgifter bedömt förslag om sådan lagändring, som skulle möjliggöra för polisen att i personregister registrera människors DNA-kod. GRU angav tre grunder för sitt förord för lagförslaget: 1) direkt ur det föreslagna lagstadgandet framgick tillräckligt noggranna grunder för registrering av personers DNA-kod, 2) registrering av speciellt känsliga personuppgifter begränsades av ett förbud att registrera DNA-kännetecken för personliga egenskaper hos dem som registreras i registret och 3) *tillräckliga rättsskyddsmedel fanns att tillgå för dem som registreras i registret, i och med ovan nämnda uppläggnings, och då de har rätt att kräva att dataskyddsombudet på deras vägnar granskar registret.*<sup>402</sup>

Fallet med DNA-kod i personregister illustrerar en typ av lösning, där part kan anlita en som förväntas ha sakkunskap och kompetens i just ämnesområdet dataregisterfrågor, för att för parts räkning kontrollera att laga villkor iakttagits i registreringen.

GRU har likväl också som tillräckliga rättsskyddsåtgärder ansett arrangemang där varken besvärsmått eller kontroll från utomstående överhuvudtaget ingått. Ett sådant fall var utlåtandet om RP 42/1998 med förslag till lag om gränsbevakningsväsendet. Utskottet konstaterade att inom lagens tillämpningsområde inte alltid kunde förutsättas sådana beslut som ger besvärstillstånd. Med tanke på rättsskyddskraven betonade utskottet då i stället, att alla som fattar beslut bör ha tjänstemannaställning samt tillräcklig kompetens och skolning. Tjänstemannaposition kombinerad med tillräcklig kompetens och skolning kan alltså också, då andra naturliga rättsskyddsåtgärder inte finns, av lagstiftaren anses som tillräckliga med tanke på kravet på rättsskydd.<sup>403</sup>

Också GL 124 § bör beaktas, då lagstiftaren överväger att ge andra än tjänstemän rätt att ingripa i grundrättigheter. Nämnda stadgande uppställer nämligen villkor för att ge dylika maktbefogenheter. Maktbefogenheterna bör vara *nödvändiga* för en ändamålsenlig skötsel av de aktuella uppgifterna. De får inte heller riskera grundrättigheter, rättsskydd eller andra krav på god förvaltning. GL 124 § utgör också ett absolut hinder för överlämnande av *betydande* maktbefogenheter till andra än myndigheter.<sup>404</sup>

Viljanen framhåller också rättsskyddskravets nära koppling till kravet i GL 21 § på rättvis rättegång och god förvaltning. En av lagstiftaren redan ordnad rättsskyddsmedel framgår av GL 118 §. Ansvar för ämbetsåtgärd kan utkrävas även vid misstänkta grundrättighetskränkningar.<sup>405</sup> Däremot har GRU stoppat förslag att försätta kommu-

---

<sup>402</sup> Viljanen 2001 s. 257.

<sup>403</sup> Ibid s. 258-259.

<sup>404</sup> Ibid s. 263.

<sup>405</sup> Viljanen 2001 s. 255.



nala tjänsteinnehavare i en sämre ställning än vad förvaltningsprocesslagen stipulerar ifråga om skyldigheten att ersätta sin arbetsgivares rättegångskostnader, om tjänsteman förlorar kommunalbesvär mot sin arbetsgivare.<sup>406</sup>

#### 5.4.3.6 *Kravet att respektera mänskliga rättigheter*

I sitt betänkande om grundrättighetsreformen tog GRU, bland allmänna kriterier för begränsande av grundrättigheter, även in ett krav att begränsningarna bör respektera de mänskliga rättigheterna. Det innebär att begränsningar som inte bygger på respekt för mänskliga rättigheter inte heller är grundlagsenliga. Det innebär samtidigt att villkoren för att kunna begränsa rättigheter i internationella människorättsavtal bör beaktas, då man vid lagstiftning prövar om motsvarande rättigheter i GL kan begränsas. Detta var en klar kursändring från GRU:s sida, som tidigare betonat att det handlar om separata system. JO har betonat att vi numera har ett grund- och människorättssystem, där de båda delarna kompletterar varandra och bör tolkas som en helhet, fast delarna inte är identiska.<sup>407</sup>

GRU har således numera en skyldighet att vid bedömningen av grundlagsenligheten även väga in om villkoren för att begränsa mänskliga rättigheter uppfylls. Utskottet bör naturligtvis också sträva till att eliminera konflikter med de mänskliga rättigheterna, och bör således harmonisera reglerna till den del det finns grundrättigheter som motsvaras av mänskliga rättigheter. Även specialutskotten bör likväl, vart och ett på sitt område, beakta de mänskliga rättigheterna.<sup>408</sup> Harmoniseringen har likväl sina gränser. Det beror bl.a. på att de internationella konventionerna endast ger *minimumstandarder*. Det innebär att nationella grundrättighetsstadganden som motsvarar människorättsstadganden kan innehålla *högre* krav än människorättsstadganden. En effektiv spärr mot en total harmonisering finns ändå i systemet med nationell prövning marginal, vilket ingår i europeiska människorättskonventionen. Den är speciellt tydlig i artiklarna 8-11. I Finland är det uttryckligen via av riksdagen godkänd lag, som en högre grad av grundrättighet kan införas.<sup>409</sup> Ett exempel på nyligen skärpta krav i människorättssystemet, jämfört med grundrättighetsreformens nationella

<sup>406</sup> GRUU 64/2002. Senare har likväl lagändringar gjorts via L om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) 53 §. Även förvaltningsprocessL (586/1996) 74 §3 mom. möjliggör i undantagsfall att en enskild kan vara ersättningskyldig för rättegångskostnader p.g.a. uppenbart ogrundat yrkande.

<sup>407</sup> Viljanen 2001 s. 265-269. Beträffande GRU:s kursändring ifråga om synen på relationen mellan mänskliga rättigheter och grundrättigheter se även Viljanen s. 271-283, där också tabell över grundrättigheters motsvarighet i europeiska människorättskonventionen finns. Likaså finns nämnt vilka grundrättigheter som saknar motsvarighet i nämnda konvention.

<sup>408</sup> Viljanen 2001 s. 268, 271 och 280-281.

<sup>409</sup> Ibid s. 283 – 291.

grundrättigheter, är det totala diskrimineringsförbud som genom Republikens Presidents F 9/2005 trädde i kraft 1.4. 2005.<sup>410</sup>

Största möjligheten till harmonisering finns i fråga om frihetsrättigheterna, processuella rättigheter, och jämlikhetsstadgandena i GL. Däremot i fråga om ESK-rättigheterna, miljöstadgandet i GL 20 § och deltaganderättigheterna i GL 14 § är harmoniseringsmöjligheterna små eller obefintliga, enligt Viljanen. Närmast i harmoniseringsmöjlighet ligger GL 21 § och artikel 6 i europeiska människorättskonventionen.<sup>411</sup>

## 5.5 En sammanfattning av möjligheterna att begränsa grundrättigheter i vårt grundrättighetssystem och diskussion om vad som är ”begränsningar”

Det finländska grundrättighetssystemet har en stark intention att materiellt trygga grundrättigheterna. Detta styrks allra tydligast i GL 22 § där det allmänna, lagstiftaren inbegripen, ålagts att verka för att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Även GL 80 § har relevans för det syftet, eftersom den explicit förbjuder delegering till lägre nivå än lagnivå av normer där grunderna för individens rättigheter och skyldigheter regleras. Vad gäller själva förverkligandet av grundrättigheter, förpliktar GL 106 § domstolar att ge grundlagsbestämmelser företräde, medan 124 § utgör hinder att överföra offentliga förvaltningsuppgifter från myndighet till annan aktör om grundläggande fri- och rättigheter därmed kan äventyras. Lagstiftaren kan också kontrollera att så inte sker, i och med att överföring av offentliga förvaltningsuppgifter från myndighet kräver uttryckligt lagstöd enligt GL 124 §.<sup>412</sup>

Rätten att begränsa grundrättigheter verkar som helhet ha mycket stora likheter med den teori Alexy lanserat. Föga överraskande är därför att vi ovan kunnat styrka att Alexys grundrättighetsteori ansetts tillämplig även i vårt land. Även vårt finländska system är uppbyggt så att i grundlagen finns såväl normer som anger grundrättigheter som normer som begränsar, eller möjliggör begränsning av grundrättigheter. Alla Alexys distinktioner borde likväl inte gå att applicera på det finländska grundrättighetssystemet. GRU:s ovan citerade beskrivning av vilka rättsliga konsekvenser lagförbehåll kan ha i vårt system utesluter nämligen behovet av indelningen i direkta och

---

<sup>410</sup> Förordningen innebär att tilläggsprotokoll nr. 12 till ERMK blev rättsligt förpliktande även i Finland.

<sup>411</sup> Viljanen 2001 s. 292-293.

<sup>412</sup> Se även GrUB 25/1994 s. 3.

indirekta lagförbehåll. Vårt system är inte uppbyggt så att förvaltningsmyndighet i GL fått fullmakt att begränsa grundrättigheter. GL 80 § kräver ju explicit att grunderna för individens rättigheter och skyldigheter skall slås fast på lagnivå. Vårt grundrättighetssystem präglas också av en strävan bort från enkla lagförbehåll till kvalificerade, där även lagstiftaren får så klara regler som möjligt hur och var grundrättigheter kan begränsas.

I fråga om kvalificerade lagförbehåll verkar inte i den finländska grundlagen finnas skillnader jämfört med det system Alexy beskriver. I fråga om regleringsförbehåll, däremot, finns skillnader i nyanser ifråga om hur Alexy framställer denna typ av lagförbehåll och hur de framställs i de finländska källor som utgjort bas för detta arbete. Alexy framhåller explicit att vid regleringsförbehåll ges en fullmakt att också med vanlig lag begränsa grundrättigheter.<sup>413</sup> Enligt Viljanen ger däremot finländska regleringsförbehåll inte rätt att begränsa grundrättigheter. De avser endast att lagstiftaren med vanlig lag kan ge närmare bestämmelser om användningen av dem. De medger ändå ett större spelrum för lagstiftaren, än om regleringsförbehåll inte skulle finnas. Viljanen hävdar, som ovan framkommit, att grundrättigheterna hos oss endast anger en huvudregel som inte får kränkas. Skillnaden till tyska regleringsförbehåll behöver därför kanske inte i praktiken vara så stor, som Alexys ja och Viljanens nej till grundrättighetsbegränsningar i stöd av regleringsförbehåll skulle antyda.

Även Miettinsens ståndpunkt är att GRU betraktat grundrättigheterna som en sorts huvudregler. Han betonar likväl, som ovan redan noterats, att GRU inte i praktiken betraktat grundrättigheterna som skyddade ens i sin kärna, utan att GRU ansett sig kunna avvika även från huvudreglerna via en avvägning, om ett viktigt samhälleligt intresse väger tyngre.<sup>414</sup> Den ståndpunkten är klart intressant, då den logiska konsekvensen av den blir att hans egen uppfattning, d.v.s. att grundrättigheters kärnområde och periferi är viktig för lagstiftaren, urholkas om GRU inte behöver betrakta grundrättigheter som skyddade ens till sin kärna.

Från Miettinsens uppfattning, att även ingrepp i grundrättigheters kärna är möjlig via en avvägning, och från stadgandet i GL 80 § att ”Genom lag skall dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter” ... finns en naturlig återkoppling till frågan om det kan finnas indirekta lagförbehåll i det finländska grundrättighetssystemet. Jag noterade just att GRU:s beskrivning av vilka rättsliga konsekvenser lagförbehåll kan ha utesluter behovet av en indelning i direkta och indirekta lagförbehåll. Ändå har ovan kunnat styrkas att man via lokala bygg-

---

<sup>413</sup> Alexy 2002 s. 189.

<sup>414</sup> Se Miettinen 2001 s. 87-93.

nadsordningar och lokal planläggning kan begränsa grundrättigheter, utan att det alltid på grundlags- eller lagnivå finns klara ramar för begränsningarna.

Också ifråga om lokala miljöskyddsbestämmelser gällde samma sak. GRU:s utlåtande om förslaget till miljöskyddsL innehåller 3 intressanta element: 1) GRU erkände öppet att miljöskyddsföreskrifterna i lagförslagets 19 § ”har kopplingar till kravet på att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna skall skrivas in i lag och dessutom vara exakta och klart avgränsade”. 2) Samtidigt erkände GRU också att ”hela lagförslaget och även 19 § till stor del bygger på generella bestämmelser, som ofta är flexibelt formulerade.”<sup>415</sup> 3) GRU använde sig, trots punkterna 1 och 2 ovan, av GL 80.2 §, d.v.s. andra myndigheters rätt att utfärda rättsnormer, för att konstatera att lokala miljöskyddsbestämmelser, som också ingriper i grundrättigheter, ändå är grundlagsenliga.

GRU motiverar sin ståndpunkt med att GL 80.2 § ”inte avsåg att i någon väsentlig grad ändra på det rådande rättsläget, d.v.s. att kommunerna sedan gammalt haft en begränsad lagstiftningsmakt”. Utskottet hänvisar också till att det finns ”särskilda skäl” enligt GL 80.2 §, i och med att miljöskyddsföreskrifterna bygger på lokala behov och skall gälla annat än tillståndspliktig verksamhet.<sup>416</sup>

Tolkningen medför tre intressanta konsekvenser: 1) Dels har GRU, i strid med sin beskrivning av lagförbehållens konsekvenser, ändå i praktiken en tolkning av GL 80.2 § som starkt påminner om indirekta lagförbehåll, då stadgandet, i stöd av mycket generella lagstadganden, ansetts ge möjlighet att delegera rätten att begränsa grundrättigheter.<sup>417</sup> 2) Dels har GRU explicit pekat på två mekanismer som kan utlösa denna rätt. Dessa är: a) behovet att beakta lokala förhållanden och b) regleringstraditionen, som enligt detaljmotiveringarna till GL 80.2 §, utgör grund för momentets tillkomst. 3) Trots GRU:s egen beskrivning att; ”hela lagförslaget och även 19 § till stor del bygger på generella bestämmelser, som ofta är flexibelt utformade” ansåg GRU ändå att den passus i GL 80.2 § som kräver att ”Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande bör vara exakt avgränsat” är uppfyllt. Avvägningsmekanismen är således mycket långt driven, då GL 80.2 § inte enligt ordalydelsen över huvudtaget ger rätt att begränsa grundrättigheter.<sup>418</sup> I stället förutsätter GL 80.1 § att så *inte* sker.

<sup>415</sup> GRUU 11/1999.

<sup>416</sup> Ibid.

<sup>417</sup> Alexys definition av indirekta lagförbehåll var ju att ”de bygger på en i konstitutionen explicit delegering till administrativ nivå av rätten att utfärda bestämmelser som medför ingrepp i grundrättigheter.” Se Alexy 2002 s. 185. Observera också att GRU uttryckligen använder uttrycket ”begränsning av grundläggande fri- och rättigheter” i GRUU 11/1999.

<sup>418</sup> Utlåtandet innehåller också en direkt felaktig beskrivning av innehållet i 96 § 4 mom. i förslaget till miljöskyddsL ”Enligt 96.4 § mom. skall ett beslut om godkännande av miljöskyddsföreskrif-

Detta funktionssätt, som starkt påminner om indirekta lagförbehåll, är tydligast just i byggnadslagstiftningen och miljöskyddslagstiftningen, medan flera tidigare exempel nu är föråldrade. Av de kvarvarande regleringsområden där lokala ingrepp i grundrättigheter ansetts möjliga, kan konstateras att egendomsskyddet verkar ha varit centralt. Frågan om den grundrättigheten alls har något skyddat kärnområde är omtvistad.<sup>419</sup> Dessutom indicerar texten i miljöskyddsL 19 § att också näringsfriheten, förutom egendomsskyddet, berörs. Viktigt är likväl att komma ihåg, att indirekta lagförbehåll per definition innebär att rätten att på administrativ nivå utfärda bestämmelser som ger rätt att begränsa grundrättigheter bör bygga på en explicit delegering i konstitutionen.<sup>420</sup> GL 80.2 § innehåller inte någon sådan explicit delegering. I stället tolkar GRU in en delegeringsmöjlighet av rätten till ingrepp i grundrättigheter i stadgandet.

Från revideringen av byggnadslagstiftningen finns indikationer på att det ändå inte behöver handla om indirekta lagförbehåll. I GRU:s utlåtande om den finns nämligen en text där man ifrågasätter huruvida det handlar om begränsande av egendomsskydd. GRU konstaterar nämligen att: ”Dessutom är föreskrifterna i planer och byggnadsordningar till betydande delar snarare sådan reglering av användning av egendom som är nödvändig i ett modernt samhälle än egentliga begränsningar.”<sup>421</sup>

Den formuleringen möjliggör uppfattningen att det i stället utgör begränsande klausuler. Sådana kan nämligen också vara oskrivna, enligt Alexys grundrättighetsteori. Dessa tillhör, enligt samma teori, normperspektivet.<sup>422</sup> De utgör en del av den fullständiga konstitutionella norm som anger hur en prima facie tryggad konstitutionell rättighet är avgränsad, eller kan begränsas. Oskrivna begränsande klausuler utgörs av *principer* med konstitutionell status, vilka uttryckligen syns i avvägningar, där de tillmäts olika vikt.<sup>423</sup> I Finland har man via grundrättighets- och grundlagsreformerna, som vi ovan sett, försökt göra de allmänna grunderna för begränsande av grundrättigheter, liksom de grundläggande värden konstitutionen vilar på, explicita.

Min tolkning är därför att GRU:s betoning av behovet att beakta lokala förhållanden skall ses som en konsekvens av principen att man bör optimera förverkligandet av samtliga grundrättigheter. Den principen kan då motivera en lagreglerad rätt att i stöd

---

ter hänskjutas till oberoende domstol för avgörande.” Paragrafen hade i stället rubriken ”Sökande av ändring ” och anger att ändring i beslut *får* sökas, i sista hand ända till HFD. Det finns därför ingen automatik i att kommunala miljöskyddsbestämmelser underställs domstol för en laglighetskontroll.

<sup>419</sup> Viljanen 2001 s. 244 och 246-248. Kuusiniemi m.fl. 2000 s. 83 och 221-223.

<sup>420</sup> Alexy 2002 s. 185.

<sup>421</sup> GRU 38/1998 s. 4.

<sup>422</sup> Alexy 2002 s. 185.

<sup>423</sup> Ibid s.185 och 188.

av mer generella lagstadganden med lokal reglering förverkliga å ena sidan stadgandet om allas ansvar för miljön, och å andra sidan egendomsskyddet och näringsfriheten. Den delegeringen skulle då bygga på att en sammanvägning är möjlig först då man beaktar de lokala särförhållandena. Centralt är ändå att beslutanderätten i lag *explicit* delegerats till kommunnivå i dessa fall.<sup>424</sup>

Även ur Tuoris ”Kriittinen oikeuspositivismi” kan stöd hittas för att det handlar om begränsande klausuler. Han noterar att rätten består av olika historiska avlagringar. Dels finns ett klart synligt ytskikt med *explicita* lagregler och domstolstolkningar. Detta utgör det stormiga ytskiktet, där ändringar snabbt kan ske. Dels finns också ett mellanskikt där bl.a. rättskulturen hör hemma. Det tredje elementet är rättens djupstruktur. Av speciellt intresse här är rättskulturen, till vilken hör metodfrågor som t.ex. rättskällevärdet och frågan hur normkonflikter löses. Dit hör också de allmänna läror som kännetecknar de olika rättskulturerna samt den juridiska begreppsapparaten. Dit hör ytterligare rättskulturens normativa del, där de allmänna rättsprinciperna hör hemma. Tuori ser inte rättsprinciperna som egentliga rättskällor, utan uttryckligen som en del av rättsnormerna, för vilka man bör hitta stöd i rättskällevärderna.<sup>425</sup> Hans sätt att se rättsprinciperna som en del av rättsnormerna skulle motivera att de utgör just en del av normperspektivet och därmed skall ses som begränsande klausuler.

Med en dylik tolkning kunde det bli begripligt att GRU inte sett GL 80.1 § som ett absolut hinder, för att i stöd av relativt allmänna stadganden baserade på GL 80.2 §, låta kommunnivån svara för en sådan reglering som klargör de exakta gränserna för sådana rättsnormer där kännedomen om lokala förhållanden kan vara viktig, för att kunna optimera ett förverkligande av alla grundrättigheter. Kombinationen med *explicit* delegering av regleringsrätt, i stöd av flexibelt utformad lag, och att detta ändå utgör en del av normperspektivet, gör att vårt grundrättighetssystem trots allt innehåller drag som starkt påminner om indirekta lagförbehåll.

GRU:s argumentation innehåller likväl också element som är betydligt svårare att förstå. Jag syftar här på det faktum att GRU använt *regleringstraditionen* som en delmotivering till delegerad lagstiftningsrätt, som också ingriper i grundrättigheter.

<sup>424</sup> Tolknigen skulle också stämma överens med Vitikkas och Valpasvuos syn att miljöskyddsbestämmelserna endast kan konkretisera lagnivån. Se [www.kunnat.net/toimialat/yhdyskunta\\_tekniikka\\_ja\\_ymparisto/ympariston\\_suojelu/ympariston\\_suojeluopas/ympariston\\_suojelumääräykset](http://www.kunnat.net/toimialat/yhdyskunta_tekniikka_ja_ymparisto/ympariston_suojelu/ympariston_suojeluopas/ympariston_suojelumääräykset), Kirsti Vitikka, Vesa Valpasvuo s. 7. Det faktum att det finns en allmän laggrund, om än vag, skulle då rättfärdiga lokal konkretisering.

<sup>425</sup> Tuori 2000 s. 163 och 171–216. Beträffande rättsprinciperna, se speciellt s. 196–202, och ifråga om rättsprinciperna som en del av rättsnormerna s. 197. Tuori har senare fördjupat sin syn på rättsprinciper. År 2007 påvisar han att ”rättsprincip” kan ha fem olika betydelser, beroende på i vilket sammanhang man använder begreppet. Se Tuori 2007 s. 150.

Sedan rättssystemets värdegrund explicit lyfts fram i GL, och allmänna läror om hur grundrättigheter kan begränsas utvecklats, borde regleringstraditionen *inte* längre kunna spela en *självständig* roll. Även Tuoris kritiska rättspositivism förutsätter att rätten skall anses ha en nära koppling till nutida samhälle. Tuori är därför också tydlig med att 1995 års grundrättighetsreform sannolikt kommer att få återverkningar också på rättskulturen och rättens djupstruktur.<sup>426</sup> För egen del förhåller jag mig kritiskt till att tillmäta regleringstraditionen en självständig roll, med vilken man kunde underminera både fastslagna allmänna grunder för begränsande av grundrättigheter, och kravet i GL 80.1 § på att grunderna för begränsande av grundrättigheter skall slås fast på lagnivå. Jag ser heller ingen logik i att regleringstraditionen skulle utgöra en del av själva normen.

Ändå har jag ovan, i kap. 3.4.2, inom den sociala grundrättighetssfären ansett att den vagt formulerade laggrunden för utkomststödets tilläggsdel: ”andra utgifter till följd av en persons eller en familjs särskilda behov”, närmast är ett utslag av en gammal regleringstradition. Min uppfattning är ändå att den skärpta linje som allmänt kunnat påvisas under det nya millenniet ifråga om exakthetskravet i lag, för att grundrättigheter skall kunna begränsas, och en klar avgränsning av själva normen, även borde gälla inom ESK-sfären.<sup>427</sup> Den nya grundlagen, med dess grundrättighetssystem och värdegrund, t.o.m. *kräver* en brytning med sådan regleringstradition som strider mot det nya, som via reformerna tillförts nuvarande grundlag. Tolkningen styrks också av Tuoris beskrivning av konkretiseringsrelationen i en välfärdsstat. Till en välfärdsstats rättsparadigm hör att invånarna ses som kunder, som skall tryggas faktiskt likvärdiga verksamhetsförutsättningar.<sup>428</sup> Konkretiseringsrelationen av positiva grundrättigheter borde därför också vara tillräcklig för att normens omfattning och avgränsning skall vara tydlig.

Ifråga om GL 19.1 §, och dess skydd för den subjektiva rätten till boende, som en del av den oundgängliga omsorgen, har ovan påvisats att stadgandet i sin helhet utgör en skyddad kärna. Stadgandet har också en nära koppling till skyddet för liv och skyddet mot en behandling som kränker människovärdet. Då dessa stadganden är väldigt absolut utformade, finns ingen anledning att i dessa fall ens överväga möjligheten att det skulle finnas begränsande klausuler, eller en rätt att begränsa dessa grundrättigheter.

---

<sup>426</sup> Tuori 2000 s. 218 och 222.

<sup>427</sup> Tolkningen stöds av GRU:s ovan påvisade strävan att samma krav skall ställas på begränsning av ESK-rättigheter som på andra rättigheter.

<sup>428</sup> Tuori 2000 s. 232.

Ovan har ändå påvisats att det finländska grundrättighetssystemet inte utgör någon renlärig tillämpning av Alexys grundrättighetsteori. Någonting som starkt påminner om indirekta lagförbehåll används som instrument inom normperspektivet, för att som begränsande klausuler avgränsa själva normen. Regleringstraditionen hör heller inte hemma i Alexys grunder för begränsning av grundrättigheter, eller i hans beskrivning av hur normer är uppbyggda. Detta saknar likväl betydelse åtminstone för den subjektiva rätten till boende, men kan ha relevans då samtliga parter grundrättighetsskydd studeras i totalregleringen av viktiga stödsystem för den sociala bostadsproduktionen.

De allmänna kriterierna för begränsning av grundrättigheter har också inneburit att i internationella avtal tryggade mänskliga rättigheter och grundrättighetssystemet fogats ihop till en helhet, där de mänskliga rättigheterna numera påverkar tolkningen av grundrättigheterna, fast systemen inte är identiska. Ändå syns starka avtryck av tysk grundrättighetsteori även i de allmänna kriterierna för begränsning av grundrättigheterna i vårt land.

Kravet på godtagbar grund för begränsande av grundrättigheter verkar vara identiskt, eller nära nog identiskt, med det tyska. Också hos Alexy utgjorde ju grundrättighetssystemet en helhet, där ingen grundrättighet kunde tolkas så att annan grundrättighet helt uttraderas. Avvägningsmekanismen var för Alexy också helt elementär, då man rörde sig på principers område. Viktiga samhällsintressen har då förstås en stor tyngd. Alexy betonade också att alla begränsningar av grundrättigheter måste ha konstitutionell grund, även de indirekta lagförbehållen och begränsande klausuler. Vårt system verkar paradoxalt nog inte att avvika från detta, fast det går stick i stäv med grundrättighetsreformens strävan att frångå enkla lagförbehåll och hålla sig till kvalificerade lagförbehåll, där även lagstiftaren får exakta och begränsande villkor för vilka avsteg som kan göras från grundrättigheterna vid lagstiftning. Lyckligtvis tycks de ”särskilda skäl” som krävs i huvudsak tolkas allt striktare.



## 6 ESK-RÄTTIGHETERNA OCH RÄTTEN TILL BOENDE/BOSTAD

### 6.1 ESK-rättigheternas särdrag och rättsverkningar

De sociala grundrättigheterna i GL 19 §, som bland ESK-rättigheterna har särskild relevans för denna avhandling, och de ekonomiska GL 18 §, är verbalt i huvudsak utformade som förpliktelser för det allmänna att främja eller trygga dessa rättigheter.<sup>429</sup> Ett tydligt undantag här utgörs av den ekonomiska rättighet avhandlingen tar upp, nämligen näringsfriheten, som mera utformats som en traditionell frihetsrättighet.

Tuori skiljer ifråga om ESK-rättigheter på två huvudtyper av rättsverkningar: 1) sådana som är avsedda att vara rättsligt bindande och 2) sådana som inte grundar subjektiva rättigheter för den enskilde, utan enbart innebär en objektiv förpliktelse för det allmänna, d.v.s. den offentliga sektorn. Tillsammans finns under dessa huvudgrupper 5 huvudtyper av rättsverkan för ESK-rättigheter, vilka inte alla gånger tydligt framgår av hur de är formulerade;<sup>430</sup>

1. De grundar en subjektiv rättighet till en social förmån för den enskilde gentemot den offentliga makten. Till denna grupp hör bland de sociala grundrättigheterna enbart GL 19.1 §. Till oundgänglig försörjning och omsorg hör, som en sista-handlösning för utkomsten, utkomststöd, liksom ”vissa stödåtgärder för omvårdnad av barn, äldre, handikappade och utvecklingsstörda.” Hit hör också rätten till akut sjukvård och rätten till ett sådant boende som är en förutsättning för att hälsan och livskrafterna skall bevaras.
2. De är *kompetensskapande*, d.v.s. ESK-rättigheten kan t.ex. skapa en kompetens för lagstiftaren att vidta lagstiftningsåtgärder, som annars *inte* skulle vara möjliga t.ex. p.g.a. en annan grundrättighet.
3. De kan grunda ett konstitutionellt mandat, d.v.s. de kan innebära positiva handlingsförpliktelser för offentliga sektorn att vidta åtgärder med vilka rättigheten

<sup>429</sup> Se den textmässiga utformningen av nämnda paragrafer och RP 309/1993 s. 20.

<sup>430</sup> För de olika typerna av rättsverkan, se Tuori 2004 s. 203-209 och artikeln ”TSS-oikeudet perusoikeusuudistuksessa”, Sosiaaliturva 9/1995 s. 22-25. Se även Arajärvi 2002 s. 79-88. Han betonar att rättsverkningarna i princip är samma som för övriga grundrättigheter. Jfr även Karapuu 1999 s. 82-86. Beträffande beskrivningen av vad som tillhör oundgänglig försörjning och omsorg, se även RP 309/ 1993 s. 73-74.

förverkligas. Enligt Tuori tyder formuleringen av de flesta ESK-rättigheter på att de närmast skall uppfattas som konstitutionella mandat. Formuleringarna kan likväl vara olika, t.ex. 1) ”Var och en har i enlighet med lag rätt att”, vilket förutsätter att förmånerna med vanlig lag skall tryggas som subjektiva rättigheter. 2) ”Det allmänna skall, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra”. Formuleringen skall uppfattas så att rättigheterna inte behöver tryggas som subjektiva rättigheter, men däremot bör på lagnivå finnas regler om stöden, villkor för att få dem och förfarandet. ESK-rättigheter med denna formulering skall skapa förutsättningar att fungera som fullvärdig medlem i samhället, utan att de ändå är en garanti för att gällande lagstiftning bibehålls. Denna form av konstitutionella mandat förutsätter också att just den offentliga makten har ett ansvar för att servicen finns att tillgå. 3) ”Det allmänna skall främja...” är den tredje formulering som tyder på ett konstitutionellt mandat. ESK-rättigheter med denna formulering reglerar inte metoden för förverkligande av grundrättigheten. För denna typ av ESK-rättigheter kan även budgetbeslut vara tillräckliga metoder att förverkliga rättigheten. Till sistnämnda typ av grundrättighet hör bl.a. rätten till bostad (GL 19.4 §). Samtliga konstitutionella mandat riktar sig i första hand direkt till statsmakten.

4. Tuori lyfter numera också fram lagregleringskravet, som ett krav kopplat till åtminstone sociala grundrättigheter. Här hänvisar han likväl till de allmänna begränsningsgrunder, som framgår av GRUB 25/1994, och till praxis där GRU tillämpat kravet i lagstiftning som reglerar sociala grundrättigheter.<sup>431</sup> Detta handlar således om en rättsverkan som genomsyrar hela grundrättighetssystemet.
5. ESK-rättigheter kan grunda ett *försämringsförbud*, med vilket avses att ESK-rättighet kan innebära ett förbud för staten/offentliga sektorn att försämra redan uppnådd nivå ifråga om förverkligandet av dylik ESK-rättighet. Enligt Tuori finns ett sådant åtminstone ifråga om de ESK-rättigheter i nuvarande GL 19 § som innehåller ett konstitutionellt mandat.
6. De kan ha en *abrogationseffekt*, vilket innebär att domstol eller annan myndighet bör lämna eventuellt stadgande som strider mot rättigheten obeaktat.
7. De kan ha en *tolkningseffekt*, vilket innebär att en ESK-rättighet inverkar på tolkningen av annan lagstiftning.

---

<sup>431</sup> Tuori 2004 s. 204-208.

8. De kan ha en *programeffekt*, vilket innebär att ESK-rättighet endast moraliskt eller politiskt förpliktar det allmänna att sträva till ett förverkligande av grundrättigheten, eller icke-försämrande av redan uppnådd nivå ifråga om förverkligandet av den.

Tuoris klassificering bygger i hög grad på en traditionell nationell indelning av grundrättigheternas rättsverkningar. Det är förstås inte i sig tänkt som ett avståndstagande från den tolkningspåverkan de mänskliga rättigheterna är avsedda att ha på nationella grundrättigheter. Ett särdrag som kännetecknar det finländska grundrättighetssystemet är att samtliga grundrättigheter, såväl frihetsrättigheter som ESK-rättigheter, är samlade till en helhet tillsammans med övriga grundlagsstadganden, där även de mänskliga rättigheterna beaktats. Nationella grundrättigheter och mänskliga rättigheter skall därför samverka med varandra, och förpliktelser Finland iklätt sig inom människorättighetsområdet utgör en form av *minimistandarder* då man tolkar de nationella grundrättigheterna.<sup>432</sup> Redan propositionen till grundrättighetsreform betonade i detaljmotiveringarna till nuvarande GL 22 § att syftet är att såväl de grundläggande rättigheterna som de mänskliga rättigheterna *materiellt* skall tryggas.<sup>433</sup>

Tuori betonar också att de mänskliga rättigheterna inom ESK-sfären är utformade så att de i första hand förpliktar stater, utan att skapa subjektiva rättigheter. Han betonar alltså att dessa mänskliga rättigheter roll utgör en form av ”konstitutionella mandat” från människorättssystemet, som ger staten skyldighet att ge trygga dessa rättigheter. Lagstiftning är då förstås en viktig form. Han betonar även de försämringsförbud de medför i förhållande till gällande rätt, och den tolkningspåverkan de har på nationell lagstiftning.<sup>434</sup>

## 6.2 Rätten till bostad – dess relation till andra grundrättigheter

### 6.2.1 Preliminär tolkning av ”rätten till bostad” (GL 19.4 §)

Ur beredningen av grundrättighetsreformen framkom mycket tydligt att rätten till bostad *inte* är avsedd att vara en subjektiv rättighet. I stället är lagberedningen tydlig

<sup>432</sup> Hallberg 2011 s. 35-36.

<sup>433</sup> RP 309/1993 s. 79. GRU betonade också att ESK-rättigheterna bland grundrättigheterna utgör en verksamhetsförpliktelse för det allmänna och utvecklade begränsningsgrunder för grundrättigheter.

<sup>434</sup> Tuori 2011 s. 714.

med att samhället inte kan bära hela ansvaret för sociala rättigheter. I fråga om rätten till bostad förutsätts aktivitet även av samhällsmedlemmarna själva.<sup>435</sup>

I kommittébetänkandet inför grundrättighetsreformen betonades ändå stadgandets karaktär av verksamhetsförpliktelse för staten och kommunerna. Betänkandet noterade t.o.m. att ett av syftena med stadgandet var att de resurser som det allmänna satsar på bostadssektorn bör ökas. Ställningstagandet byggde på en redovisad uppfattning enligt vilken bristfälligt boende sågs som ett av de största missförhållandena i det finländska samhället.<sup>436</sup>

Tuori betonar, i stöd av stadgandets vida formulering, dess *tolkningspåverkan* på andra grundrättigheter och annan lagstiftning. Som exempel nämner han särskilt tolkningspåverkan på egendomsskyddet, vilket stöder sig på GRU:s utlåtande 17/1997. I nämnda utlåtande såg GRU hänsynen till GL 19.4 § som en tillräcklig grund att begränsa rätten till egendom. Tuori nämner även tolkningspåverkan på den lagstiftning som reglerar bostadsbidragen.<sup>437</sup> Ändå framhåller han att en på grundlagen baserad subjektiv rätt till boende inte är helt utesluten om man också beaktar det mål GL 19.1 § uttrycker, att via en oundgänglig utkomst och omsorg trygga ett människovärdigt liv. Detta kan tänkas ge bostadslösa en subjektiv rätt till boende som en del av den oundgängliga omsorgen.<sup>438</sup>

Den ståndpunkten har också stöd i grundrättighetsberedningens detaljmotiveringar till nuvarande GL 19.1 §. Där konstateras att: *"Med oundgänglig utkomst och omsorg avses en sådan inkomstnivå och tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv. Till ett sådant stöd hör t.ex. ...möjlighet till ett sådant boende som är en förutsättning för att hälsan och livskrafterna skall bevaras."*<sup>439</sup>

Sistnämnda mening har för avhandlingen varit central. I början av avhandlingen ingick ett kapitel om bostadslöshetens effekter på hälsa och liv. Kontentan av det var att bostadslösheten alltid har en negativ inverkan på hälsan. Vi står alltså inför en paradox. Om bostadslösheten medför risk för liv eller hälsa, grundar den en subjektiv rätt till ordnat boende, medan bostadslösheten alltid medför risk för hälsan. Även

---

<sup>435</sup> RP 309/1993 s.76-77. Ännu i grundrättighetskommitténs betänkande fanns förslag om att stadgandet skulle innehålla även ett element av subjektiva rättigheter. Se Perusoikeuskomitean mietintö, Betänkande av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter 1992:3 s. 350-352. Tuori är för sin del tydlig med att stadgandet innebär en verksamhetsförpliktelse för det allmänna. Se Tuori i Hallberg m.fl. 1999 s. 628-629.

<sup>436</sup> Perusoikeuskomitean mietintö, Betänkande av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter 1992:3 s. 349-350.

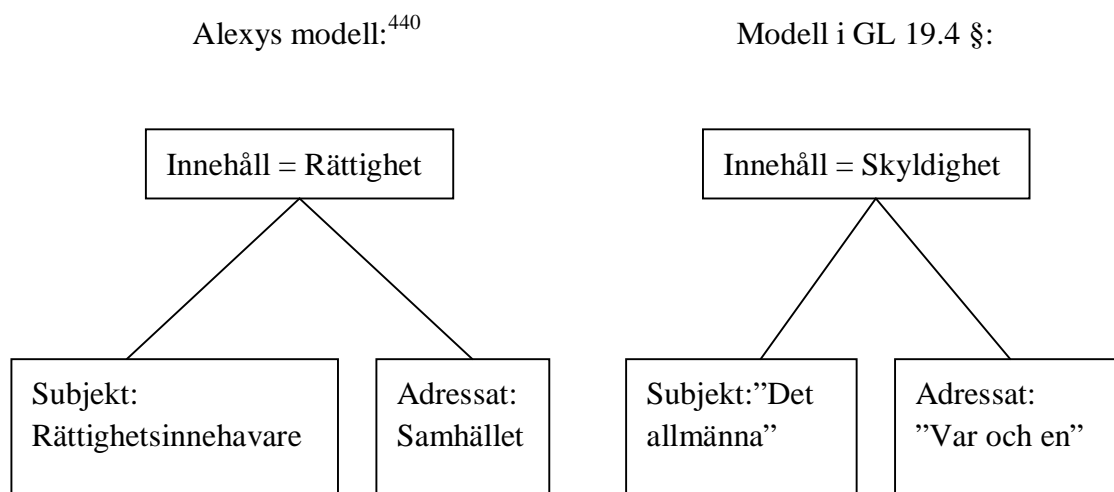
<sup>437</sup> RP 309/1993 s. 76-77 och Tuori i Hallberg m.fl. 1999 s. 628-629. Se även GRUU 17/1997.

<sup>438</sup> Tuori i Hallberg m.fl. 1999 s. 628.

<sup>439</sup> RP 309/1993 s. 73-74.

överdödligheten bland bostadslösa är stor. Detta kringmärker kraftigt skyldigheten att tolerera bostadslöshet. En minimislutsats man kan dra är åtminstone att långvarig bostadslöshet inte är förenlig med GL 19.1 §. Samhället har också en skyldighet att bekämpa all bostadslöshet.

Utgår man från Alexys syn på grundrättigheter som en tydlig trepunktsrelation där rättens innehavare, adressaten och innehållet är de tre punkterna, kan endast de som har en *subjektiv* rätt till boende anses åtnjuta Alexys version av en ”rätt till”. Jämför man GL 19.4 § med Alexys trepunktsmodell, så kan det sägas utgöra en klart avvikande trepunktsmodell. ”Innehållets” kärnelement är inte ”rättighet”, utan kunde snarast beskrivas som ”skyldighet”, nämligen skyldigheten att främja den tänkta rättighetsinnehavarens rätt till bostad. ”Det allmänna” blir då stadgandets subjekt, medan Alexys rättighetsinnehavare blir stadgandets adressat. Denna adressat förvandlas till en passiv mottagare av det allmännas omsorger, utan andra möjligheter att påverka utformningen av ”rätten till bostad” än att via demokratiska val välja sådana som förespråkar en sådan utformning av rätten som de själva vill ha. Det inkluderar också möjligheten att själv aktivera sig politiskt och driva på en sådan lösning man vill ha. Skillnaderna mellan Alexys trepunktsmodell och den man kan sluta sig till ur GL 19.4 § kan åskådliggöras i schemat nedan:



**Figur 3.** Alexys trepunktsmodell och den finländska modellen för GL 19.4 §.

<sup>440</sup> Som ovan framkom finns Alexys trepunktsmodell av ”rätten till” även i GL 19.1 § i form av en subjektiv rätt till boende.

*Sätter man in dessa forskningsresultat i ett grundrättighetssammanhang i vårt land, innebär det att en samverkan mellan GL 7 §, GL 19.1 och GL 19.3 §§ borde finnas. En sådan samverkan skulle förutsätta både vård enligt GL 19.3 § och ett tryggt boende av minimistandard enligt GL 19.1 §. Passivitet inför ett missbruk, som i många fall leder till tidig död, rimmar illa med aktivitetsplikten i GL 22 §. Bostadslöshetens inverkan på hälsa och liv kan inte isoleras. De orsaker som leder till en alltför tidig död hos bostadslösa verkar ofta finnas med som bakomliggande orsaker redan till bostadslösheten. Det är således svårt att värja sig från intrycket att tidigt insatt vård skulle kunna rädda både undan bostadslöshet och undan en tidig död. Här är det också dags att göra en återkoppling till EU-kommissionens ”growth and jobs” från år 2005. Där erkändes att den sociala kohesionen och bekämpandet av marginaliseringen kräver ett sektorövergripande tänkande och en ”samlad approach”.*

Bostadslöshetens effekt på hälsan kan också sättas in i det juridiska sammanhang avhandlingen har. Effekten kan vägas in i tolkningen i synnerhet av nationella grundrättigheter, men också av mänskliga rättigheter. Syftet med kapitlet är uttryckligen att använda kapitlet på detta sätt.

## 6.2.2 *GL 19.4 §:s relation till och samspel med övriga grundrättigheter*

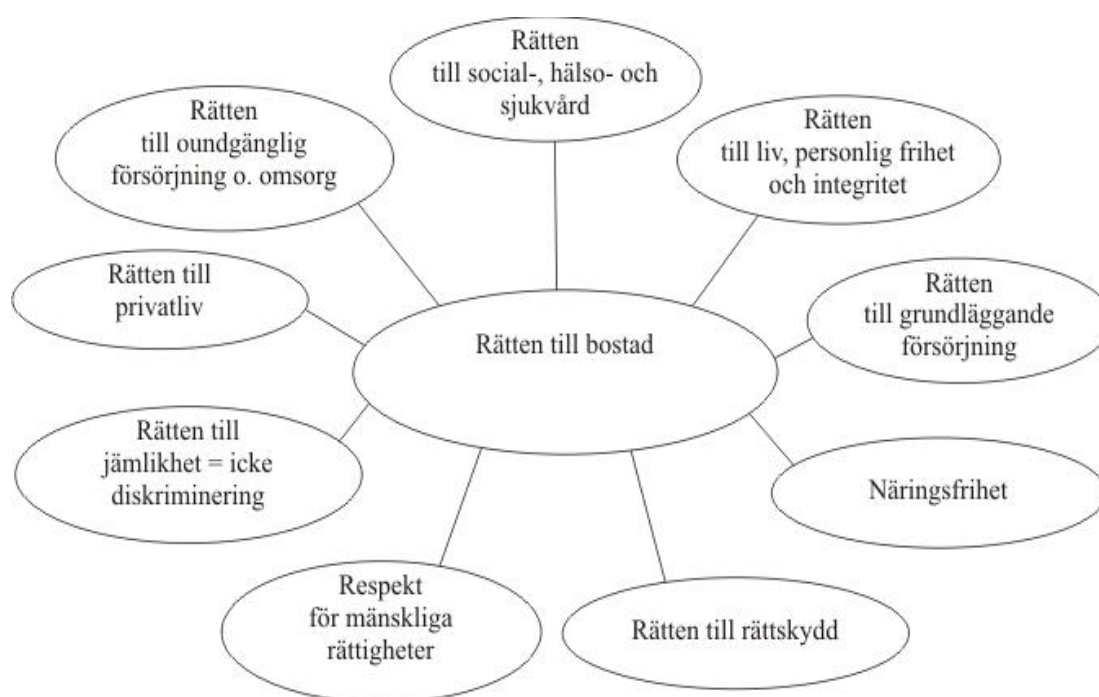
### 6.2.2.1 *Allmänt*

I rättsvetenskaplig litteratur betonas att det effektiva skydd av grundrättigheter som GL 22 § förutsätter även kan kräva att man beaktar hur grundrättigheter påverkar varandra.<sup>441</sup> Även RP inför grundrättighetsreformen betonade ifråga om ESK-rättigheterna odelbarheten och enhetligheten i grundrättigheterna.<sup>442</sup> Behovet att studera samspelet mellan rätten till bostad i GL 19.4 § och övriga grundrättighetsstadganden styrks också av ovan relaterade uppfattning att det finns ett moment i GL 19 §, som ger en starkare rätt till bostad än det moment, 19.4 §, som anses reglera ”rätten till bostad”. Analysen av stadgandets relation till, och samspel med, övriga grundrättighetsstadganden begränsas då till de grundrättigheter som intuitivt kan anses ha största betydelsen i en dylik relation. Analysen kan då åskådliggöras i följande schema:

---

<sup>441</sup> Se t.ex. Karapuu i Hallberg m.fl 1999 s. 82 och Länsineva 2002 s. 124.

<sup>442</sup> RP 309/1993 s. 20.



**Figur 4.** Schema över hur GL 19.4 § samverkar med andra grundrättigheter.

#### 6.2.2.2 Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg (GL 19.1 §)

Ovan citerade detaljmotiveringar till GL 19.1 § ger en tydlig bild av att stadgandet medför en subjektiv rätt till boende, ifall boende/bostad är en förutsättning för att hälsan och livskrafterna skall bevaras. Paradoxen i det stadgandet beskrevs ovan, utgående från kapitlet om bostadslöshetens hälsoeffekter. Tuori hävdade att de som har en subjektiv rätt till boende uttryckligen finns bland de bostadslösa, vilket gör att den subjektiva rätten till boende får speciell relevans för denna avhandlings huvudtema, de bostadslösas rätt till boende. Den utkomst och den omsorg GL 19.1 § tryggar är likväl till sin natur en sistahandslösning.<sup>443</sup> Den subjektiva rätten till boende har också en nära koppling till rätten till liv.<sup>444</sup> Den helhet GL 19.1 § och 19.4 § bildar innebär också att den subjektiva rätten till boende är ett undantag från huvudregeln att det *inte* finns någon subjektiv rätt till bostad.

Staten och kommunerna har ändå, ifråga om den subjektiva rätten till boende i GL 19.1 §, ett åläggande som sträcker sig längre än det i GL 19.4 §. Det som ur rättsinnehavarnas synvinkel är en subjektiv rättighet, är för det allmänna *absoluta skyldig-*

<sup>443</sup> Tuori 1995 s. 174 och 2004 s. 220 samt Ilveskivi 2000 s. 28-29.

<sup>444</sup> RP 309/1993 s. 73.

*heter*, om det finns människor vars hälsa och livskrafter inte kan bevaras utan boende. Subjektiva rättigheter medför, per definition, att rätten finns oberoende av om den finns närmare reglerad i mer detaljerad lagstiftning.

Ändå var GRU i sitt betänkande om grundrättighetsreformen tydlig ifråga om att GL 19.1 § i praktiken kräver en lagstiftning på lägre nivå, för att momentet praktiskt skall kunna omsättas i förverkligade grundrättigheter.<sup>445</sup> Sakslin ser också kravet på en lagstiftning som förverkligar grundrättigheten som en central del av de sociala grundrättigheterna. Hon anser ändå att lagstiftaren ifråga om 19.1 § lämnat sättet för förverkligande öppet, men betonar att eventuell närmare reglering, enligt GL 80 §, kräver en reglering på *lagnivå*, när det gäller centrala stadganden som definierar människors rättsliga ställning. Hon ser också anvisandet av resurser som ett viktigt element i förverkligandet av de sociala grundrättigheterna.<sup>446</sup>

Kombinerar man ovanstående med GL 22 §, blir totalbilden att grundrättighetssystemet i praktiken förutsätter en precisering av när ”bevarandet av hälsan och livskrafterna” medför en subjektiv rätt till boende. Det är också klart att *denna precisering bör vara på lagnivå*, eftersom den i praktiken skulle definiera vem som har denna subjektiva rätt.

Frågan hur lagstiftaren i närmare lagstiftning avgränsat denna subjektiva rätt infinner sig alltså osökt. Svaret verkar ändå vara att en heltäckande lagstiftning som entydigt skulle besvara frågan inte finns. Typiskt är därför att bitr. JO, vid en granskning av ett skyddshärbärge för alkoholister i Helsingfors utgick från socialvårdslagen.<sup>447</sup> I nämnda lags 22 § anges att boendeservice består av serviceboenden och stödboenden. Följande paragraf definierar sedan vem som har rätt till boendeservice. Paragrafen lyder: ”Boendeservice tillhandahålls person som av särskild orsak behöver hjälp eller stöd vid ordnandet av bostad eller boendeförhållanden.” SocialvårdsL bör visserligen tolkas grundrättighetsvänligt, men särskilt handfast vägledning ger stadgandet ändå inte för avgränsningen av den personkrets som har subjektiv rätt till boende/bostad.

Tuori anför att GL 19.1 § som helhet ger en möjlighet till både en snäv och en vid tolkning. För den vida tolkningen talar främst rättssystematiska grunder. Stadgandet ingår i grundlagens paragraf om rätt till social trygghet. GRU ansåg i behandlingen av grundrättighetsreformen att detta kan stärka stadgandet. Momentet avser enligt ordalydelsen också att trygga ett ”människovärdigt liv”, vilket enligt Tuori definieras

---

<sup>445</sup> GRUB 25/1994 s. 10.

<sup>446</sup> Sakslin i Nieminen (red.) 1999 s. 226-227.

<sup>447</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001 s. 182-184.



utgående från ett kulturellt och historiskt sammanhang. Han pekar likväl också på att GRU i annat sammanhang, vid revideringen av lagstiftningen om utkomststöd, haft en snäv tolkning av GL 19.1 §. Med snäv tolkning avses enbart en miniminivå, som kan trygga biologiskt liv.<sup>448</sup> Tuori är också tydlig med att det just ifråga om den subjektiva rätten till boende kan finnas en lucka i regleringen, som gör att förverkligandet av denna rättighet inte har annan laggrund än GL 19.1 §.<sup>449</sup>

JO-ämbetets tolkning av rätten till boende i årsberättelsen för 2001, efter inspektionen av ett skyddshärbärge för bostadslösa alkoholister i Helsingfors, är intressant på två sätt. Dels ifråga om den *personkrets* som har subjektiv rätt till boende. Till den delen finns en *vid* tolkning, då biträdande JO explicit tillämpade GL 19.1 § på *alla* bostadslösa alkoholister i det inspekterade skyddshärbärget. Enligt årsberättelsen ansågs de alla utgående från nämnda paragraf ha *rätt till boendeservice, eller åtminstone till ett sådant boende som fyller hälsoskydds krav*. En något vidare tolkning syns även i att JO-ämbetet framförde kritik mot en inkvartering där ett tiotal missbrukare inkvarterades i samma rum. I en välfärdsstat som Finland kan man kräva att ett skyddshärbärge ger bättre villkor än sådana som tryggar enbart överlevnad, enligt bitr. JO.<sup>450</sup> Inte ens efter planerad renovering uppfylls enligt bitr. JO gällande krav.<sup>451</sup>

Som *snäv* måste JO-ämbetets tolkning likväl betraktas till den del *den subjektiva rätten till boende fortfarande avsåg inkvartering i ett skyddshärbärge*. I årsberättelsen konstaterades nämligen uttryckligt att boende i ett dylikt är ett *tillfälligt* boende. Den subjektiva rätten till boende i GL 19.1 § avser med en sådan tolkning en rätt där de bostadslösa alkoholisterna, enligt gängse definition på bostadslöshet, *förblir bostadslösa också sedan deras subjektiva rätt till boende uppfyllts*.<sup>452</sup> (Sic!) Bitr. JO var också ifråga om *kvalitetsaspekterna* på rätten till boende ändå otydlig, då normer för tätheten i acceptabelt boende inte framgick.<sup>453</sup>

Det kan vara av intresse att jämföra de kvalitetskrav bitr. JO:s tolkning av bostadslösa alkoholisters subjektiva rätt till boende vittnar om, med i kap. 1.4. redovisad strävan till en på EU-nivå gemensam definition av bostadslöshet. Bostadslösheten har i den

<sup>448</sup> Tuori i Hallberg m.fl. 1999 s. 609-611 och Tuori 2004 s. 218-220. Se även GRUU 31/1997.

<sup>449</sup> Tuori 1995 s. 174, Tuori i Hallberg m.fl 1999 s. 612. Se även Tuori 2004 s. 220.

<sup>450</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001 s. 182-184. Beteckningen "ensisuoja" har här översatts till skyddshärbärge, som är en term som används i Social- och hälsovårdsministeriets och Finlands kommunförbunds gemensamma Handböcker 2002:4 "Kvalitetsrekommendation för missbrukarvården", s. 27. Beteckningen avser oberoende en *tillfällig* hjälp som ger tak över huvudet och ger möjlighet att trygga elementära behov.

<sup>451</sup> Se Internetreferatet av ovannämnda utslag, adress: [www.oikeusasiamies.fi/2442](http://www.oikeusasiamies.fi/2442).

<sup>452</sup> Jfr med den definition av bostadslöshet som framgår av [www.vyh.fi/asuminen/Asuntopolitiikka/Asunnottomuuden vahentamisohjelma 2001-2003](http://www.vyh.fi/asuminen/Asuntopolitiikka/Asunnottomuuden_vahentamisohjelma_2001-2003) s. 8.

<sup>453</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001 s. 182-184.

definitionen olika ”begreppskategorier” och ”områden”. Bitr. JO accepterar med sin tolkning, att i GL 19.1 § tryggad miniminivån på den subjektiva rätten till boende, finns på ett ”rättsligt område”, där den bostadslöse alkoholisten åtminstone inte har en juridisk rätt till ett utrymme enbart för eget bruk. I stället avser skyddshärbärge per definition ett fysiskt utrymme, där den bostadslöse alkoholisten skall dela sitt utrymme med andra bostadslösa alkoholister, även om det är oklart med hur många, och vilka delar av utrymmena som är gemensamma. Tolkningen utesluter därför också ett ”socialt område”, där den bostadslöse helt och hållet själv skulle få avgöra vilka sociala relationer han/hon vill ha. Likaså ger utslaget inget svar på frågan om de har rätt till *egna* sanitära utrymmen och egna rum, eller om definitionen avser sanitära utrymmen som skall delas med andra bostadslösa alkoholister. Klart är i alla fall att de sanitära utrymmena skall fylla normala hälsoskydds krav och att klienterna skall ha ”tak över huvudet” åtminstone en del av dygnet. En minimal service ges också.

#### 6.2.2.3 *Kopplingen subjektiv rätt till boende – rätt till social-, hälso- och sjukvård*

Bitr. JO:s sätt att stöda sitt utslag på socialvårdsL 22 § och dess regler om boendeservice måste också betecknas som överraskande och ologiskt. Med boendeservice avses ju i det stadgandet, som ovan framkommit, stödboende och serviceboende. *Skyddshärbärge*n utgör enligt detta stadgande *inte* en form av boendeservice. Utslaget bygger alltså också till denna del på bristfällig analys av *kvalitetsaspekterna* på boendeservice i socialvårdsL 22 §, då utslaget ju samtidigt speglar en tydlig insikt att skyddshärbärge endast är avsedda som *tillfälligt* skydd.<sup>454</sup>

Bitr. JO kräver visserligen en förbättring av de sanitära förhållandena så att de till alla delar fyller hälsovårdsmyndigheternas krav, men med det utplånas inte det faktum att skyddshärbärge *inte* nämns som en form av boendeservice i socialvårdsL. Värt att notera är också att beredningen av socialvårdsL betonade att avsikten är att just den lagen skall ge mer detaljerade bestämmelser om sådan social service, *som inte reglerats i speciallagstiftning*.<sup>455</sup>

Ur beredningen av grundrättighetsreformen framgår också att *boendeservicen enligt socialvårdsL utgör i nuvarande GL 19.3 § avsedda socialtjänster*. Enligt den bered-

<sup>454</sup> Ibid s. 182-184.

<sup>455</sup> Se HE 102:1981 s. 6. Propositionen innehöll likväl en intressant ”brasklapp”, enligt vilken kommun också kan ordna annan social service som den anser nödvändig. *Lagsystematiska grunder*, d.v.s. det faktum att ”brasklappen” i så fall skulle ge en generell fullmakt att ordna social service av *sämre* standard än den socialvårdsL avser, talar mot att skyddshärbärge kan vara en service enligt socialvårdslagen. Bl.a. finns inte den *personkrets*, som bör nöja sig med denna enkla form av nattlogi, i stället för i socialvårdsL avsedd boendeservice reglerad i socialvårdslagen.

ningen bör tillräckliga tjänster tryggas genom lag. Likaså framgår att stadgandet samverkar med andra grundrättigheter, såsom rätten till liv och skyddet för privatliv, samt jämlikhet, som inkluderar ett skydd mot diskriminering. Tjänsterna är *tillräckliga om de ger alla en möjlighet att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället*. Grundlagsmomentet ”läser” alltså *inte* tjänsterna till nivån i nu gällande lagar.<sup>456</sup>

Frågan är likväl om skyddshärbärgen alls kan ses som en form av *boendeservice* enligt socialvårdsl. Utgående från JO:s utslag måste man också fråga sig vilken relation skyddshärbärgen har till *den subjektiva rätten till boende i GL 19.1 §*. Nu tycks skyddshärbärgena, också efter grundrättighetsreformen, leva vidare, men grunden för dem finns egentligen i *L om missbrukarvård (41/1986)*. L om missbrukarvård omnämner visserligen inte direkt skyddshärbärgena, men anger i 6 § med rubriken ”utvecklande av servicen” att det, förutom allmän service, även finns service som är avsedd särskilt för missbrukare. Detaljmotiveringarna till paragrafen nämner först de *allmänna metoder man inom socialvården kan använda i behandlingen av missbruksproblem*. Bland dem finns *boendeservice*.

Ifråga om *specialtjänsterna* inom missbrukarvården nämner detaljmotiveringarna däremot endast vilka tjänster man *bl.a.* kan erbjuda. Där omnämns *inte* skyddshärbärgen.<sup>457</sup> Däremot finns i propositionens beskrivning av utgångsläget inför beredningen en beskrivning av vilka specialtjänster som finns. Där nämndes att det år 1982 fanns 12 skyddshärbärgen med då ännu ca 126.000 vårddagar och att det också funnits sådana personer som använt dessa som långvarigt, t.o.m. bestående boende, *p.g.a. bristen på boendeservice*.<sup>458</sup> Lagberedningsmaterialets tyngd vid lagtolkning indicerar alltså klart att skyddshärbärgena skall betraktas som en del av missbrukarvården.

Hänvisningen till brist på boendeservice som grund för långvarigt och t.o.m. bestående boende i skyddshärbärgen måste rimligtvis tolkas som ett uttryck för att L om missbrukarvård, avvikande från JO-ämbetets sätt att betrakta skyddshärbärgen, *inte* betraktar dem som en del av en boendeservice enligt socialvårdslagen, utan som en mycket tillfällig specialtjänst i missbrukarvården, som under inga som helst omständigheter borde få betraktas som en *bostad, eller ett fast boende*. Beredningen var nämligen också tydlig med att problemanvändare av rusmedel i första hand skall an-

<sup>456</sup> RP 309/1993 s. 75-76.

<sup>457</sup> HE 246/1984 s. 18.

<sup>458</sup> Ibid s. 14. Där noteras också att genomsnittlig vistelsetid i skyddshärbärgena år 1982 utgjorde 36 dygn och att det totala antalet vårddagar i sådana då var 126.000. Utlåtandena från GRU om propositionen verkar inte finnas, men så fanns ju heller inte i dåvarande RF någonting som liknar nuvarande GL 19.1 §.

visas bostad *inom ramen för den normala bostadspolitiken*. Beredningen hänvisar också till att socialvårdsL förutsätter att kommunen har tillräckligt antal *service- och stödbostäder*, av vilka en del kan vara speciellt anpassade för missbrukares behov.<sup>459</sup>

Bitr. JO:s sätt att se skyddshärbärgena som en del av boendeservicen är därför helt felaktigt, då beredningen av socialvårdsL och L om missbrukarvård uttryckligen falsifierar uppfattningen att skyddshärbärgena skulle utgöra en del av boendeservicen enligt socialvårdsL. I stället utvisar nämnda beredningar att de skall ses som att del av speciallagstiftningen för missbrukarvården.

I social- och hälsovårdsministeriets och Finlands kommunförbunds gemensamma handbok "Kvalitetsrekommendation för missbrukarvården" finns skyddshärbärgena mycket riktigt också under kapitlet "Specialtjänster inom missbrukarvården". Men under den huvudrubriken har man sedan en underrubrik: "Skyddshärbärgen och boendeservice". Här har *boendeservicen* plötsligt blivit en *specialservice* för missbrukare, vilket den *inte* är enligt socialvårdslagen. Kvalitetsrekommendationen för missbrukarvården bygger alltså till denna del på klart felaktig grund. *Skyddshärbärgena*, å sin sida, definieras som "tillfälliga inkvarteringsställen", där även rusmedelspåverkade personer får *nattlogi*. Vidare noteras att "deras klientel består av samhällets mest utslagna missbrukare".<sup>460</sup>

Ordet "nattlogi" aktualiserar åter en jämförelse med i kapitel 1.4. redovisade förslag till gemensam EU-definition på bostadslöshet. Ordet "nattlogi" antyder att det fysiska utrymme som anvisas i skyddshärbärgena är ett fysiskt utrymme, som kvalitetsrekommendationen inte ens tryggar de bostadslösa alkoholisterna dygnet runt.

Ändå styrker såväl beredningen av L om missbrukarvård, som grundrättighetsberedningens beskrivning av vem som har subjektiv rätt till bostad, att bitr. JO:s syn att de missbrukare som övernattar i skyddshärbärgen *kan* vara en grupp som borde anvisas

<sup>459</sup> Se HE 246/1984 s. 18 för en beskrivning av missbrukarservicens specialtjänster. Beträffande beskrivningen av normal bostadspolitik som huvudinstrument för missbrukares boende, och boendeservice enligt socialvårdsL som kompletterande "normal" metod att ordna boendet för problemanvändare av rusmedel, se samma proposition s. 7-8.

<sup>460</sup> Social- och hälsovårdsministeriets Handböcker 2002:4 "Kvalitetsrekommendation för missbrukarvården" s. 27, där antalet övernattningar år 2000 i skyddshärbärgena angavs till 71.000 övernattningar. Kursiveringen av ordet "nattlogi" fanns inte i källan, utan är skribentens sätt att betona en term som med normal tolkning rimligtvis anger en tydlig kvalitetsskillnad jämfört med en egentlig bostad. Notera ändå att samma rekommendation, s. 24, ser boendeservicen både som en del av den *allmänna* servicen inom social- och hälsovården och som en del av missbrukarvårdens specialtjänster. I presentationen av den allmänna servicen inom social- och hälsovården finns sedan inte annat än ett omnämnande av boendeservice. Däremot återfinns skyddshärbärgena, serviceboendet och stödbostäderna samtliga under rubriken "Specialtjänster inom missbrukarvården". Se s. 26-27 i rekommendationen.

boendeservice enligt socialvårdsL. Det framgår bl.a. via beskrivningen i rekommendationen för missbrukarvården av skyddshärbärgenas klientel, som samhällets mest utslagna missbrukare. En relevant frågeställning blir då nämligen: Kan samhällets mest utslagna missbrukare bevara hälsa och livskrafter utan boende eller bostad? Kan det minimum av service som är kopplat till skyddshärbärgena ta de mest nergångna missbrukarna ur missbruket? Ett långvarigt missbruk verkar ju vara dömt att leda till även andra hälsoproblem.

Avhandlingens kapitel om bostadslöshetens effekter på hälsan gav ett entydigt besked att bostadslöshet har negativ effekt på hälsan. Om skyddshärbärgena bara ger ett minimum av service är det en indikation på att en liknande slutsats kan dras om skyddshärbärgena. Sjukdomar som åtminstone kan kopplas till stor och långvarig alkoholkonsumtion är bl.a. akut alkoholförgiftning, abstinens, epileptiska anfall med betydande risk för skador, delirium tremens, skrumplever, magkatarr, depressioner (också sådana som leder till självmord) samt bukspottskörtelinflammationer, som även de i en del fall leder till döden. Liknande förteckning finns för drogmissbrukarnas del.<sup>461</sup> Skyddshärbärgenas klientel verkar således bestå av en grupp *med uppenbar risk för hälsa och liv*.

Faktum kvarstår ändå att bitr. JO såg förbättrade *skyddshärbärgen* som ett sätt att trygga i GL 19.1 § avsedd subjektiv rätt till boende, fast de bostadslösa alkoholisterna med gällande definition förblir bostadslösa om deras subjektiva rätt till boende avser ett sådant boende. Det kan därför vara av intresse att jämföra *kvalitetsaspekterna* på skyddshärbärgen för missbrukare även med sådant boende som skall förverkliga andra grupper i GL 19 § avsedda subjektiva rätt till boende, fast bitr. JO krävde regeljäla standardhöjningar på inspekterade skyddshärbärgen. Bitr. JO:s kravnivå ifråga om kvaliteten på den rätt till boende missbrukare har förblev nämligen ändå diffus, förutom på den punkten att alla hälsoskydds krav bör uppfyllas.

<sup>461</sup> Holmberg 1980 s. 22-24. Se även Sosiaali- ja terveysministeriön Selvityksiä 1999:8, Päihdehaitat erikoissairaanhoidossa, s. 23 för en delvis identisk uppräknings av kroniska organskador förorsakade av missbruk. Se även Halme 1984 s. 1 för liknande beskrivning av effekterna av stor alkoholkonsumtion. Också RP 246/1984 till L om missbrukarvård erkände att långvarigt missbruk även leder till akuta hälsoskador och sjukdomar av fysisk art som kräver långtidsvård. Se HE 246/1984 s. 18. Beträffande sjukdomar kopplade till drogmissbruk, se t.ex. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2001:13 ”Interventiomahdollisuudet huumeiden käyttäjien päihdeongelmiin somaattisen sairaalahoidon aikana s. 6, där det konstateras att åtskilliga narkomaner hade hälsoproblem förorsakade av narkotikamissbruket. Mentala problem var då vanligast, men även ”smärta, värk, avmagring, dåliga tänder och hudproblem var exempel på hälsoproblem som är typiska för narkotikamissbrukare.” Dessutom nämndes överdoser och olika slag av olycksfall som vanliga.

Ovan noterades att kvalitetsrekommendationen för missbrukarvården anger att skyddshärbärgen ger *nattlogi*, kompletterad med andra tjänster i varierande omfattning. I kvalitetsrekommendationen för boendeservice för *handikappade*, som bygger på GL 19.3 §, utgår man däremot uttryckligen från att boendet skall trygga privatliv och hemfrid, i vilket bl.a. vistelse ”hemma för sig själv” ingår, liksom möjlighet till sömn, sexualliv, hushållssysslor, arbete, hobbyverksamhet och fester. Grundrättighetsstadgandena om rätt till privatliv och hemfrid styr i den rekommendationen innehållet i det boende boendeservicen skall erbjuda.<sup>462</sup> I ett fall där det inte handlade om *ensamstående* alkoholister, utan om *ett par* med bl.a. alkoholproblem, hänvisade också JO-ämbetet till att *boendet bör skydda privatlivet enligt GL 10 §*. I utslaget hänvisades också till socialvårdsL och bl.a. dess regler om boendeservice.<sup>463</sup>

Hänvisningen till kravet på skydd för privatlivet tyder på att JO-ämbetet i det utslaget t.o.m. kan ha höjt kravnivån så pass mycket, att i kap 1.4 nämnda gemensamma EU-definition på bostadslöshet överskrids. Den kvalitetskillnaden ger likväl upphov till en kritisk fråga om var den juridiska grunden finns till att endast *par* skall ha rätt till skydd för privatlivet. Grundrättighetsystemet innehåller ingen sådan distinktion, enligt vilken par har en bättre ställning i skyddet för privatlivet än ensamstående.

Allra längst i fråga om kravet på skydd för privatlivet har HFD gått i ett utslag om standardkraven i ett privat demensboende, som skall trygga den subjektiva rätten till boende. Enligt nämnda utslag får som huvudregel *inte* två för varandra främmande människor i ett dylikt boende placeras i samma rum. Till grund för utslaget hade HFD även ett utlåtande från social- och hälsovårdsministeriet i vilket man explicit noterade att detta gäller *alla kundgrupper* i ett boende.<sup>464</sup>

Grundrättighetskommittén hade ett förslag till stadgande om rätten till bostad, vilket var formulerat som nuvarande GL 19.4 §, men det innehöll i begränsade delar även en *subjektiv* rätt till bostad. Kommittén betonade uttryckligen att det föreslagna stadgandets krav uppfylls endast av ett sådant boende som också fyller kraven på att

<sup>462</sup> Social- och hälsovårdsministeriet och Finlands kommunförbund, Handböcker 2003:5, ”Individuell service, fungerande bostäder och tillgänglig miljö. Kvalitetsrekommendation för boendeservice för handikappade människor” s. 10-11.

<sup>463</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 171-173. Bitr. JO ansåg i utslaget en f.d. pausbarack, utan tvättmöjligheter och WC, som icke godtagbar boendeservice för ett par med alkoholproblem och mentala problem. Ur referatet i årsboken framgår också att paret, enligt utredningar bitr. JO tagit del av, inte ansågs lämpade för en vanlig hyresbostad, p.g.a. dessa problem.

<sup>464</sup> HFD 6.11. 2002, liggaren 2807. Fallet byggde inte på en tillämpning av ”handikappservicelagen”, utan på L om tillsyn över privat socialservice (1996/603), men åskådliggör ändå hur GL 10 § påverkar kraven på boendestandard för en annan klientkategori, där boendet kan ingå som en del i den sociala service samhället enligt lag har skyldighet att ordna.

skydda privatliv och hemfrid, vilket som ovan har framkommit haft genomslagskraft för flera grupper.<sup>465</sup> Den subjektiva rätten till boende flyttades senare i grundrättsreformen till GL 19.1 §. Grundrättskommitténs syn på den boendestandard som avsågs, den allmännast förekommande tolkningen samt jämlikhetsstadgandet i GL 6 § ger ändå grund att anta att lagstiftarens avsikt *inte* varit att sätta olika standardkrav beroende på vilken sjukdom eller handikapp som grundar en subjektiv rätt till boende, eller beroende på vilken familjesituation bostadsbehövande har. På det socialrättsliga området finns också en princip om den allmänna socialservicens företräde.<sup>466</sup> Denna princip förutsätter att socialvårdslagens stadganden om boendeservice ändå borde tillämpas då bostadsfrågan ordnas för människor med grava missbruksproblem, även om dessa kombineras med mentala problem.

Övrigt är därför att social- och hälsovårdsministeriets och Finlands kommunförbunds gemensamma kvalitetsrekommendation för missbrukarvården på ovan angivet sätt ser skyddshärbärgen som en del av boendeservicen. Eftersom rekommendationen om missbrukarvården omnämner skyddshärbärgena måste den, trots beskrivningen av vilket klientel dessa har, därför bygga på uppfattningen att skyddshärbärgena inte har någonting alls med den subjektiva rätten till boende i GL 19.1 § att göra, vilket alltså strider mot JO-ämbetets tolkning.<sup>467</sup>

Jag har ovan, utgående från vilket klientel skyddshärbärgena enligt rekommendationen för missbrukarvården är avsett för, förenat mig med bitr. JO:s tolkning att dess klientel har *subjektiv rätt till omsorg, bl.a. boende*. Rekommendationen för missbrukarvården är därför, enligt min uppfattning, *grundlagsstridig* till den del den fortfarande verkar acceptera skyddshärbärgen som en form av enkel *nattlogi med minimal service*, av sämre standard än sådan som erbjuds dem som får egentlig boendeservice. Skall det finnas märkbara *kvalitetsskillnader* i den rätt till boende som GL 19.1 § anger, bör de kvalitetsskillnaderna vara reglerade av *lagstiftaren* och fylla samtliga kriterier lagstiftaren normalt använder, bl.a. bör kravet på godtagbar grund för skillnaderna och proportionalitetskraven uppfyllas.

En jämförelse med *sjukpensionering* av människor med missbruksdiagnos kan här också vara av intresse. I slutet av år 2004 hade FPA 9.849 i kraft varande pensioner p.g.a. alkoholsjukdom. I slutet av 2008 hade motsvarande siffra vuxit till 12.172. Av

<sup>465</sup> Perusoikeuskomitean mietintö, Betänkande av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter 1992:3 s. 347 och 349-351.

<sup>466</sup> Se Tuori 2004 s. 165 och 169-170.

<sup>467</sup> Tolkningen styrks också av att HFD:s utslag 6.11. 2002, liggaren 2807, som ovan framkommit, byggde på ett utlåtande från social- och hälsovårdsministeriet, där ministeriet var mycket tydligt med att samma standardkrav gäller *alla* kundgrupper i ett *boende*. Ministeriet kan således inte se skyddshärbärgena som någon boendeform överhuvudtaget, vare sig enligt GL 19.1 § eller 19.4 §.

dessa var alkoholsjukdom år 2004 huvuddiagnos för 3.338 personer och år 2008 3407 personer. Arbetspensioner inom offentliga och privata sektorn baserade på alkoholsjukdom var vid samma tidpunkt 10.357, varav 5.159 hade dylik sjukdom som huvuddiagnos. Fyra år senare hade samma siffror vuxit till 10.849 respektive 6.199. Dessa utgjordes likväl till stor del av samma personer som fått pension via FPA. Ifråga om pensionering p.g.a. narkotikasjukdom var ökningen ännu snabbare. I slutet av år 2004 fanns 1.136 av FPA beviljade gällande pensioner p.g.a. narkotikasjukdom, vilka fyra år senare ökat kraftigt, till 1.728. År 2004 var narkotikasjukdom huvuddiagnos för 197 av dessa, och år 2008 för 230 personer. På denna punkt var antalet per 31.12.2004 ikraft varande arbetspensioner beviljade av offentliga och privata sektorn färre än av FPA beviljade. De förra var 685, varav narkotikasjukdom var huvuddiagnos för 252. Trenden går likväl i en icke önskad riktning. I slutet av år 2008 var motsvarande siffror 750 och 257.<sup>468</sup>

Alkohol- och narkotikaberoende, och sjukdomar missbruket kan ha medverkat till, är alltså accepterat som orsak till arbetsförmåga och *sjukpension*. Samtidigt verkar det, utgående från vilket klientel bland de bostadslösa som frekventerar skyddshärbärgena, mycket sannolikt att i detta klientel finns p.g.a. alkohol- och/eller drogrelaterade sjukdomar sjukpensionerade. Intressant är också att lägga märke till att det finns ännu flera med *arbetspension* p.g.a. alkoholsjukdom än sådana som beviljats pension av FPA. Ifråga om narkotikasjukdom är förhållandet det motsatta. Det bör i klartext betyda att många unga blivit så svårt utslagna av narkotika att de pensionerats innan de ens hunnit kommit in i arbetslivet.

Frågan är då om man kan tolka GL 19.1 § så snävt att man p.g.a. alkohol- och drogproblem kan vara tillräckligt sjuk för att få sjukpension, men att missbrukares *bostadslöshet* inte har andel i deras sjukdom och inte heller medför sådan *tilläggsrisk* för liv och/eller hälsa, som utlöser den subjektiva rätten till boende, trots ovan dokumenterade hälsorisker med långvarigt missbruk.

Om så är fallet saknas den helhetssyn och det samarbete mellan olika förvaltningsgrenar, som betonades i mellanrapporten om bekämpandet av social marginalisering.<sup>469</sup> Även ”slutprodukten”, den sociala handlingsplanen mot fattigdom och social marginalisering, betonade att handlingsplanen bygger på att bekämpandet av

---

<sup>468</sup> Stakes, Rusmedelsstatistisk årsbok 2005 s. 115-116 och Statistisk årsbok om alkohol och narkotika år 2009, s. 102-103.

<sup>469</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2001:1, Syrjäytymisen torjunta. Hallinnonalojen välisen syrjäytymistyöryhmän väliraportti, s. 4-5, där mellanrapporten i synnerhet på s. 5 var tydlig på att uppgiften var att via samarbete över sektorgränser hitta effektiva metoder att bekämpa marginaliseringen. Att även bekämpandet av bostadslösheten ingick i arbetet framgår på s. 4.



fattigdom och marginalisering koordineras av en arbetsgrupp från fyra olika ministerier, bland dem miljöministeriet, som bereder bostadspolitik. <sup>470</sup> Dylik snäv tolkning är *inte* förenlig den syn som den arbetsgruppen står för.

Oberoende av arbetsgruppsutredningar som berör bekämpandet av social marginalisering borde också kraven på *en grundrättighetsvänlig tolkning*, och det helhetstänkande detta förutsätter, ha påverkat rekommendationen för missbrukarvården. Skulle så ha skett, skulle sannolikt alternativ, som *inte* bygger på socialvårdslagens stadganden om rätt till boendeservice ha uteslutits, p.g.a. de risker för hälsa och liv som fortsatt bostadslöshet, i kombination med missbruk, leder till.

GL 19.3 § om rätten till social- hälso- och sjukvård möjliggör inte heller attå en sidan rätten till hälso- och sjukvårdstjänster, bl.a. för missbrukare, och å andra sidan den *subjektiva rätten till boende* i GL 19.1 § ställs mot varandra, och utesluter varandra. GL 19.3 § förutsätter nämligen att *tillräckliga* social-, hälso- och sjukvårdstjänster tillförsäkras var och en. Detta skall visserligen ske *genom lag*, men redan grundrättighetsberedningen innehöll en måttstock på när tjänsterna är tillräckliga. Utgångspunkten är att nivån skall vara sådan ”som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället.”<sup>471</sup> Det kan inte tolkas på annat sätt än att de avsedda hälso- och sjukvårdstjänsterna skall vara så effektiva att de, om det bara är möjligt, skall skydda mot en sådan total utslagning, som innebär att man är oförmögen att ta hand om sig själv och blir en andra klassens medborgare, vars boende kan utgöras av sådana härbärgen där allt skydd för privatlivet saknas.

JO-ämbetets delvis vida och delvis snäva och otydliga, tolkning, samt vitt skilda kvalitetsrekommendationer för hur boendet skall ordnas för fysiskt handikappade och för de mest nergångna missbrukarna *åskådliggör därför endast behovet av en preciserande lagstiftning*, som mer täckande klargör när bevarande av hälsa och livskrafter kräver tillgång till en bostad. Tolkningarna speglar även ett behov av tydlighet ifråga om avsedd boendestandard. *För tillfället kan inte uteslutas att lagstiftarens passivitet, vad gäller att precisera missbrukares subjektiva rätt till boende, medverkat till att de är bostadslösa.*<sup>472</sup>

<sup>470</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2001:11, Köyhyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastainen kansallinen toimintasuunnitelma, s. 25.

<sup>471</sup> RP 309/1993 s. 75-76.

<sup>472</sup> Tuori anför i sin senaste version av ”Sosiaalioikeus” ovan anförda utslag från bitr. JO som exempel på att GL 19.1 § kan ha en självständig betydelse då vanlig lag *inte* definierar vilken service som är nödvändig för att trygga ett människovärdigt liv. Se Tuori 2004 s. 220. Också Tuoris uppfattning är följaktligen att socialvårdslagen inte direkt kan anses vara baserad på ett *subjektivt rättighetsperspektiv* ifråga om boendeservicen, utan att det är GL 19.1 § som ger stadgandet det innehåll i enskilda fall.

Lagstiftning som fyller delar av det behovet finns givetvis redan. Socialvårdslagens (710/1982) i 22 § reglerade boendeservice har självklart en betydande relevans för att ordna boende för dem bland de bostadslösa som är missbrukare. Här analyseras, p.g.a. bostadslöshetsperspektivet, serviceinnehållet i dylik boendeservice likväl inte närmare. Den som fått ett dylikt boende är nämligen inte längre bostadslös.

Ifråga om en annan stor grupp bland de faktiskt bostadslösa, nämligen mentalsjuka, är den principiella rätten till stöd- eller serviceboende däremot entydig. Mentalvårdslagen (1990/1116) 5 § 2 mom. stadgar nämligen: ”För personer med mentalsjukdomar eller andra mentala störningar skall det, utöver tillräcklig vård och service, i samarbete med socialväsendet i respektive kommun ordnas möjligheter till stöd- och serviceboende i samband med behövlig medicinsk eller social rehabilitering, så som särskilt föreskrivs”. I lagboken hänvisas därefter uttryckligen till L och F om service och stöd på grund av handikapp, vilket avser service för gravt handikapp.

Enligt lagberedningen är avsikten ifråga om personer med mentala störningar att de skall få ett stödboende. Om däremot matlagning, grundläggande hygien och dagliga sysslor främst kräver hjälp av teknisk karaktär, är serviceboende det naturliga valet. Behövlig service skall då finnas tillgänglig i bostadens ”omedelbara närhet”. Kommunerna har valfrihet att ordna boendet antingen inom hälso- eller socialsektorn, även om ansvaret för terapeutisk och annan vård alltid bör vila på hälsovården. Arrangemangen är i alla fall avsedda att stöda den öppna vården.<sup>473</sup>

Taipales uppfattning är att avsikten varit att *långvarigt* mentalsjuka via stadgandet i mentalvårdslagen skall falla under ”handikappservicelagen”, men han pekar samtidigt på att detta *inte* syntes som ett förverkligat serviceboende för mentalpatienter, annat än i mycket begränsad utsträckning. Han hävdar också att människor med flera problem (t.ex. skitsofreni och missbruk), lätt lämnar utanför alla vårdssystem.<sup>474</sup>

Mentalvårdslagen, ”handikappservicelagen” (380/1987) och L om handikappförmåner (570/2007) utgör i alla fall de instrument med vilka den i GL 19.1 § avsedda subjektiva rätten till bostad för mentalsjukas del skall förverkligas. Av dessa båda lagar är ”handikappservicelagen” subsidiär. Därför har, enligt Taipale, mentalvårdslagen setts som den primära. I stöd av den har likväl endast ordnats stödboende, men inte serviceboende. Mentalvårdens stödboenden har oftast varit av en typ Taipale benämner ”asuntola”. Standarden har där närmast varit normal underhyresgästnivå, d.v.s. gruppboenden där 3-10 människor placerats i samma gruppboende och 1-2 personer

---

<sup>473</sup> RP 201/1989 s. 14.

<sup>474</sup> Taipale 1998 s. 9-12.

per rum. Vardagsrum, kök och sanitära utrymmen har varit gemensamma i dessa gruppboenden.<sup>475</sup>

Ett HFD-utslag ger också en indikation på att socialmyndigheterna *inte* kategoriskt kan utgå från att handikappserviceL *alltid är subsidiär*. Utslaget styrker att handikappservicelagens i 4 § 1 mom. reglerade subsidiära natur kan få ge vika. En socialnämnd hade nämligen använt nämnda stadgande som motivering till att en klient, efter ett strokeanfall som lett till både afasi och apraxi i första hand skulle anvisas service enligt socialvårdslagen. Socialnämndens beslut upphävdes av förvaltningsdomstolen, med hänvisning till att klienten måste anses som gravt handikappad med rätt till ett serviceboende, t.ex. i form av en personlig assistent. HFD ändrade inte utslaget, men förtydligade det med ett konstaterande att då klienten var gravt handikappad, kunde servicen *inte* ordnas via i socialvårdslagen avgiftsbelagd service. I en dylik situation viker handikappservicelagens i 4 § 1 mom. avsedda subsidiära natur undan, och den gravt handikappade har rätt till sådan service som nämnda lag tryggar *gravt handikappade*.<sup>476</sup>

Taipale vill, helt i grundrättighetsystemets anda, förbehålla termen ”stödboende” för ett *individuellt* boende, där den boende är *huvudhyresgäst*, som också åtnjuter service av mentalvårdsutbildade människor. Han utesluter likväl inte att dessa endast verkar som stödpersoner på frivillig bas. Boendet kan vara permanent, även om det för många endast är ett steg på väg ut i samhället. Med *serviceboende* avser han ett *individuellt* boende med en standard som huvudhyresgäster normalt har. Det kombineras likväl med *en service som vid behov skall finnas dygnet runt*. Detta motsvarar den standard *fysiskt* handikappade anses ha rätt till.<sup>477</sup>

Boendestandarden i de bostäder av ”asuntola”-typ, som Taipale beskriver, kan, utgående från grundrättighetskommitténs krav på boendestandard, och ovan relaterade HFD-utslag, som styrker att gravt handikappade har *en subjektiv rätt till serviceboende enligt handikappserviceL*, kritiseras för att inte hålla måttet. Ifall bostadslösa mentalpatienter finns i den kategori som har en *subjektiv* rätt till boende, är det också där närmast det praktiska förverkligandet av lagarna som inte fungerar. Samspelet mentalvård – handikappservice – sjukvård kan här vara den svaga länken. Endast via en empirisk undersökning på orter där mentalsjuka är bostadslösa kunde klarläggas om bostadslösa mentalpatienter har subjektiv rätt till bostad enligt mentalvårdslagen 5 § 2 mom. och handikappserviceL 8.2 §. En röd tråd i Taipales utredning verkar i alla fall

<sup>475</sup> Ibid s. 16 och 19.

<sup>476</sup> HFD 16.12. 2005, liggaren 3369

<sup>477</sup> Taipale 1998 s. 19-20.

ha varit att det krävs förbättringar i fråga om *förverkligandet* av rätten, inte ny reglering av mentalsjukas rätt till bostad.<sup>478</sup> Ändå borde huvudmannskapet för boendet *inte*, enligt grundrättighetssystemet, avgöra dess standard.

Det finns också ett HFD-utslag som styrker att en som i många år vårdats på mentalsjukhus för schizofreni, men inte mera ansågs ha behov av vård på dylikt sjukhus, *hade rätt till serviceboende*. Utslaget byggde, förutom på mentalvårdsL 5.2.§ och handikappserviceL 8.2 §, även på F om service och stöd p.g.a. handikapp 10 § 1 och 2 mom. samt 11 §. Dåvarande F om service och stöd p.g.a. handikapp (759/1987) 10 § 1 mom. stipulerade att till serviceboende hör bostad och sådana tjänster som är nödvändiga för invånaren i det dagliga livet. Samma F 11 § igen stadgade att "När det gäller att ordna serviceboende anses som gravt handikappad den som på grund av sitt handikapp eller sin sjukdom fortlöpande, under olika tider av dygnet eller annars i särskilt stor utsträckning behöver en annan persons hjälp för att klara av sina dagliga sysslor, och som inte är i behov av kontinuerlig anstaltsvård. Dessutom hänvisade HFD till socialvårdsL 17.2. §.<sup>479</sup>

Det finns också ett intressant rättsfall, som *inte* berörde frågan om subjektiv rätt till boende, men som ändå  *innehåller en "mekanism" som påminner om den som utlöser den subjektiva rätten till boende, nämligen medicinska bedömningar. Samtidigt åskådliggör fallet de ekonomiska övervägandenas begränsningar i relation till de medicinska bedömningarnas*. I detta fall gjordes bedömningen i ett mål, där lagar som förverkligar GL 19.3 § tillämpades. Ett sjukvårdsdistrikt hade anhållit om att två svårskötta mentalpatienter från distriktet skulle överföras från statliga Niuvanniemi sjukhus, som utgör ett i mentalvårdsL (1116/1990) 6 § avsett statligt mentalsjukhus, till sjukvårdsdistriktets egna mentalsjukhus. Till statligt mentalsjukhus kan, på det egna sjukvårdsdistriktets framställning, tas in extra farliga patienter. Där kan, enligt 2 mom. i samma lag, också vårdas patienter som det inte är ändamålsenligt att vårda på annat ställe. Om utskrivning besluter, enligt samma paragraf, 3 mom. överläkare på dylikt sjukhus.

Det egna sjukvårdsdistriktet hade i detta mål anhållit om att två patienter skulle överföras till distriktets egna mentalsjukhus, och distriktet hade egenmäktigt upphört med att betala vårdavgiften till Niuvanniemi sjukhus för dessa patienter. HFD ålade ifrågavarande sjukvårdsdistrikt att till Niuvanniemi sjukhus betala vården för de båda patienterna, *därför att valet av vårdplats var beroende av en sakkunnig medicinsk*

---

<sup>478</sup> Se Taipale 1998 "Mielen sairaat ja palveluasunnnot".

<sup>479</sup> HFD 2004:69, liggaren 1652. Utslaget är daterat 7.7.2004. Via F 371/2009 reviderades definitionen av gravt handikapp, så att den avslutande bistatsen "och som inte är i behov av kontinuerlig anstaltsvård." slopades.

*bedömning* och inte enbart av det egna sjukvårdsdistriktets anhållan. *Lagen förutsatte att i beslutet också skulle vägas in en bedömning huruvida vården på ett sakligt sätt kunde ordnas på det sjukhus till vilket patienten skulle flyttas.*<sup>480</sup> Målet handlade alltså om svårskötta mentalpatienter.

Taipales utredning ger en fingervisning om att de *bostadslösa* mentalpatienterna eventuellt också kan sökas bland en annan typ av mentalpatienter, som på sitt sätt kan vara svårskötta, nämligen sådana som också har andra problem, t.ex. missbruksproblem.<sup>481</sup> Även i färskare litteratur utpekas människor med flera diagnoser som den mest problematiska gruppen ifråga om boende.<sup>482</sup> Det kan därför heller inte uteslutas att mentalpatienter, för vilka de mentala problemen endast är en mindre del i ett större problemkomplex, som sammantaget gör dem oförmögna att ordna ett eget boende, nu saknar annan lagstiftning än GL 19.1 § som stöd för en subjektiv rätt till bostad. Alternativt kan man se socialvårdsL 23 § som en laggrund som borde vara tillräcklig, men *inte* i praktiken tolkas rätt. Utgående från GL 22 §, och GRU:s tolkning av denna vad gäller att omsätta GL 19.1 § i praktiskt förverkligade grundrättigheter, *har lagstiftaren oberoende ett tungt ansvar för att regleringen av den subjektiva rätten är så tydlig att ingen faller genom maskorna, om liv eller hälsa riker som bostadslös.*

Nu finns få rättsfall, där rätten till bostad för människor med mentala problem prövats. Men detta handlar per definition om resurssvaga grupper, varför få rättsfall inte behöver vara samma sak som små problem. Mentalpatienters andel bland de bostadslösa *kan* utgöra en indikation på faktiska problem, vilket styrks åtminstone av ovan relaterade JO-utslag i fallet med ett par där det fanns både mentala problem och missbruk. För andra typer av handikappade finns rättsfall som visar hur ”handikappservicelagen”, med dess subjektiva rättigheter, fungerar ifråga om serviceboende, då den är tillämplig. Skyldigheten att ordna serviceboende gäller *oberoende av om det finns budgetmedel* för anordnandet av dylik service eller inte.<sup>483</sup>

<sup>480</sup> HFD 2004:58, liggaren 1322. Utslaget är daterat 4.6.2004. Utslaget baserades på L om specialsjukvård (1062/1989) 3-4 §§, 10-11 §§ och 34-35 §§, mentalvårdsL (1116/1990) 3 och 6 §§, L om planering av och statsandelar för social- och hälsovården (733/1992) 4 §, L om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994) 22 § samt L om patientens ställning och rättigheter 3 o. 6 §§.

<sup>481</sup> Se även [www.vyh.fi/Asuminen/](http://www.vyh.fi/Asuminen/) Asumintomuuden vähentämishjelma 2001-2003 s. 10, där det framgår att människor med flera problem utgör en betydande grupp bland de bostadslösa. Där nämns speciellt att unga kvinnor finns i flerproblemsgruppen. Att missbruksproblem ofta finns som en del av bostadslösa unga kvinnors problemkomplex nämns också. Däremot nämns inte mentala problem särskilt, vilket ändå inte utesluter att dylika i många fall kan ingå i problemkomplexet.

<sup>482</sup> Hynynen 2005 s. 24.

<sup>483</sup> HFD 12.9.1997, liggaren 2218 och HFD 12.9.2001, liggaren 2163.

SocialvårdsL (710/1982) och ”handikappserviceL” (759/1987) är, som ovan framkommit, centrala lagar för förverkligandet av den subjektiva rätten till boende för missbrukare och mentalsjuka, vilka båda är betydande grupper inom den faktiska bostadslösheten. Det innebär samtidigt att dessa klientgruppers ställning också regleras via L om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (603/1996). Den lagen förutsätter också att en service- eller vårdplan utarbetas för klienten (7 §). Likaså förutsätter lagen att klienten, eller dennes företrädare, skall höras och kunna påverka den vård och omsorg som ges. Likaså är lagen tydlig med att första hands alternativet är att klientens önskemål skall beaktas och klientens självbestämmanderätt respekteras.

#### 6.2.2.4 Rätten till grundläggande försörjning (GrL 19.2 §).

Kopplingen mellan subjektiv rätt till boende och utkomststödets grunddel speglar däremot den status av sistahandslösning som utkomststödet har. Utkomststödet är, enligt L om utkomststöd (1412/1997) uppdelat i en grunddel och en tilläggsdel. Grunddelen består enligt 9 § av ett fast belopp, som ändå kan variera bl.a. beroende på kommungrupp. Grunddelen är enligt GRU dimensionerad så att den täcker *mer än* enbart de kostnader som krävs för den oundgängliga försörjning som tryggar människovärdigt liv, d.v.s. den nivå GL 19.1 § förutsätter.<sup>484</sup> Därför ansågs det tidigare också möjligt att låta den innefatta 7 % av *skäliga boendekostnader*, enligt L om bostadsbidrag. Numera skall grunddelen enligt L om utkomststöd (1412/1997) 7 § täcka boendeutgifter enligt 6 § i lagen om bostadsbidrag. Det betyder att till hyran också räknas eventuella separata vattenavgifter, likväl så att statsrådet kan fastslå till vilken nivå eventuella separata vatten- och uppvärmningskostnader godkänns som hyreskostnad. I detaljmotiveringarna preciseras också termen ”skäliga boendekostnader”, så att den avser ”sökandens faktiska boendekostnader med iakttagande av skälighetsprövning”.<sup>485</sup> Denna skälighetsprövning görs årligen av statsrådet som fastställer

<sup>484</sup> GRUU 31/1997 s. 3. Det är också p.g.a. den tolkningen från GRU:s sida som Tuori anser att GRU haft en snäv tolkning av vilket skydd GrL 19.1 § ger för den grundläggande försörjningen. Se Tuori i Hallberg m.fl. 1999 s. 610-611. Se även GRUU 20/1998 s. 2-3, GRUU 44/2000 s. 2-3. Se även GRUU 34/2010, där GRU visserligen först konstaterar att det i sig inte är korrekt att avslag på en förmån leder till att även en annan förmån sänks, d.v.s. i det fallet utkomststödet, sedan arbetsmarknadsstödet dragits in. Utkoskottet väjde likväl in lagförslaget hade ett med tanke på GL 18.2. § godtagbart syfte, d.v.s. att aktivera unga i arbetslivet. GRU påpekade likväl att tillämpningen av L om utkomststöd inte i enskilt fall får leda till att miniminivån på utkomsten enligt GL 19.1 § underskrids.

<sup>485</sup> RP 217/1997 s. 12 och 19, där det likväl anges att nämnda procentsats skulle slås fast i förordning. GRU accepterade likväl inte, p.g.a. kopplingarna till GL 19.1 §, att grunderna för utkomststödets grunddel skulle slås fast i förordning. Se GRUU 31/1997. Se även social- och hälsovårdsministeriets handböcker 2002:2, Utkomststöd, s. 30-31 och Arajärvi 2002 s. 273. De 7 %-

maximigränser för boendekostnaden, utgående från hushållets storlek. Även lag som primärt skall ge möjligheter att täcka boendekostnaderna är då L om bostadsbidrag (408/1975). Enligt den är bostadsbidraget 80 % av skäliga boendeutgifter, vilka årligen fastställs i statsrådsförordning.

För den som har ekonomiska bekymmer är möjligheten till stöd för boendet likväl inte uttömda i och med bostadsbidraget och utkomststödet grunddel. De boendekostnader som inte anses täckta med utkomststödet grunddel, d.v.s. 93 % av boendekostnaderna enligt 6 § i L om bostadsstöd får nämligen räknas in i de utgifter som ligger till grund för utkomststödet tilläggsdel. Det innebär att för en hyresbostad får, förutom hyran, räknas in även separata uppvärmnings- och vattenavgifter som betalas av det hushåll som behöver utkomststöd. Även i andra typer av bostäder räknas boendekostnader med i godkända kostnader. Verkliga boendekostnader inom skäliga gränser ingår.

Eftersom utkomststödet grunddel skall täcka mer än enbart det GL 19.1 § kräver, möjliggör detta också att grunddelen i vissa situationer kan sänkas, vilket framgår av 10 §. På basen av GRU:s utlåtande sattes likväl en gräns, 2 månader, för hur länge sänkningen kan vara i kraft.<sup>486</sup> HFD har ändå tolkat det så att det inte finns hinder för flera direkt på varandra följande perioder av maximilängd med maximal sänkning om 40 %, ifall villkoren för sänkt grunddel annars uppfylls.<sup>487</sup>

Ur detaljmotiveringarna till L om utkomststöd (1412/1997) 16 § framträder också ett instrument, som är användbart då det gäller att trygga bostad för sådana som inte klarar av att hantera pengar. Paragrafen möjliggör nämligen, enligt lagberedningen, att kommunen betalar ut en del av utkomststödet till hyresvärderna, om det finns skäl för det.<sup>488</sup> L om utkomststöd har likväl också sina begränsningar ifråga om kommunens skyldigheter att betala hyror. En fånge började avtjäna ett fängelsestraff 8.8.2001. Han hade drygt ett år tidigare hyrt en enrummare jämte kök och sanitära utrymmen i ett egnahemshus. Hyran var 1.600 mk/mån. Den 8 juni 2002 hade han avtjänat sitt fängelsestraff och släpptes på fri fot. Han hade sökt om utkomststöd, som skulle täcka hyran fr.o.m. september 2001 tills fängelsestraffet skulle vara färdigt avtjänat. Ansökan förkastades, eftersom han hade sitt uppehälle tryggt för den tid han avtjänade fängelsestraffet. Fångens boende skulle däremot enligt den lokala socialmyndighetens

---

iga andelen som skall täckas av utkomststödet grunddel kommer likväl att slopas. Se L 1218/2005, 7a §.

<sup>486</sup> Social- och hälsovårdsministeriets handböcker 2002:2 Utkomststöd s. 37-38. Se även HFD 2.3. 2000, liggaren 278.

<sup>487</sup> HFD 06.03. 2000, liggaren 452.

<sup>488</sup> Se RP 217/1997 s. 25.

beslut tryggas, efter det han släppts fri från fängelset. Han anförde besvär som även HFD förkastade med motiveringen att en ensamstående fånges hyreskostnader inte kunde anses som i L om utkomststöd 7.3 § avsedda nödvändiga utgifter.<sup>489</sup>

#### 6.2.2.5 *Rätten till liv, personlig frihet och integritet*

GL 7.1 § stadgar att; ”Alla har rätt till liv och personlig frihet, integritet och trygghet.” Stadgandet har traditionellt fått sitt innehåll via strafflagstiftningen. Rätten till liv har den vägen skyddats. Likaså har ingrepp mot personlig frihet och integritet krävt lagstöd och strafflagen har kriminaliserat godtyckliga ingrepp mot dessa, vilket moment 3 i GL 7 § numera också uttryckligt kräver. I den proposition som föregick grundrättighetsreformen betonades likväl också, att stadgandet är avsett att ha ett nära samband med de stadganden om sociala rättigheter och miljö rättigheter som föreslogs i propositionen. Speciellt nära är relationen till stadgandet om rätt till oundgänglig utkomst och omsorg, eftersom det stadgandet skall trygga minimiförutsättningarna för liv, d.v.s. ett existensminimum. Lagberedningen pekar vidare på att stadgandet kan ses som en ”allmän förpliktelse för den offentliga makten att främja förutsättningarna för liv.” Detta tyder, för att tala med Alexys termer, på att stadgandet bygger på både en rätt till positiva normativa åtgärder och en rätt till positiva faktiska åtgärder, ifall dessa är nödvändiga för att trygga den subjektiva rätten till liv.

Rätten till personlig frihet skall även ges en sådan tolkning att rätten till en egen vilja och självbestämmanderätt tryggas. Regeringspropositionen betonade att dessa rättigheter är skyddade mot ingrepp från den offentliga sektorn.<sup>490</sup> Rättsvetenskaplig litteratur bekräftar att grundrättigheterna i stadgandet också har en dylik dimension. Den kallas i litteraturen för grundrättigheternas vertikala dimension.<sup>491</sup>

Den personliga integriteten avser såväl fysisk integritet som mental integritet. Ifråga om de senare avser stadgandet att skydda mot betydande ingrepp, som ändå inte är så kraftiga att de anses som kränkningar av människovärdet. I praktiken utgör strafflagstiftningen och skadeståndslagstiftningen centrala metoder för att konkretisera rätten till personlig integritet. Lagberedningen pekar också på en skärpt tolkningspraxis från GRU:s sida, vad gäller rätten att begränsa den personliga integriteten. Förutom att begränsningarna skall stöda sig på lag, bör de också uppfylla de krav på godtagbarhet och nödvändighet som GRU:s tolkningspraxis förutsätter. Likaså skall hela fri- och

---

<sup>489</sup> HFD 2003/674, liggaren 674. Utslaget är daterat 24.3.2003.

<sup>490</sup> RP 309/1993 s. 49-50.

<sup>491</sup> Se t.ex Suksi 2002 s. 143-145 och Saraviita 2000 s. 123-125.



rättighetssystemet samt konventionerna om mänskliga rättigheter beaktas i tolkningen.<sup>492</sup>

I samma moment nämns också den personliga säkerheten. Stadgandet skall innehållsmässigt ges en sådan tolkning att det motsvarar internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Det skall närmast ses som en förpliktelse för det offentliga att vidta åtgärder för att skydda samhällsmedlemmarna mot handlingar som strider mot gällande rätt, oberoende av vem som utför dem. Sistnämnda tolkning av stadgandets innebörd verkar närmast stöda sig på FN:s människorättskommittés tolkningar av FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Däremot har i tolkningspraxis europeiska människorättskonventionens motsvarande stadgande inte getts självständig betydelse, utan innebörden har varit kopplad till stadgandena om frihetsberövande. Det andra delområde, som stadgandet har relevans för, är samhällets skyldigheter att trygga brottsoffrens ställning och rättigheter.<sup>493</sup>

Andra momentet förbjuder bl.a. behandling som kränker människovärdet. Det avser såväl fysisk som psykisk behandling och är ”avsett att täcka alla grymma, omänskliga eller förnedrande straff eller andra former av behandling.” Stadgandet går tillbaka på motsvarande stadganden i internationella konventioner. Tolkningsstöd för stadgandet kan därför fås från den praxis som utvecklats i tolkningen av dessa.<sup>494</sup> Såväl Pellonpää som Suksi framför uppfattningen att uttrycket ”annan behandling som kränker människovärdet” avser en behandling som är lindrigare än tortyr.<sup>495</sup> Pellonpää anser dessutom att det nationella förbudet mot kränkningar av människovärdet kan ges en vidare tolkning än motsvarande förbud i europeiska människorättskonventionen. Det som i europeiska människorättskonventionen inte skulle betraktas som kränkning av människovärdet kan alltså, enligt denna uppfattning, i princip utgöra kränkning av människovärdet utgående från vårt nationella förbud.<sup>496</sup>

Speciellt intressanta för denna avhandling är frågor om eventuell konflikt mellan självbestämmanderätten och bostadsfrågorna. Kan t.ex. ett liv i missbruk tolkas så att missbrukarna valt ett sådant liv i stöd av sin självbestämmanderätt, och att det valet diskvalificerar dem från rätten till bostad? JO-ämbetets utslag i ovan relaterade ärende angående ett par som hade kombinerade missbruks- och mentalproblem, innehöll intressant information i det avseendet. Ur JO:s årsbok framkommer att det fanns

<sup>492</sup> RP 309/1993 s. 50-51.

<sup>493</sup> RP 309/1993 s. 51. och Saraviita 2000 s. 124. Beträffande påståendena att stadgandet om personlig säkerhet närmast har koppling till tolkning av motsvarande stadgande i FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, se Pellonpää i Hallberg m.fl. 1999 s. 267.

<sup>494</sup> RP 309/1993 s. 51. Se även Saraviita 2000 s. 125-126.

<sup>495</sup> Pellonpää i Hallberg m.fl. 1999 s. 270 och Suksi 2002 s. 146.

<sup>496</sup> Pellonpää i Hallberg m.fl. 1999 s. 271.

utredningar, enligt vilka paret inte ansågs lämpat för en vanlig hyresbostad p.g.a. sina problem. JO:s årsbok speglar ingen kritisk attityd från JO-ämbetets sida till att paret behövde en speciell lösning. Utslaget är ändå tydligt på att paret hade rätt till ett boende, och på att det ställs kvalitetskrav även på den speciella lösning, som lämpade sig för paret.<sup>497</sup> Missbruk är således inget val i stöd av självbestämmanderätten och rubbar inte rätten till boende.

Trots grundlagsskydd, och numera även skydd utgående från L om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (603/1996), måste självbestämmanderätten ändå praktiskt vara begränsad för klienter som inte mera anses lämpade för en normal hyresbostad. Ovannämnda fall visade nämligen också på praktiska svårigheter att hitta en lämplig bostad för denna typ av klienter.<sup>498</sup> JO-ämbetets tysta acceptans av att en vanlig hyresbostad inte kunde komma ifråga kan förstås ha en rimlig orsak. Eventuella grannars rätt till hemfrid bör också beaktas, ifall grunden till att normal hyresbostad inte ansågs lämplig var den för denna klientgrupp vanliga, ett alltför störande leverne.<sup>499</sup> Självbestämmanderätten måste då i fall som detta, utgående från en skälighetsbedömning, vara begränsad till ett val mellan boenden/bostäder av godtagbar kvalitet, som hemkommunen till ett rimligt pris kan uppbringa. Men om rätten till boende är subjektiv, som den var i ovan relaterade JO-avgörande, måste en bostad skaffas fram oberoende av om budgetmedel finns.

Ifråga om rätten till liv och personlig integritet visar JO-utslaget där en pausbarack underkändes, uttryckt i termer som beskrev bostadslöshetens områden i kapitel 1.4, att bostaden skall vara lämplig som bostad och att den ifråga om ”socialt område” skall trygga ett privatliv. Underförstått i JO-ämbetets utlåtande var att det även skall finnas en juridisk rätt att använda bostaden. Som jag uppfattar det, skulle paret alltså inte kunna anvisas en sådan bostad som gör att de förblir bostadslösa, i den mening som avsågs i utkastet till gemensam EU-definition av bostadslöshet.

#### 6.2.2.6 *Rätten till jämlikhet*

Rätten till jämlikhet regleras i GL 6.1 §, som också innehåller den huvudprincip som paragrafen handlar om. Alla skall vara lika inför lagen. Det innebär ett förbud mot godtycke och förutsätter likvärdigt bemötande i likvärdiga fall. Ett utslag från JO

---

<sup>497</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001 s. 171-173.

<sup>498</sup> Ibid s. 171-174.

<sup>499</sup> Från bostadslöshetsforskning bl.a. i Sverige finns dokumenterat att ett alltför vilt leverne utgjort den vanligaste orsaken till vräkning och påföljande bostadslöshet. Se t.ex. Blid & Gerdner i Sahlin Ingrid – Kärkkäinen Sirkka-Liisa (red.) 2002 s. 144.

styrker att vägran att anvisa romer bostad sågs som diskriminerande, då kommunen i sin beredning främst tagit fasta på att familjen kunde bli ett störande element i sin omgivning. Kommunen hade inte utrett det hot, som enligt klagan till JO fanns mot familjen på den ort där den för tillfället bodde. Kommunens agerande stod därför i strid med jämlikhetskraven, och likaså med rörelsefriheten, som åtminstone *prima facie* också gäller ifråga om rätten att fritt välja bostadsort.<sup>500</sup> Skall människogrupper behandlas olika bör för detta finnas en samhällspolitiskt godtagbar grund, vilket bl.a. har relevans för lagstiftningsarbetet.<sup>501</sup> Särbehandling som främjar en faktisk jämlikhet är ett specialfall och är alltid tillåten, eftersom den främjar slutmålet med detta grundrättighetsstadgande. Samhällsutvecklingen kan t.o.m. förutsätta att lagstiftaren agerar med positiva åtgärder för att främja slutmålet verklig jämlikhet. Enligt Ilveskivi är detta likväl lagstiftarens ensamrätt.<sup>502</sup>

Andra momentet räknar sedan upp en rad grunder som normalt *inte* kan utgöra grund för att försätta personer i olika ställning. Inte ens särbehandling på dessa grunder är likväl helt förbjuden. Kraven är ändå extra höga om särbehandling på dylik grund skall kunna anses godtagbar. Förteckningen utgör heller inte en uttömmande förteckning, utan är enbart exempel på förbjudna grunder för särbehandling. GL 6.2 § har också en klar koppling till allmänna människorättskonventioner som Finland är bundet av. Diskrimineringsförbud i dylika konventioner har därför också tolkningspåverkan på hur momentets diskrimineringsförbud bör tolkas. Stadgandet förbjuder också segregation, d.v.s. att i sig likvärdiga tjänster erbjuds separat för olika befolkningsgrupper.<sup>503</sup>

GL 6.3 § bygger på att barnen omfattas av grundrättigheterna, rösträtten undantagen. Grundprincipen är att barnen skall vara jämställda med de vuxna. Likaså skall de betraktas som sinsemellan jämlika. Stadgandet förutsätter även att de behandlas som enskilda individer, och inte enbart som passiva objekt för samhällets åtgärder. De skall också ha rätt till ett medinflytande som motsvarar deras utvecklingsnivå. Samtidigt ger stadgandet grund för en positiv särbehandling av barnen, eftersom de ännu är sårbarare än vuxna.<sup>504</sup>

<sup>500</sup> JO:s utslag 5.5.1998, Dnro 1587/1996.

<sup>501</sup> Se likväl Viljanen 2010 s. 495-499 för en diskussion om en utveckling i riktning mot en *vid* prövning marginal för lagstiftaren. Väsentligt har då varit huruvida särbehandling kan motiveras med ett ur grundrättighetssynvinkel godtagbart skäl. Se samma källa s. 508-509 för en bekräftelse att det ändå finns gränser för prövning marginalen. Skillnaderna bör fylla proportionalitetsprincipen.

<sup>502</sup> RP 309/1993 s. 46-48 och Ilveskivi 2000 s. 40-42.

<sup>503</sup> RP 309/1993 s. 46-48. Se även Jyränki 2000 s. 313, Saraviita 2000 s. 120-121, Suksi 2002 s. 157-162, och Scheinin 1999 i Hallberg m.fl s. 239-242.

<sup>504</sup> RP 309/1993 s. 48-49 samt Saraviita 2000 s. 121-122 och Suksi 2002 s. 162-163.

GL 6.4 § handlar om jämlikheten mellan könen. Stadgandet innehåller ett uppdrag för lagstiftaren att främja jämställdhet mellan könen genom lagstiftning. Lagberedningen pekar på en rad stadganden i internationella konventioner, som Finland ratificerat. Konventionen om avskaffande av all diskriminering av kvinnor medför en generell skyldighet att genom lagstiftning och ”andra tillbörliga metoder” garantera att principen om jämställdhet mellan män och kvinnor förverkligas också i praktiken.<sup>505</sup>

GL 6 § kan därför, tolkad tillsammans med GL 22 §, ses som ett uppdrag bl.a. för lagstiftaren att främja *faktisk* jämställdhet. Främjandet av bostadslösa möjligheter att få bostad kan också principiellt ske via en positiv särbehandling av bostadslösa, eftersom positiv särbehandling som främjar faktisk jämlikhet är tillåten. Långsökt är inte ens uppfattningen att den subjektiva rätten till boende i GL 19.1 §, samtolkad med jämlikhetsstadgandet i GL 6 § och främjandeskyldigheten i GL 22, kan ses som ett exempel på en situation där samhällsutvecklingen t.o.m. *förutsätter* positiv särbehandling av sådana bostadslösa med subjektiv rätt till boende som inte med andra medel får bostad.

#### 6.2.2.7 Rätten till skydd för privatlivet

Rätten till skydd för privatlivet i GL 10 § är här av intresse närmast ifråga om skyddsobjekten *privatliv* och *hemfrid*. Begreppet ”privatliv” får dels sin betydelse via övriga delar av 10 §, d.v.s. begreppet täcker heder, hemfrid, personuppgifter, brev- och telefonuppgifter och andra förtroliga meddelanden. Begreppet privatliv skall likväl ses som ett samlingsbegrepp som avser allt som hör till en individs privata sfär. Det betyder att skyddet för privatlivet, förutom det som uttryckligen nämns i 10 §, också omfattar en ”restpost” med övriga i 10 § icke nämnda delar av privatlivet.<sup>506</sup> En dylik vid tolkning förutsätts också av tolkningspraxis ifråga om art. 8 i europeiska människorättskonventionen.<sup>507</sup> Stadgandet förutsätter också att staten vidtar aktiva åtgärder för att skydda privatlivet. Strafflagstiftningen är det traditionella medlet för detta.<sup>508</sup>

Saraviita lyfter likväl fram att stadgandet, förutom den horisontella dimension strafflagstiftningen reglerar, även har en vertikal dimension. Det hindrar även lagstiftning som skulle innebära längre gående ingrepp i privatlivet än vad lagförbehållet möjlig-

<sup>505</sup> RP 309/1993 s. 49.

<sup>506</sup> Se även Posio 2008 s. 20-32, där det bl.a. betonas att respekten för människovärdet inom den sociala sektorn även förutsätter skydd av privatlivet.

<sup>507</sup> Viljanen i Hallberg m.fl. 1999 s. 335-337.

<sup>508</sup> RP 309/1993 s. 56-57.

gör. Saraviita pekar även på stadgandets koppling till ESK-rättigheter. Han hävdar att det bl.a. har en koppling till det allmännas skyldighet att främja vars och ens rätt till bostad. Dessutom betonar han kopplingen till den subjektiva rätten till liv.<sup>509</sup>

*Hemfridens* kärnområde är enligt GRU:s tolkningspraxis bostaden, fast rättsskyddet i princip sträcker sig längre.<sup>510</sup> Suksi lyfter för sin del fram att hemfridens ”territoriella omfattning” även sträcker sig till t.ex. hotellrum, husvagnar och båtar. Han tillägger ändå att det i så fall förutsätts att boendet där är av ”varaktigare karaktär”.<sup>511</sup>

*Kvalitetskraven* på det boende som skall främjas har redan belysts i kapitel 4.2.2.3, (bl.a. via ett utslag från HFD 6.11.2002, liggaren 2807). Utslaget, som också beaktade ett utlåtande från social- och hälsovårdsministeriet, styrker att kraven på skydd för privatliv och dess hemfridsregler medför att två för varandra främmande människor som huvudregel *inte* skall placeras i samma rum i ett demensboende. Ovan kunde också styrkas att grundlagens skydd för privatlivet varit styrande för den kvalitetsrekommendation för boendeservice för handikappade, som social- och hälsovårdsministeriet gett ut tillsammans med Finlands kommunförbund. Bitr. JO:s tolkning något tidigare, år 2001, byggde däremot på otydliga kvalitetskrav på ett skyddshärbärge för ensamstående bostadslösa alkoholister, medan fallet i JO:s årsberättelse med ett bostadslöst par med alkohol- och mentalproblem styrker ett krav på skydd för privatlivet ändå finns då missbrukare och mentalsjuka anvisas ett boende.

Rimligt är därför sammantaget att GL 10 §, samtolkad med samma lags 6 § och 19.1, 19.4 och 22 §§, tolkas så att *de bostadslösa inte kan ges en negativ särbehandling ifråga om kvalitetskraven på den bostad som det allmänna skall främja rätten till*. Explicit stöd både för diskrimineringsförbud inom bostadssektorn och för kvalitetskrav som tryggar privatlivet, ifråga om bostaden, finns också i grundrättighetskommitténs betänkande.<sup>512</sup> Skall kvalitetskraven för någon grupps del sänkas till en nivå, där privatlivet inte åtnjuter fullt skydd, är det enbart *via lag* sådant kan införas.

Jag påvisade likväl år 2006 att Helsingfors stad, där ca. hälften av landets bostadslösa fanns, hade ett system för anvisande av stödbostäder och stödhem, som verkade diskutabelt med tanke på skyddet för privatlivet. Staden hade utarbetat ”direktiv för boende i stödbostäder och stödhem”. I dessa direktiv, som troligen utarbetats i syfte i trygga en fungerande vårdrelation och -resultat i dylika boenden, gavs socialarbetare

<sup>509</sup> Saraviita 2000 s. 132.

<sup>510</sup> RP 309/1993 s. 57.

<sup>511</sup> Suksi 2002 s. 150.

<sup>512</sup> Perusoikeuskomitean mietintö, Betänkande av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter 1992: 3 s. 349-350.

rätt att göra hembesök i dylik bostad, *vid behov också utan vidare hörande av den boende*. Hyresgästerna medgav med sin namnunderskrift att de tagit del av dessa ”direktiv för boende” och förband sig att respektera direktiven. Direktiven innehöll även en sanktionsmöjlighet. Hyresförhållandet kunde nämligen ensidigt hävas om invånare vid upprepade tillfällen, trots varningar, bröt mot direktiven för boende.<sup>513</sup> Det kan knappast tolkas på annat sätt än att även vägran att när som helst släppa in socialarbetare kunde föranleda hävning av hyresförhållandet.

Numera har Helsingfors stad reviderat sina system. Klienter som får ett stödboende får numera ett regelrätt hyreskontrakt med Helsingfors stads fastighetsverk/bostadsuthyrningen. Dessutom uppgörs en ”boendeplan”, som såväl specialsocialverket som den boende förpliktar sig att respektera. Av den boende krävs samarbete med socialhandledaren och övriga boende. Om detta stipuleras också i ”Boendedirektiven” som gäller i stödboenden och -hem. Hyresgästen skall med sin namnunderskrift också godkänna boendedirektiven.<sup>514</sup> I direktiven sägs först under ”Ordning” att de boende har rätt att bo i fred. Boende förbinder sig därför till att socialarbetare och socialhandledare kan komma in i deras bostad med en nyckel som passar till alla bostäder, ”om situationen det kräver”. Det är förbjudet att ha av rusmedel påverkade gäster i bostaden. Det är också förbjudet att ha nattgäster i stödbostad eller -hem. Om hyresgästens användning av rusmedel är störande, eller om han/hon tillåter störande liv i sin bostad, kan den boende tilldelas en varning. Verbala och fysiska hot mot andra boende, socialarbetare och socialhandledare är definitivt förbjudna.<sup>515</sup> Numera gäller enligt det egentliga hyresavtalet normal lagstiftning vid eventuell uppsägning av hyresgäst. Se bilaga 1, där även det egentliga hyreskontraktet och boendedirektiven finns.

GL 10 §, där skyddet för privatlivet regleras, innehåller i 3 mom. ett kvalificerat lagförbehåll enligt vilket ”Genom lag kan bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall tryggas..” Ur detaljmotiveringarna till momentet i RP 309/1993 framgår att förteckningen över situationer som möjliggör ingrepp i privatlivet uttryckligen är avsedd att vara uttömmande. Där hänvisas också explicit bl.a. till socialvårdsL (710/1982) 41 §.<sup>516</sup> Där stadgas; ”*Är någon i uppenbart behov av socialvård och kräver hans intresse på grund av allvarlig risk för hälsa, utveckling eller trygghet ovillkorligen detta och kan behovet av socialvård annars inte utredas, har en socialarbetare på*

<sup>513</sup> Helenelund 2006 s. 109.

<sup>514</sup> Se korrespondens J-E Helenelund/Katja Aareskoski samt Jorma Pajunen på Helsingfors stads ”specialsocialbyrå” i bilaga 1. Den kompletta termen för direktiven är ”Asumisohjeet tukiasunnoissa ja tukikodeissa.

<sup>515</sup> Se ”Asumisohjeet tukiasunnoissa ja tukikodeissa” i bilaga 1!

<sup>516</sup> RP 309/1993 s. 58.

*förordnande av en ledande tjänsteinnehavare inom socialvården, som har utsetts av det organ som avses i 6 § 1 mom., för utredning av vårdbehovet rätt att vinna tillträde till en sådan persons bostad eller någon annan plats där han vistas.”*

Värt att notera här är att stadgandet i socialvårdsL uppställer strikta villkor för dylika ingrepp i hemfriden. Bl.a. skall klients trygghet *ovillkorligen* kräva dylikt ingrepp och det skall *inte* utan dylikt ingrepp vara möjligt att utreda *behovet av socialvård*. Lagberedningen, som tillkom före grundrättighetsreformen, betonade också att behovet skall bedömas ur klientens synvinkel, och nämner som exempel på när dylikt förordnande kan ges, att klienten p.g.a. sjukdom kan befinna sig i livsfara. Lagtexten, liksom beredningen, verkar också utgå från en individuell prövning i enskilt fall.<sup>517</sup> Helsingfors stad avkräver likväl med sina ”Boendedirektiv för boende i stödbostäder och stödhem” de boende en något *längre gående fullmakt för socialarbetare och -hand-ledare att gå in till den boende med en allmän nyckel*. Direktiven verkar visserligen numera bygga på en prövning från fall till fall, men bygger inte enbart på behov att utreda den boendes vårdbehov. I stället verkar behovet att kontrollera upp den boendes grad av alkohol- och/eller drogpåverkan vara en viktig grund, om denne uppträder störande. Man skall också tolka direktiven för boende mycket välvilligt, för att anse att passusen om rätt att med allmän nyckel gå in till enhyresgäst är ett sätt att kontrollera upp om det finns eventuella ”allvarliga hot mot den boendes utveckling”. Avsikten att trygga övriga boende i huset lugn är mycket tydligare. Ett syfte att trygga andra boendes grundrättigheter är alltså numera invägt i direktiven.

Det kvalificerade lagförbehållets strikta avgränsning av rätt till ingrepp i privatlivet till situationer där det är *nödvändigt för att trygga andra grundrättigheter*, t.ex. ett akut vårdbehov, har ändå drivits litet väl långt, även om man också kan hitta grunder som korrelerar med det syftet, t.ex. syftet att trygga andra boendes rätt till hemfrid. Systemet kan ändå kritiseras för att inte respektera i GL 10 § avsett skydd för privatlivet. Hyresgästens namnunderskrift, med vilken denne förbinder sig att acceptera ”Direktiv för boende i stödbostäder och stödhem” kan *inte* anses tillräckligt. Som ovan framkommit *har GRU förhållit sig negativt även till att ett i lag reglerat samtycke från berörda kunde grunda en rätt att begränsa grundrättigheter*.<sup>518</sup>

Inte ens en hyresgästs vägran att samarbeta kring eventuella lagstadgade krav på motprestationer kan, utgående från GRU:s tolkningspraxis, drabba rättighetsinnehavarnas rätt till den minimistandard som ett människovärdigt liv kräver.<sup>519</sup> Stödhem-

<sup>517</sup> HE 102/1981 s. 58.

<sup>518</sup> Se närmare GRUU 19/2000 och 27/1998.

<sup>519</sup> Se GRUU 44/2000.

men skall, som ovan framkommit, uttryckligen trygga sådant boende av minimistandard som ett människovärdigt liv kräver. Den ännu år 2006 ingående sanktionsmöjligheten<sup>520</sup>, hävt hyreskontrakt, är likväl numera borttaget. Det innebär en stor förbättring, då vägran att acceptera en grundrättighetsstridig rätt att objuden komma in till den boende, inte längre är förknippad med hot om uppsägning, ifall detta inte accepteras av hyresgästen. Numera gäller i stöd av hyresavtalet samma uppsägningsgrunder som gäller för alla som bor på hyra.

*Faktum kvastår likväl att Helsingfors stad använder sina direktiv till boende i stödboende och -hem för längre gående begränsningar än vad det finländska rättssystemet skulle möjliggöra. Kravet på att en boende inte får ha nattgäster saknar laga stöd. En dylik begränsning av privatlivet skulle definitivt kräva lagstöd, för att den skall kunna anses förenlig med rättssystemet. Det ändras inte ens av att den boende "samtyckt" till den lösningen. Som ovan framgick, har GRU förhållit sig negativt till att ett dylikt skulle kunna införas ens i stöd av lag. Ett lokalt utvecklat krav på att en boende skall underkasta sig dylika krav, är därför grundlagsstridigt. Direktivet bygger uppenbarligen också på en uppfattning att boende enbart skulle ha sådana nattgäster som är till skada för rehabiliteringen. Möjligheten att en nattgäst kunde vara en nära anhörig, som vill och kan stöda rehabiliteringen till normalt liv verkar ha uteslutits.*

Det faktum att GRU förhållit sig negativt även till att ett lagreglerat samtycke kunde skapa grund för ingrepp i grundrättigheter utesluter också att dylika ingrepp kunde utgöra oskrivna begränsande klausuler, som skulle utgöra en del av själva normen. Skall de krav H:fors stads specialsocialbyrå ställer, att de som bor i stödboende inte får ha nattgäster, bli lagenligt, krävs både ändrad lagstiftning och en ändrad tolkningslinje från GRU:s sida vad gäller rätten att via avtal avstå från någon grundrättighet.

Ovan har jag ändå förfäktat en uppfattning att det i det finländska grundrättighetssystemet finns någonting som starkt påminner om indirekta lagförbehåll och som utgör en del av normperspektivet. Det bygger på att en optimering av förverkligandet av alla grundrättigheter är möjlig endast om man beaktar lokala förhållanden. Det har i dylika fall också byggts på en explicit delegering i lag att utfärda lokala bestämmelser. Berörda grundrättigheter har där också varit egendomsskyddet och näringsfriheten. *GL 10.3 § och socialvårdsL 41 § ger inte dylika fullmakter. Det finns heller ingenting som styrker sådana lokala särdrag, som skulle kräva dylik lokal reglering. Också på denna grund kan en begränsande klausul, som skulle ge kommunen rätt att fastställa den slutliga sammanvägningen av grundrättigheter, uteslutas.*

---

<sup>520</sup> Se Helenelund 2006 s. 109-110.



### 6.2.2.8 Rätten till rättsskydd

Rätten till rättsskydd har relevans för avhandlingen bl.a. med tanke på det rättsskydd de som har en subjektiv rätt till boende bör åtnjuta.

Rätten till rättsskydd regleras i GL 21 §. Utgångspunkten för denna rättighet är att den enskilde *på eget initiativ* skall ha rätt att få sin sak prövad i domstol eller ”annat oavhängigt lagskipningsorgan”. Med det senare avses ”ett organ och en behandlingsprocess som uppfyller rättsskyddskraven i .... bestämmelserna om mänskliga rättigheter.” Det förutsätter bl.a. att dylikt organ skall vara opartiskt i förhållande till parterna i ärendet, vilket ändå inte tolkats som ett hinder för att intresseorganisationer kan ha företrädare i dylikt organ. Det centrala är att opartiskheten i det enskilda ärendet kan säkerställas. Speciellt frågan om den enskildes rättigheter och skyldigheter kräver tillgång till rättsskydd. Lagrummet förutsätter också att behandlingen sker på behörigt sätt och inom skälig tid. Stadgandet ger även ett institutionellt skydd åt de viktigaste delarna av god förvaltning och rättvis rättegång.<sup>521</sup>

Som problematiska med tanke på denna grundrättighet ansågs i propositionen inför grundrättighetsreformen de besvärshöjningsbud som finns i en del lagar och förordningar, i frågor som gäller rättigheter och skyldigheter.<sup>522</sup> Det erkännandet kan sannolikt också ses som grund till att GRU uttryckligen framförde ett krav på att man under justitieministeriets ledning omedelbart påbörjar en revidering av lagstiftning som strider mot grundrättigheterna.<sup>523</sup> Saraviita hänvisar till att GRU ofta gjort påpekanden om möjligheterna att söka ändring. Han uppfattar det ändå så att rätten att söka ändring skall ges en vid tolkning. Bl.a. kan regler om rättelseyrkande och extraordinärt ändringssökande uppfylla kraven. Det extra ordinära ändringssökandet är likväl inte alltid tillfyllest, p.g.a. den tröskel för hävning av tidigare beslut som förfarandet innehåller.<sup>524</sup>

Det andra delområde där det finns orsak att granska rätten till rättsskydd inom avhandlingens forskningsgebiet är givetvis då en sökande till arava- eller räntestödsfinansierad hyreslägenhet får utslag på sin ansökan om hyresbostad. Det finns alltså orsak att återkomma till rättsskyddsfrågorna i samband med beskrivningen av aravahyresbostäder och räntestödsfinansierade hyresbostäder.

<sup>521</sup> RP 309/1993 s. 22-23 och 77-78. Se även Suksi 2002 s. 231-232 och Saraviita 2000 s. 174-176.

<sup>522</sup> RP 309/1993 s. 78.

<sup>523</sup> GRUB 25/1994 s. 7.

<sup>524</sup> Saraviita 2000 s. 177.

6.2.2.9 *Respekt för mänskliga rättigheter*

Grundlagen är entydig ifråga om att det allmänna har en skyldighet att se till att både grundrättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras (=GL 22 §). Ansvaret för att de mänskliga rättigheterna respekteras ligger i första hand på staten, eftersom en ratificering av internationella människorättskonventioner förpliktar ratificerande stater och ingen annan. Statens skyldigheter sträcker sig således också till att vid behov trygga förverkligandet av mänskliga rättigheter via ny lagstiftning.<sup>525</sup>

ESK-rättigheterna har här en speciell ställning, då redan art. 2 i internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter<sup>526</sup> stipulerar att: ”Varje konventionsstat förpliktar sig att ..... till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att säkerställa, att de i denna konvention inskrivna rättigheterna gradvis förverkligas i sin helhet genom alla därtill ägnade medel, och då i synnerhet på lagstiftningens område.” Samma konvention innehåller också i artikel 11 ett stadgande som rör rätten till bostad. Artikel 11 lyder: ”Konventionsstaterna erkänner rätten för envar att för sig och sin familj åtnjuta en tillfredsställande levnadsstandard, däribland att få tillräckligt med mat och kläder samt en lämplig bostad, ävensom att fortlöpande få sina levnadsvillkor förbättrade. Konventionsstaterna skall vidtaga lämpliga åtgärder för att säkerställa att denna rätt förverkligas,...”

Statens skyldighet att vid behov använda resurser och lagstiftning för att stöda boendet kan alltså härledas direkt ur denna konvention om ESK-rättigheter, som ändå inte konstituerar en subjektiv rätt till bostad för enskilda. Den subjektiva rätten till boende i GL 19.1 § kan ändå ses som *ett* medel i en större arsenal, med vilken ovan citerade skyldigheter är avsedda att förverkligas i vårt land ifråga om rätten till bostad. Likaså kan GL 19.4 § ses som ett förverkligande av samma skyldigheter.<sup>527</sup>

Rätten till respekt för mänskliga rättigheter har också en nära koppling till rättskyddsfrågan, bl.a. via en tolkningspåverkan på många grundrättigheter från de mänskliga rättigheterna. Det finländska grundrättighetssystemet är också avsett att *till alla delar* uppfylla internationella skyldigheter ifråga om mänskliga rättigheter, även om de nationella grundrättigheterna i en del fall ger ett mer omfattande skydd än de

<sup>525</sup> Tuori i Hallberg m.fl. 1999 s. 670-671.

<sup>526</sup> Nämnda konvention har för finländsk del bringats i kraft via F 16.1. 1976/106.

<sup>527</sup> Se t.ex. RP 309/1993 s. 16 och 20, där det både framgår att införandet av centrala ESK-rättigheter i regeringsformen fanns bland grundrättighetsreformens viktigaste målsättningar och att ESK-rättigheternas centrala ställning i internationella människorättskonventioner utgjorde ett viktigt motiv till att ESK-rättigheter borde inarbetas i regeringsformen. Se även detaljmotiveringarna till förslaget till RF 15a § i RP 309/1993 s. 73.

mänskliga rättigheterna.<sup>528</sup> Rättsskyddet kan alltså också fungera som ett instrument med vilket man kan tvinga fram ett förverkligande av de mänskliga rättigheterna.

#### 6.2.2.10 Näringsfrihet

Näringsfriheten har klar relevans för avhandlingen. Relevansen gäller likväl enbart regleringen av *ägandet* av hyreshus. Näringsfriheten regleras numera i GL 18.1 §. Den förutsätter att ”var och en har i enlighet med lag rätt att skaffa sig en försörjning genom arbete, yrke, eller näring som han eller hon valt fritt.” Denna rätt utvecklades ursprungligen från egendomsskyddet. Näringsfriheten innehåller nu bl.a. en grundprincip om fri rätt till yrkesmässigt företagande, eftersom yrke och näring uttryckligen nämns som metoder att skaffa sin inkomst. Näringstillstånd kan i undantagsfall krävas, vilket likväl alltid förutsätter lag, där begränsningarna i näringsfriheten måste vara exakta samt noga avgränsade, så att myndigheternas krav är *förutsebara*.

Sistnämnda krav bygger på normala villkor för begränsning av grundrättigheter. GRU har därför också fäst vikt vid i hur hög grad tillståndsprövningen varit s.k. bunden prövning eller ändamålsenlighetsprövning. En bunden prövning, d.v.s. en laglighetsdito, är då självfallet en bättre metod att begränsa en grundrättighet, varför dylik, eller åtminstone starka inslag av en sådan, eftersträvats. GRU har därför i sin praxis krävt ändring i lagförslag som inte tillräckligt tydligt i lag slagit fast grunderna för en tillståndsprövning.<sup>529</sup> Även bevisbördan ifråga om undantag från tillståndskrav, har varit föremål för ändringsyrkande från GRU:s sida. I utlåtande 26/2001 noterades av tillståndsplikt för innehav av radiosändare inte avsågs gälla sådana som innehar dylika enbart i försäljningssyfte. GRU ansåg att näringsfriheten förutsatte att bevisbördan, vad gäller syftet med innehavet, i denna vanliga typ av undantag från tillståndsplikt, inte kunde åläggas försäljarna av radiosändare.<sup>530</sup> I åtminstone ett fall har utskottet t.o.m. förutsatt att en lag helt och hållet förnyas.

Också i rättsvetenskaplig litteratur har framförts kritik mot att gällande lagstiftning inte fullt ut anpassats till näringsfriheten som en grundrättighet. Kritiken torde då inte avse de lagförslag som avgetts, utan sådana där lagändringar skulle vara av nöden, men de facto aldrig aktualiserats. Bl.a. finns i L om rätt att idka näring (122/1919) 3 § en möjlighet att via lag eller förordning utfärda bestämmelser om ett stort antal nä-

<sup>528</sup> Hallberg i Hallberg m.fl. 1999 s. 654.

<sup>529</sup> Saraviita 2000 s. 163-164, Suksi 2002 s. 189-190, Karapuu i Hallberg m.fl. 1999 s. 568-570. GRUU 4/2000, 24/2000 och 53/2001.

<sup>530</sup> GRUU 26/2001.

ringar. Bestämmelserna kan även inkludera tillståndsplikt.<sup>531</sup> Enbart i förordning reglerad tillståndsplikt borde egentligen inte förekomma

Näringsfriheten skulle sammantaget klart förutsätta att tyngdpunkten i övervakningen av näringarna flyttas till en efterhandskontroll, medan regler om förhandskontroll bör underkastas de allmänna grunderna för begränsande av grundrättigheter. Redan grundrättighetsberedningen utgick likväl från att tillståndsförfarande inte helt och hållet behöver uteslutas, om starka skäl finns för dylikt. Säkerhets- eller hälsoskyddsmotiv nämndes särskilt som godtagbara grunder för tillståndsförfarande.<sup>532</sup>

Karapuu styrker också en strikt tolkning av näringsfriheten, från GRU:s sida, *i andra frågor än tillståndkrav för att få idka en näring*. Bl.a. kunde i förslaget till L om fastighetsfonder (RP 77/1997) inte normgivningsrätten ifråga om fastighetsfonds placeringspolitik delegeras till ministerium. Dylik normgivning, som påverkade utövandet av näring, krävde lagnivå. GRU ansåg att man inte heller i förordning kunde fastslå grunderna för fastighetsmäklarprov. Grunder för den yrkeskunskap hos som provet skulle dokumentera hos fastighetsmäklare skulle fastslås på lagnivå. I utlåtandet om förslaget till L om minskande av tobaksrökning (RP 81/1998) spelade *proportionalitetsprincipen* en viktig roll i GRU:s bedömning. Rökförbudet i allmänna utrymmen utsträcktes i förslaget till restaurang- och matutrymmen, som förutsattes bli delade i en rök- och en icke-röksida. GRU ansåg att förslaget kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning, då tryggheten av andra grundrättigheter (liv och hälsa) låg bakom begränsningarna och då åtgärderna heller inte kunde anses som för stränga, eftersom lindrigare metoder att uppnå det bakomliggande syftet inte fanns.<sup>533</sup>

### 6.3 Lagregleringskravets komponenter vid närmare reglering av subjektiv rätt till boende i GL 19.1 §

Ovan hänvisades redan till att riksdagens grundlagsutskotts ställningstaganden i betänkanden och utlåtanden är det mest auktoritativa material som finns i finländsk grundlagstolkning. GRU påpekade redan i betänkandet om propositionen till grundrättighetsreform, att förverkligandet av nuvarande GL 19.1 § i praktiken kräver lagstiftning på lägre nivå, om grundrättigheterna skall förverkligas. Den position GRU:s

---

<sup>531</sup> Suksi 2002 s. 191. Se även Karapuu i Hallberg m.fl. 1999 s.565 och 568-571 samt GRUU 40/1996.

<sup>532</sup> Karapuu i Hallberg m.fl. 1999 s. 568-569. Se även RP 309/1993 s. 71-72.

<sup>533</sup> Karapuu i Hallberg m.fl 1999 s. 571-572. Se även GRUU 20/1997.

ställningstaganden åtnjuter innebär att detta måste ses som *oerhört viktigt, fast GL 19.1 § redan i sig grundar en subjektiv rätt*.<sup>534</sup>

Ovan i kapitel 5.4 studerades de allmänna kriterierna för begränsande av grundrättigheter. Även tillämpningen inom ESK-sfären, inklusive sociala grundrättigheter, tangetades. Den gav *indikationer* på vad som är möjliga element i det *lagregleringskrav*, som bl.a. Tuori sett som centralt vid en närmare reglering av ESK-rättigheter. Vi noterade också att Tuori pekat på att det på denna punkt *kan* finnas en lucka i regleringen, som gör att förverkligandet av den subjektiva rätten till boende i vissa fall kan basera sig enbart på GL 19.1 §. Han hävdar också explicit att den luckan kan finnas just ifråga om *bostadslösa*.<sup>535</sup>

Eftersom en *täckande* lagstiftning ifråga om subjektiv rätt till boende kanske inte finns, har jag med tanke på mitt avhandlingsarbete därför sett det som relevant att, utgående från GRU:s tolkningspraxis i lagförslag som konkretiserar GL 19.1 §, *se om man kan lista krav på lagar som skall precisera GL 19.1 §. Avsikten är alltså att systematisera, och fördjupa, studien av vilka element lagregleringskravet till denna del består av*. GRU:s tolkningspraxis ifråga om GL 19.2 § och GL 19.3 § kan komplettera tolkningen av lagregleringskravet ifråga om GL 19.1 §, eftersom det sammanhang där GL 19.1 § ingår också kan ha viss tolkningsrelevans för GL 19.1 §. Kompletterande belysning kan GRU:s tolkningspraxis inom ESK-sfären som helhet ge. Även rättsvetenskaplig litteratur, HFD:s praxis och JO:s ställningstaganden kan belysa den subjektiva rätten till boende i GL 19.1 §, utgående från färsk tillämpning på äldre lagar.

Den konstitutionella grunden för betydelsen av tolkningspraxisen finns likväl inte i GL 19 §. Den utgår i stället från i GL 22 § stadgad skyldighet att se till att grundrättigheter och mänskliga rättigheter förverkligas, och från GRU:s centrala roll i den preventiva kontrollen.

Utgående från nämnda källor kan följande krav styrkas:

1. Klart är att GRU ingripit, och krävt ändringar, i lagförslag i vilka man i *förordning* skulle kunna reglera den *personkrets* bland asylsökande, som skulle

<sup>534</sup> GRUB 25/1994 s. 10. Se även Sakslin i Nieminen Liisa (red.) 1999 s. 226, där hon hävdar att typiskt för sociala grundrättigheter är just att de kräver närmare lagstiftning, där förverkligandet av rätten tryggas. Jfr även Lavapuro 2010 s. 67-69, där han klart styrker att GRU har en ställning som auktoritativ grundlagstolkare, varför GRU:s krav på närmare reglering bör tas på största allvar. Han fortsätter likväl med en diskussion om lösningar i olika rättskulturer, och pekar även på att GL 106 § har infört ett nytt element i grundlagskontrollen i Finland.

<sup>535</sup> Tuori 1995 s. 174 och Tuori i Hallberg m.fl. 1999 s. 628.

ha rätt till utkomststöd enligt L om främjande av invandrares integration.<sup>536</sup>  
Grunder för avgränsning av den personkrets som omfattas av rättigheter enligt GL 19.1 § bör därför finnas direkt i lag.<sup>537</sup>

2. Rätten är en *subsidiär rätt*, jämfört med andra metoder att skaffa sig oundgänglig försörjning och omsorg, vilket GRU betonat. Det innebär att den subjektiva rätten till oundgänglig försörjning och omsorg skall regleras som en *sistahandsrätt*, som inträder då alla andra metoder är uttömda.<sup>538</sup> I kapitel 6.2.2.3 har ändå styrkts att handikappservicelagens subsidiära natur får vika undan, vid *gravt handikapp*. Därför är det viktigt att konstatera huruvida dylikt finns.
3. I betänkandet om hela grundrättighetsreformen konstaterade GRU kort och kraftigt att begränsningar som berör kärnan i en grundrättighet inte kan införas via vanlig lag.<sup>539</sup> *GL 19.1 §* är verbalt utformad som en subjektiv och absolut rättighet, vilket innebär att stadgandet *i sin helhet anger en skyddad kärna*. L om utkomststöd och ..... (RP 217/1997) reglerar samtidigt både den subjektiva rättigheten i GL 19.1 § och ett bättre skydd för grundläggande ut-

<sup>536</sup> GRUU 20/1998. Se även RP 66/1998 s. 55, där föreslagen 3 § 2 mom. innebar att tillämpningsområdet för L om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande skulle ha omfattat asylsökande enligt vad som närmare skulle regleras på *förordningsnivå*. Detta skulle samtidigt ha inneburit att den personkrets bland asylsökande som skulle få rätt till utkomststöd enligt föreslagen 22 § skulle ha reglerats i förordning. (RP 66/1998 58) Se även GRUU 18/2001, där GRU noterade att propositionen byggde på att flyktingar normalt skulle tas emot i flyktingförläggningar, men att mottagandet i exceptionella fall skulle kunna ordnas i en flyktingluss. Så kunde enligt propositionen ske ”i situationer av massflykt då ett stort antal människor reser in i Finland”. Vistelsen i flyktingluss var avsedd att vara kortvarig. GRU fäste ändå vikt vid att propositionen ”inte anger direkt på vilka grunder personer som anländer till Finland placeras på förläggning respektive flyktingluss”. Utskottet noterade dessutom att placering på förläggning respektive i flyktingluss skiljde sig avsevärt från varandra ifråga om grundläggande fri- och rättigheter. GRU fäste bl.a. uppmärksamhet vid ett exceptionellt förfarande för att i flyktinglussar svara för den oundgängliga försörjningen och omsorgen enligt GL 19.1 §. Den skulle ges helt i form av naturaförmåner, vilket GRU ansåg försvarbart om tiden i flyktingluss följer det avsedda och blir kortvarig. GRU krävde ändå preciseringar som skulle ange enligt vilka kriterier flyktingar skulle placeras i förläggning respektive flyktingluss, vilket måste ses som ett krav på exakthet i själva lagen ifråga om grunder för avgränsningen av den *personkrets* som behövde acceptera en sämre ställning ifråga om grundläggande rättigheter, bl.a. ifråga om det exceptionella arrangementet för att ge den oundgängliga försörjningen och omsorgen.

<sup>537</sup> I L om utkomststöd (1997/1412), som enligt 1.1 § skall trygga ”den oundgängliga utkomst som behövs för ett människovärdigt liv”, definieras personkretsen i 2 § som ”var och en som är i behov av” utkomststöd, vilket i praktiken specificeras via 6 § som fastställer *nivån* på stödet som ”skillnaden mellan de utgifter och de disponibla inkomster och tillgångar som fastställs enligt denna lag.” Avgränsningsmetoden är alltså indirekt.

<sup>538</sup> GRUU 31/1997. Jfr även RP 309/1993 s. 73-74, där denna aspekt av nuvarande GL 19.1 § redan är tydlig.

<sup>539</sup> GRUB 25/1994 s. 5.

komst enligt GL 19.2 §. GL 19.1 § syns som en subjektiv rätt till den del av utkomststödets grunddel, som är en förutsättning för ett människovärdigt liv. Den nivån får inte äventyras ens i situationer där mottagare av utkomststöd brister i samarbetsvilja ifråga om att uppfylla sådana villkor som uppställts för att få utkomststöd.<sup>540</sup>

4. Även ifråga om *oundgänglig omsorg* enligt GL 19.1 § finns tolkningspraxis, där GRU krävt lagreglering av ”vilken rätt till hälsovård asylsökande har.”<sup>541</sup> Även HFD:s utslag i tvisten mellan ett sjukvårdsdistrikt och Niuvanniemi sjukhus, om betalningsskyldigheten för två svårskötta mentalpatienter, kan ge tilläggsinformation om *den skyddade kärnan*, och speciellt dess relation till ekonomiska överväganden. Så är fallet, trots att det utslaget handlade om lagstiftning som preciserade GL 19.3 §

*Jag uppfattar det så att den subjektiva rätten till boende, som en del av lagregleringskravet, bör ange grunder för den miniminivå denna subjektiva rätt till boende bör uppfylla. Rättssystematiska grunder gör att ett stadgande, GL 19.1 §, som skall ange miniminivån för ett människovärdigt liv, inte heller kan medföra en sämre ställning för den oundgängliga rätten till omsorg”, i förhållande till ekonomiska överväganden, än vad lagstiftning i stöd av GL 19.3 § ger. Den miniminivå rätten till ”oundgänglig omsorg” ger ifråga om subjektiv rätt till boende kan däremot vara högre än de minimikrav GL indirekt anger.*

Grundrättighetskommittén noterade nämligen att man inte uppställer kvalitetskrav på boendet, men att ett sådant boende bl.a. måste uppfylla hälsoskydds krav och kravet på skydd för hemfriden och privatlivet.<sup>542</sup> Så långt kan man explicit ur GRU:s praxis och annat lagberedningsmaterial, ifråga om GL 19.1 §, hitta stöd för innehållsmässiga krav på en lagreglering som preciserar GL 19.1 §.

GRU:s krav på en närmare reglering av det konstitutionella mandatet i GL 19.2 § kan ge en kompletterande belysning, eftersom det stadgandet är avsett att i vanlig lag regleras som subjektiva rättigheter. GL 19.2 § innehåller direkt i själva stadgandet ett antal sociala risksituationer där man har rätt till ”ett mera omfattande skydd än rätten till oundgänglig utkomst i 1 mom.”<sup>543</sup> Ur GRU:s praxis kan man utläsa en okränkbar kärna också i detta stadgande. Kärnan består i ett förbud att bland grupper i sådan

<sup>540</sup> Se GRUU 31/1997 20/1998 och GRUU 44/2000.

<sup>541</sup> GRUU 18/2001 s. 6. Kravet styrker att även oundgänglig omsorg i GL 19.1 § utgör en skyddad kärna.

<sup>542</sup> Perusoikeuskomitean mietintö, Betänkande av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter 1992:3 s. 350. Där noterades även att boendekostnaderna bör vara skäliga.

<sup>543</sup> RP 309/1993 s. 74.

social risksituation som GL 19.2 § avser låta marginalgrupper uppstå, som saknar lagstadgad grund till en bättre grundläggande utkomst än den som garanteras alla i GL 19.1 §.<sup>544</sup> Lagstiftaren har alltså, om dylika grupper verkar uppstå, en på GL 22 § baserad aktivitetsplikt att med lagstiftning förhindra att grupper, som saknar denna lagstadgade rätt uppstår. Aktivitetsplikten kan, som jag uppfattar det, också uttryckas som ett förbud att via en *laissez faire*-politik låta sådana grupper uppstå.

GL 19.2 § avser, som ovan framkommit, ett bättre skydd än GL 19.1 §. GL 19.1 §, igen, grundar redan i sig en subjektiv rätt bl.a. till den oundgängliga försörjning och omsorg, som ett människovärdigt liv kräver. Dit hör också ”ett sådant boende som är en förutsättning för att hälsa och livskrafter skall bevaras.” Ur ovanstående tolkningar i GRU drar jag följande slutsats om vad närmare reglering av den subjektiva rätten till boende i GL 19.1 § kräver:

5. *Rättssystematiska grunder och den på GL 22 § baserade aktivitetsplikten kräver, tillsammans med diskrimineringsförbudet i GL 6 § att lagstiftaren agerar även, då det uppstår faktiska permanenta marginalgrupper, vars subjektiva rätt till ett boende på denna nivå inte förverkligas. Också om miniminivån för en grupp ges en vidare, ur ett socialt och historiskt sammanhang härledd definition, utan att andra grupper i likvärdig situation ges samma rätt, utlöses aktivitetsplikten att trygga dessa negativt särbehandlade grupper samma rätt. = ett förbud att via en laissez fairepolitik negativt särbehandla någon grupp.<sup>545</sup>*

Krause och Scheinin konstaterar klart att diskrimineringsförbudet som mänsklig rättighet även gäller ifråga om sociala rättigheter: ”*non-discrimination is both a human*

<sup>544</sup> Se GRUU 16/1996, 25/1997 46/2002 och 60/2002. Jfr även RP 309/1993 s. 75. Se även GRUU 46/2002, där GRU identifierade grupper, som riskerade bli utan dylikt skydd, och därför både krävde ändringar i lagförslaget och betonade vikten av en grundrättighetsvänlig tolkning. Denna kärna innehåller även andra element, såsom nivåkrav på den grundläggande utkomsten. Här finns likväl ej orsak att gå in på den delen i kärnan.

<sup>545</sup> Även de allmänna lärorna om begränsande av grundrättigheter stöder en dylik tolkning. Grundrättigheter har en kärna som inte får röras i en avvägning. Skall grundrättighet begränsas krävs att de allmänna begränsningsgrunderna samtidigt uppfylls, bl.a. måste det finnas en godtagbar grund för särbehandling av någon grupp. Kombinationen med krav på en godtagbar grund för begränsning av grundrättigheter och den systematiska helheten i grundrättighetssystemet leder till en *restriktiv* linje i begränsning av grundrättigheter. Se Viljanen 2001 s. 129-133. Skulle man *inte* kunna överföra ”*laissez faire*-förbudet” till GL 19.1 §, även ifråga om lagstiftaren och andra normskapande myndigheter, skulle vi stå inför en paradox, nämligen att det *minimiskydd* GL 19.1 § skall garantera ”alla” skulle kunna innehålla luckor, medan den subjektiva rätten till en *bättre* grundläggande utkomst som garanteras ”var och en” i de sociala risksituationerna i GL 19.2 § *inte* skulle få innehålla dylika. Jfr även Scheinin, som i grundlagens värdegrund i GL 1-2 § även ser en horisontell dimension som kan styra tolkningar. Se Scheinin i Hallberg m.fl. 1999 s. 223-224. Se även RP 309/1993 s. 27.



*right of its own and a constitutive element of all human rights, be they civil, ...or social rights.*"<sup>546</sup> Jämlikhetsstadgandet i GL § 6 styrker likaså att diskrimineringsförbudet både omfattar lagstiftaren och gäller inom området för sociala grundrättigheter. GL 6 § innehåller dels ett generellt krav att alla skall behandlas lika inför lagen, dels innehåller paragrafen ett förbud att "utan godtagbart skäl" särbehandla någon bl.a. på grund av ursprung, *hälsotillstånd eller handikapp*. Stadgandet innebär ett *förbud mot godtycklig särbehandling*. Grundrättighetsberedningen hänvisade här till en rad av Finland ratificerade internationella konventioner, som innebär ett diskrimineringsförbud. Positiv diskriminering som främjar faktisk jämlikhet är likväl tillåten.<sup>547</sup>

*GL 21 § förutsätter rätt att utan ogrundat dröjsmål få en fråga om rättigheter eller skyldigheter behandlad vid domstol "eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan."* Det senare avser "ett organ och en behandlingsprocess som uppfyller rättskyddskraven i .... bestämmelserna om mänskliga rättigheter." Det förutsätter att den enskilde på eget initiativ har rätt att få sin sak prövad i dylikt organ och att detta organ är *opartiskt* i förhållande till parterna i det enskilda ärendet. Stadgandet ger ett institutionellt skydd för de viktigaste delarna av god förvaltning och rättvis rättegång. Speciellt frågan om den enskildes rättigheter och skyldigheter kräver tillgång till effektivt rättsskydd, till vilket bl.a. hör rätten till muntlig förhandling och rätten att höra vittnen. Detaljer i dylikt rättsskydd kan likväl regleras i lag, liksom smärre avvikelser. "Å andra sidan får ingens rättsskydd äventyras genom lag."<sup>548</sup>

I ett utlåtande om förslag till ändringar i bl.a. mentalvårdslagen reagerade GRU på att förslaget utgick från att *huvudregeln* var besvärshörbud. Besvärshörbud skulle ändå finnas ifråga om intagning på mentalsjukhus, förlängning av vistelse där och begränsande av patientens kontakter. GRU ansåg att en begränsning av besvärshörbuden till enbart dessa frågor kränkte rättsskyddskraven i GL 21 §, och krävde uttryckligen att det generella besvärshörbudet till övriga delar skulle avlägsnas ur propositionen. Bl.a.

<sup>546</sup> Se Krause och Scheinin 2000 s. 255. Jfr även ERMD 1996, IV, nr. 14, målet *Gaygusuz v. Austria*, där Österrike fälldes för en nationell lagstiftning, som innebar att en turkisk invandrare inte åtnjöt samma minimiskydd för utkomst som österrikiska medborgare.

<sup>547</sup> Se närmare i RP 309/1993 s. 46-49. Se även GRUU 20/1998, där grunder för positiv särbehandling ansågs finnas.

<sup>548</sup> RP 309/1993 s. 22-23 och 77-78, GRUU 25/1997. GRUU 12/2002 styrker möjligheter till smärre avvikelser i lag, liksom uppgiften att dessa ändå inte får skada någons rättsskydd. Där klargörs även att rätten att bli hörd är huvudregel. GRU har också avvisat ett förslag, där huvudregeln skulle ha blivit en skyldighet för en kommunal tjänsteman att ersätta sin arbetsgivares rättegångskostnader, om tjänstemannen förlorat ett kommunalbesvär. Dylik reglering skulle, enligt GRU, ha skadat möjligheterna att utnyttja rättigheten till rättsskydd, och skulle avvika från praxisen i förvaltningsprocesslagen, vilket också visar på en dimension av rättsskyddet. Se GRUU 64/2002. Redan ett välgrundat påstående (*arguable claim*) att mänsklig- eller grundrättighet kränkts räcker för att rätten till rättsskydd skall utlösas. Se Viljanen 2001 s. 251-254 och 256.

borde besvärsrätten utsträckas till beslut som gäller omhändertagande av patients egendom och patients isolering.<sup>549</sup> På motsvarande sätt har GRU avstyrkt besvärsförbud i lagförslag som skulle reglera rätten att inom arbetskraftsservicen avbryta utbildning. Orsaken var att även rätten till utbildningsstöd och andra förmåner som tryggar grundläggande försörjning, genast upphör då dylikt beslut fattats.<sup>550</sup>

GRU har också tolkat kravet på opartiskhet. Utlåtandet gällde besvärgången ifråga om kommunala pensioner, som skulle trygga grundläggande försörjning enligt GL 19.2 §. Utskottet noterade att pensionerna beviljas av kommunala pensionsanstalten. Första besvärinstans skulle utgöras av den till anstalten knutna ”Kommunernas pensionsnämnd”, som totalt skulle ha 11 medlemmar. Av dessa skulle 3 utses bland kandidater Finlands kommunförbund föreslagit, och 3 bland ledamöter som föreslagits av de kommunala huvudavtalsorganisationerna. GRU konstaterade att pensionsnämnden skulle utgöra i GL 98.3 § avsedd *specialdomstol*, som bör fylla kraven på opartiskhet. GRU förutsatte därför att nämndens sammansättning skulle ändras så att *intresseorganisationerna inte har majoritet* i nämnden, även om nämnden inte skulle utgöra sista instans. Fortsatt besvärmöjlighet till försäkringsdomstolen fanns.<sup>551</sup> Senare har noterats en utveckling där man ansett det viktigt att intresseorganisationernas representanter inte får utgöra majoritet vid en besvärsnämnds möten. Detta kombinerades också med att samtliga medlemmar i ifrågavarande nämnds, nämnden för utkomstskyddsärenden, åtnjöt samma rätt att kvarstå i uppdraget som gäller om innehavare av domartjänst. Se även liknande ställningstagande i GRUU 35/2006, där det också betonades att besvärsnämndens medlemmar handlar under domaransvar.<sup>552</sup>

GRU har också krävt att ett ministeriums möjlighet att påverka första besvärinstansens, statens filmnämnds, sammansättning skulle ersättas av ett direkt lagreglerat förfarande, *trots att GRU ansåg det oklart om nämnden alls utgör ett lagskipningsorgan*.<sup>553</sup> Rättsvisekravet på besvärinstansens sammansättning är, enligt detta utlåtande,

<sup>549</sup> GRUU 34/2001. Redan i beredningen av grundrättighetsreformen noterades att besvärsförbud setts som besvärliga i regleringen av rättigheter och skyldigheter. Se RP 309/1993 s. 78.

<sup>550</sup> GRUU 47/2002 om regeringens proposition med förslag till L om offentlig arbetskraftsservice och vissa lagar som har samband med den. Beslutet att avbryta utbildningen kunde fattas alternativt av utbildningsproducent eller arbetskraftsmyndighet. Jfr även GRU 46/2002, där GRU krävde ändring i besvärsförbud, som via en *e contrario*-slutsats kunde tolkas att omfatta även beslut om återkrav av arbetsmarknadsstöd som betalats till arbetsgivare. Se även GRUU 12/2002 om krav på hävt besvärsförbud ifråga om utmätningmans vitesföreläggande.

<sup>551</sup> GRUU 55/2002. Notera att pensionen, enligt GL 19.2 §, skulle regleras som *subjektiv* rätt.

<sup>552</sup> Se GRUU 34/2006. Även här fanns, enligt GRU:s utlåtande, fortsatt besvärmöjlighet till försäkringsdomstol. Se även GRUU 35/2006.

<sup>553</sup> GRUU 14/2000, där GRU påtalade att undervisningsministeriet skulle kunna förordna annan medlem till ställföreträdare för ordförande i statens filmnämnd, om såväl ordförande som vice-ordförande är jäviga eller tillfälligt förhindrade. GRU:s krav på direkt lagreglering baserades på GL 21.2 §.

alltså inte strikt begränsat enbart till lagskipningsorgan. GRU noterade även här att fortsatt besvärsmöjlighet till HFD, utan restriktioner, skulle finnas.

Det finns också en tydlig trend inom ESK-sfären, att även prövningsbaserade stöd bör kunna bli föremål för besvär. I GRUU 32/2000 noteras; ”*Ju mer myndigheternas prövning kopplas till lagfästa villkor, desto större blir behovet att kontrollera myndigheternas verksamhet med hjälp av överklaganderätt för enskilda. Detta är nödvändigt till exempel för att kontrollera att myndigheterna är rättvisa i sin verksamhet och för att säkerställa att lagen tillämpas på lika grunder.*” Utlåtandet avsåg alltså prövningsbaserat stöd enligt GL 19.2 §, d.v.s. ett stöd som skall trygga *mer än* oundgänglig försörjning och omsorg.<sup>554</sup>

Ett viktigt instrument för förverkligande av grundrättigheterna för socialsektorns klienter är L om klientens rättigheter och ställning i socialvården (812/2000).<sup>555</sup> Nämnda lags 7 § förutsätter att en service- och vårdplan uppgörs för klienterna. Klienten skall också kunna medverka i utarbetandet av planen, och klientens självbestämmanderätt skall respekteras. Syftet med service- och vårdplanen är alltså att se till *hela människan och hennes behov*. Någon uttrycklig besvärsmöjlighet över denna plan finns *inte*, trots dess centrala ställning. GRU:s tolkningspraxis styrker likväl också en *direkt tillämpning av GL 21 §, där avsaknaden av uttryckligt besvärshäns tagande tolkas så, att besvärsmöjlighet finns i stöd av GL 21 §.*<sup>556</sup> Också i fråga om ovannämnda service- och vårdplaner måste rättsläget anses vara att GL 21 § kan tillämpas direkt, p.g.a. grundlagens överordnade ställning. Behovet att använda direkttillämpning kan ändå kritiseras utgående från texten i GL 21.2 §;...”*rätten att söka ändring ...skall tryggas genom lag.*”

6. *Slutsatsen är att även de som åtnjuter en subjektiv rätt t.ex. till boende bör ha effektiva rättsskyddsmedel till sitt förfogande, vilka stöder deras rätt. Även en argumentum a fortiori-slutsats, utgående från GRU:s ställningstagande att rättsskyddsmedel bör finnas också vid prövningsbaserade stöd som beviljas*

<sup>554</sup> GRUU 32/2000 om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av arbetsmarknadsstöd. För liknande resonemang, se även GRUU 47/2002. Se även GRUU 55/2002 ifråga om det besvärshäns tagande propositionen, 158 §, innehöll ifråga om rätt till rehabilitering i förslaget till L om kommunala pensioner. GRU godkände besvärshäns tagandet, därför att en reform där besvärsmöjlighet i rehabiliteringsfrågor skulle införas redan var under beredning. En jämförelse mellan utformningen av 158 § i RP 94/2002 och L 921/2003 styrker att det *kategoriska* besvärshäns tagandet i rehabiliteringsfrågor från RP 94/2002 numera slopats. Även ifråga om stöd i 17 § (L 921/2003) som bygger på sannolikhetsprövning finns besvärsmöjlighet. Däremot kvarstår ett begränsat besvärshäns tagande, som avser *innehållet* enligt 17 § 3 mom. i rehabiliteringen.

<sup>555</sup> Se Van Aershot i Lakimies 2003 s. 623 och 628. (ingår i nr. 4/2003)

<sup>556</sup> Se GRUU 44/2000 om Regeringens proposition med förslag till lag om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och vissa lagar som har samband med den.

*enligt GL 19.2 §, styrker slutsatsen. Besvärsrätten bör egentligen vara klart lagreglerad, men vid behov kan även direkt verkan från GL 21 § finnas. Rättsskyddsorganets opartiskhet är en central del i kravet på rättsskydd.*

Ovanstående sammanfattning av lagregleringskravets komponenter ifråga om subjektiv rätt till boende i GL 19.1 § *möjliggör en återkoppling till Alexys schema över konstitutionella rättigheter som ett system av rättsliga positioner*. Han delade ju in rätten till positiva åtgärder i: 1) rätten till positiva *faktiska* åtgärder och 2) rätten till positiva *normativa* åtgärder. Slutsatsen i den återkopplingen till Alexys distinktion blir att de sociala grundrättigheterna i GL 19.1 § principiellt innehåller behövliga komponenter för att *båda* dessa element skall finnas även i vårt rättssystem.

Rätten till *normativa* åtgärder uppvisar likväl en kännbar skillnad jämfört med Alexys teori. I det finländska grundrättighetssystemet saknas en författningsdomstol som skulle kunna konstatera att en rätt till normativa åtgärder finns. Om det finns *luckor* i lagstiftningen, och det saknas en sådan grundrättighetsvänlig tolkning som praktiskt skulle förverkliga den subjektiva rätten till boende i GL 19.1 §, *förutsätter kravet på ett materiellt förverkligande av den subjektiva rätten i GL 19.1 § ändå normativa åtgärder*. Den konstitutionella grunden för den slutsatsen finns i GL 22, 19.1 och 6 §§. Då vårt grundrättighetssystem i dylik situation sätter *aktivitetsplikten* i GL 22 § i centrum, är rättighetsinnehavarna ändå skyddslösa mot en lagstiftare/normskapare som, medvetet eller omedvetet, väljer en *laissez faire*-politik.

## 6.4 Slutsatser om för avhandlingen relevanta konstitutionella mandats funktion inom ESK-sfären

Konstitutionella mandat som är relevanta för avhandlingen finns i GL 19.2. – 19.4 §§. Även GL 18.1 § utgör ett konstitutionellt mandat med relevans för den lagstiftning som reglerar vem som har rätt att äga arava- eller räntestödsbelånade hyreshus. Ovan har de olika typerna av konstitutionella mandat framkommit. Det är dags att nedan sammanfatta hur dessa, utgående från GRU:s tolkningspraxis och rättsvetenskaplig litteratur, *bör* fungera.

Även GL 19.2 § utgör ett konstitutionellt mandat, som skapar subjektiva rättigheter. Ovan har tydligt framkommit att detta konstitutionella mandat kännetecknas av att det i de grupper stadgandet explicit syftar på inte får finnas någon som saknar rätt till ett bättre stöd för grundläggande försörjning, än vad GL 19.1 § tryggar. Då GL 19.1 § fram till den 1 september 2006 skulle täcka 7 % av skäliga boendekostnader, utgör GL 19.2 § bas för närmare reglering som skall trygga betalningsförmåga också ifråga

om resterande del av skäligen *boendekostnader*. Fr.o.m. 1.9.2006 bör GL 19.2 § täcka hela den skäligen boendekostnaden. GRUU 31/1997 visade att *ett diskrimineringsförbud* utgör en del av momentets funktionssätt. Det innebär att sådana *luckor* inte får finnas, som gör att någon i sådan social risksituation som avses i stadgandet blir utan detta bättre skydd. Enligt det finländska grundrättighetssystemets funktionssätt har lagstiftaren *skyldighet* att täppa till eventuella luckor. Det kan också uttryckas som *en rätt till normativa åtgärder*, även om medel att tvinga fram dylika saknas i det finländska grundrättighetssystemet. L om utkomststöd utgör *en* sådan metod att trygga betalningsförmågan.

Ovan har likväl också styrkts en kompletterande bild. *Krav* kan ställas för att man skall få sådant stöd som går utöver minimistandarden i GL 19.1 §. Lagreglerade *sanktioner* i form av sänkt grunddel av utkomststödet är också tillåtna, om den stödberättigade inte samarbetar för att uppfylla kraven. Dylik sänkning påverkar givetvis möjligheterna att hålla sig med en hygglig boendestandard. Funktionssättet speglar ändå det som framkom redan i grundrättighetsberedningen, d.v.s. att samhället tar inte ett första hands ansvar för alla skall ha möjlighet till ett hyggligt boende. Samhällsmedlemmarna har själva huvudansvaret. Grundrättigheter kan därför också samverka med varandra, så att försummad skyldighet att själv stärka sina, och familjens, möjligheter att via egen utkomst trygga möjligheterna till ett rimligt boende, kan rendera dylika sanktioner. Nedan, i kapitel 5.2.1. återkommer jag till bostadsstödet, som också utgör en del av förverkligandet av GL 19.2 § inom bostadssektorn.

Det konstitutionella mandatet i GL 19.3 § innebär, som i kapitel 4.1. framkom, en typ av konstitutionella mandat som *inte kräver att rätten till vård regleras som subjektiv rättighet*. Däremot *krävs lagreglering*. Det skall också skapa förutsättningar att fungera som fullvärdig medlem i samhället. Dessa konstitutionella mandat ålägger uttryckligen det offentliga ett ansvar för att tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster finns att tillgå. Det innebär att Alexys ”rätt till positiva *faktiska* åtgärder” åtminstone finns. Kravet på lagreglering avviker ändå från Alexys ”rätt till normativa åtgärder”, då Alexys version av dessa uttryckligen skulle skapa *subjektiva* rättigheter, vilket GL 19.3 § *inte* alla gånger skapar. Samverkan mellan GL 22 § och målet i GL 19.3 §, att ge en grund att fungera som fullvärdig medlem i samhället, gör ändå att GL 19.3 § ger samhället *skyldigheter* som medför att ingen kombination av social- och hälsoproblem borde få leda till en *faktisk* utslagning från bostadsmarknaden.

Ifråga om kravet på *lagreglering*, följer det ändå en sådan logik att förordning endast kan *precisera* laggrund, vilket GRUU 37/2000 var tydligaste exemplet på. Tuori framhåller att kravet på *lagreglering* enbart förutsätter att man i lag ger närmare reg-

ler om tryggheten av rättigheterna.<sup>557</sup> GRU:s tolkningspraxis falsifierar inte direkt det påståendet, men ger en kompletterande bild enligt vilken en central del i dessa grundrättigheters funktionssätt i lagstiftningsprocessen är *deras interaktion med andra grundrättigheter*. De kan bl.a. ge grund för begränsningar i de sociala förmåner som det finns *subjektiv rätt* till enligt GL 19.2 §. De ger i sådana fall också rätt att ställa lagreglerade *villkor* för erhållande av dylika. Likaså kan de motivera lagreglerade sanktioner i form av minskade förmåner, om dylika villkor inte uppfylls.<sup>558</sup>

Relevant för de konstitutionella mandatens funktionssätt inom bostadssektorn är också att de i flera fall tycks uppvisa samverkan med stadgandena om *personlig integritet*. Skyddet av arbetskraften och hälsofrämjandet har möjliggjort ingrepp i personlig integritet, men samtidigt har GRU satt gränser för vad arbetstagare behöver acceptera i dylikt förverkligande av främjandeskyldighet, och tydligt skyddat kärnan i den personliga integriteten. Skyldigheten i GL 19.3 § att främja hälsa har också i ett fall möjliggjort begränsningar av rättsskyddet, då det gällt ”klart avgränsade frågor”. Även i den proposition som föregick grundrättighetsreformen betonades den växelverkan GL 19.3 § skall ha med andra grundrättigheter. Den nämnde också helt allmänt att *tillräckliga* social- och hälsovårdstjänster skall ordnas. GRU:s tolkningspraxis verkar tillsvidare ge en begränsad tilläggsbelysning av när detta tillräcklighetskrav är uppfyllt. Ur propositionen framgick också att det allmänna har ansvaret för att servicen finns tillgänglig, vilket ändå inte betyder att det allmänna själv måste *producera* tjänsterna.<sup>559</sup>

Ovan har ändå klart kunnat styrkas att på handikappserviceL baserat skydd för *subjektiva rättigheter* är starkt. Ifråga om en grupp som finns bland de faktiskt bostadslösa, d.v.s. i praktiken utskrivna mentalpatienter, har via ett HFD-utslag också kunnat styrkas sådan samverkan som mentalvårdsL och handikappserviceL bör ha, för att trygga en *subjektiv rätt till boendeservice*. Fallet byggde på att en utskrivna schizofrenipatient ansågs som *gravt* handikappad.

Då jag ändå ovan haft anledning att konstatera att samspelet mellan en subjektiv rätt till boende och rätten till vård är en avgörande funktion för att en betydande grupp bland dagens bostadslösa skall få bostad, har jag också antytt att detta samspel kan vara en av de svaga länkarna. Eftersom det konstitutionella mandatet i GL 19.3 § *inte behöver grunda subjektiva rättigheter*, är det sårbart för eventuella brister i *resurstilldelning*. Dylika brister i service- och vårdapparaten kan innebära att dessa konstitut-

<sup>557</sup> Tuori i Hallberg m.fl. 1999 s. 600.

<sup>558</sup> Tydliga exempel på sistnämnda finns åtminstone i GRUU 31/1997, 20/1998 och 44/2000.

<sup>559</sup> RP 309/1993 s. 75.

ionella mandats syfte *inte uppnås*, d.v.s. syftet att svara för att alla kan fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället.

Ovan relaterade jag ändå ett färskt HFD-utslag, som utvisar att handikappservice- lagens subsidiära natur, fått vika vid *gravt* handikapp. Fallet handlade om en patient som drabbats av stroke, med påföljande afasi och apraxi. Patienten bedömdes vara gravt handikappad och hade en *subjektiv rätt* till service enligt handikappserviceL. Målet kan ge handikappserviceL en stärkt ställning, med relevans även för *subjektiv rätt till serviceboende*. Även de medicinska bedömningarnas seger över de ekonomiska i HFD:s utslag i vårdkostnadstvisten mellan Niuvanniemi sjukhus och en patients hemkommun, kan ge hopp om att ”risk för hälsa eller liv” skall kunna ges en starkare ställning ifråga om subjektiv rätt till boende i GL 19.1. §, fast målet byggde på lagar baserade på GL19.3 §.

Dessa är ändå ännu i detta skede enstaka rättsfall, om än hoppningivande sådana. Det konstitutionella mandatet i GL 19.3 § till lagreglering av social-, hälso- och sjukvårdstjänster är därför ännu ingen garanti för att alla som inte klarar sig själva faktiskt får tillgång till en skälig bostad. Det gör att en kombination av problem, som sammantagna gör individer oförmögna att ordna sitt eget boende, fortfarande inte är utesluten. En bristande självinsikt om vård- och servicebehov kan medverka till dylikt resultat.

Ifråga om det konstitutionella mandatet i GL 19.4 § finns, som ovan framkommit, frihet att välja metod för förverkligande. ”Rätten till bostad” kan förverkligas även via budgetmakt. Detta konstitutionella mandats ställning är därför svag, då det endast förpliktar att främja rätten. Då det inte skapar subjektiva rättigheter, finns heller inte rättsskyddsmedel till förfogande, om brister i förverkligandet påvisas. Här finns grund att tala om en *programeffekt*, som enbart innebär objektiva förpliktelser för det offentliga.<sup>560</sup>

*Näringsfriheten* utgör, som i kapitel 4.1. framgår, exempel på ett konstitutionellt mandat, där lagstiftaren har skyldighet att via lagstiftning trygga denna *frihetsrättighet* som en *subjektiv rättighet*. Till denna del är Viljanens beskrivning av lagregleringskravet och kravet på exakthet och noggrann avgränsning vid lagreglering klart relevant. Sammanfattar man hans syns krävs: 1) en rättighet, 2) ”förutsättningar för att begränsningar skall kunna införas”, 3) omständigheter som påverkar begränsning-

<sup>560</sup> Jfr Tuori i Sosiaaliturva 1995:9 22-23.

ens omfattning”, 4) ”reglering av vem som har rätt att begränsa” och 5) ”förfarandet vid begränsning”.<sup>561</sup>

I fråga om näringsfriheten finns ändå inga anmärkningsvärda fynd. Den fungerar i allt väsentligt som en *frihetsrättighet med ett regleringsförbehåll*. Det innebär samtidigt att dess funktion i lagstiftningsprocessen *inte* verkar att ha påverkats av den lagtekniskt har placerats bland ESK-rättigheterna.

---

<sup>561</sup> Viljanen 2001 s. 76-79 och 115-123.



## 7 CENTRALA INSTRUMENT FÖR FÖVERKLIGANDET AV GL 19.4 §

### 7.1 Bostadsbidragssystemen

#### 7.1.1 Kopplingen till mänskliga rättigheter och bostadslöshet

Som framgick ur kapitel 2, d.v.s. människorättskapitlet, har de stater som ratificerat internationella ESK-konventionen också en förpliktelse att trygga tillgången på bostäder som är överkomliga kostnadsmässigt. Ur FN:s ESK-kommittés allmänna kommentar nr. 4 framgick att kravet på att bostäder även bör vara kostnadsmässigt överkomliga ingår i den *minimikärna* som ingår i rätten till lämplig bostad i konventionens artikel 11.1. Samma allmänna kommentar nämner även uttryckligen att detta förutsätter att det finns ett system med subventioner för boendekostnaderna.<sup>562</sup> Krav på att göra bostäder ekonomiskt tillgängliga för personer som saknar tillräckliga medel finns även direkt formulerat i den reviderade europeiska sociala stadgan, art. 31, 3 §. Samma artikel, 2 §, innebär också att länder som är bundna av artikeln och den nämnda paragrafen förbundit sig att ”vidta åtgärder som syftar till att förebygga och minska hemlösheten i syfte att successivt undanröja den”.

Artikel 31, 2 § förutsätter bl.a. att vräkningar under vintern och nattetid i stöd av lag bör vara förbjudna. Via dylika kan nämligen ”skapas” en hemlöshet som kännetecknas av vidriga förhållanden, som kan förebyggas bl.a. med hjälp av bostadsbidrag. Likaså bör en minimitid för varsel om kommande vräkningar finnas inskriven i lag. Det gäller t.o.m. vid olaglig ockupation av en bostad.<sup>563</sup> Europeiska kommittén för sociala rättigheter har också tagit ställning till tolkningen av artikel 31, 3 §. Paragrafen förutsätter att länder bundna av artikeln förbundit sig ”att vidta åtgärder som syftar till 3) att göra bostäder ekonomiskt tillgängliga för personer som saknar tillräckliga medel.” Kommittén har bl.a. noterat att boende, om de är hyresgäster, sedan hyran betalats bör ha tillräckliga medel kvar för att klara en minimistandard ifråga om

<sup>562</sup> [www.ohchr.org/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/General Comments/General Comment no 4 av 31.12. 1991 punkt 8c](http://www.ohchr.org/Human_Rights_Bodies/Committee_on_Economic,_Social_and_Cultural_Rights/General_Comments/General_Comment_no_4_av_31.12.1991_punkt_8c).

<sup>563</sup> Kenna 2006 s. 43-44. Se även [http://coe.int/Human Rights and Legal Affairs/Monitoring/ Protection of social rights/Social Charter/Case Law, Digest s. 352, punkt 679 Conclusions 2003, Sweden](http://coe.int/Human_Rights_and_Legal_Affairs/Monitoring/Protection_of_social_rights/Social_Charter/Case_Law,_Digest_s.352_punkt_679_Conclusions_2003_Sweden), för en beskrivning av förbudet att vräka någon vintertid och nattetid. Se samma källa s. 301 punkt 485, *European Roma Rights Center v. Bulgaria, Complaint No 31/2005*, för ett mål som styrker att artikel 16 i Europeiska sociala stadgan också medför en skyldighet att ge ekonomiskt bistånd för familjer och ordna boende av skälig kvalitet, även om en stat inte är bunden av artikel 31 i den Reviderade Europeiska Sociala Stadgan.

övriga levnadskostnader. Dessutom bör stödsystem för boende utvecklas, så att låginkomsttagare och svaga grupper i samhället trots sitt utgångsläge ändå ekonomiskt klarar ett rimligt boende.<sup>564</sup>

Finland har alltså iklätt sig en tydlig människorättsförpliktelse att trygga att människor med begränsade ekonomiska resurser får ekonomiska resurser att klara av en bostad, som är lämpad för det egna hushållet. Den exakta metoden för att uppfylla dylika förpliktelser kan visserligen väljas nationellt,<sup>565</sup> men människorättsystemet kan ändå anses kräva att någon typ av bostadsbidragssystem upprätthålls nationellt. Artikel E i samma europeiska reviderade sociala stadga förbjuder diskriminering vid förverkligandet av i stadgan avsedda rättigheter. Finland har även ratificerat tilläggsprotokoll 12 till Europeiska människorättskonventionen, vilket medför ett totalt och allmängiltigt diskrimineringsförbud.<sup>566</sup> Som ovan ur människorättskapitlet framgick, finns också bland FN:s instrument en artikel som tolkas som ett generellt diskrimineringsförbud.<sup>567</sup> Sett ur en rättsdogmatisk synvinkel är det därför sällsynt klart att någon grupp *inte* får lämnas utanför ett subventionssystem som ger ekonomiska möjligheter att disponera en bostad som motsvarar hushållets behov. Så är också fallet ifråga om enpersons hushåll.

Då man behandlar bostadsbidrag och människorättsystemet finns det likväl skäl att hålla i minnet att andra subventioner för boendet än bostadsbidrag både är möjliga och önskvärda. Bl.a. stöd för produktion av bostäder dit hyresgäster väljs på sociala grunder kan användas som en metod, men likväl inte helt kan ersätta systemet med bostadsbidrag, om det fortfarande finns bostadslösa. Centralt är även att den vida nationella prövningsmarginalen ifråga om den nationella implementeringen av ESK-

---

<sup>564</sup> Kenna 2006 s. 44-45.

<sup>565</sup> Se t.ex. Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the Implementation of the Right to Housing Council of Europe CommDH (2009)5, Original version s. 3 för en helt entydig text, som styrker nationell möjlighet att välja exakt metod för förverkligandet. Även i [www.ohchr.org/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Right/General Comments/General Comment no 4](http://www.ohchr.org/HumanRightsBodies/CommitteeonEconomicSocialandCulturalRights/GeneralComments/GeneralCommentno4), punkt 8 finns en text "While adequacy is determined in part by social, economic, cultural, climatic, ecological and other factors, ..." Den satsen styrker att boendestandarden, och därmed också de ekonomiska behoven för att klara den, varierar mellan länder och kulturer. Rimligt är därför att även metoderna att stöda de ekonomiska förutsättningarna kan variera.

<sup>566</sup> Republikens presidents förordning 33/2005.

<sup>567</sup> Även i finländsk juridisk forskning hittar man stöd för att detta generella diskrimineringsförbud bör anses kunna ha en tolkningspåverkan på den finländska rätten. Se t.ex. Kalliomaa-Puha 2007 s. 49. Ifråga om ett generellt diskrimineringsförbud i finländsk rätt, byggt på Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter art. 26, se Krause C & M. Scheinin 2000 s. 258-259. Även Langford M. & A. Nolan 2006 s. 24 betonar det generella diskrimineringsförbudet i alla konventionsstater utgående från samma FN-instrument och artikel som Krause C. & M. Scheinin. För en källa som betonar att GL 22 § förpliktar Finland till människorättsvänliga tolkningar av *alla* ratificerade människorättsinstrument, se Tuori – Kotkas 2008 s. 185.

sfärens människorättsinstrument *inte tolkas* så, att den skapar utrymme för att utesluta någon grupp från rätten till sådana subventioner av hyreskostnader som skapar reella ekonomiska möjligheter att disponera en bostad enligt hushållets behov. Slutsatsen bygger bl.a. på ovan nämnda totala diskrimineringsförbud, som även Finland via ratificering av människorättsinstrument förbundit sig till.

Ur FPA:s statistiska årsbok för år 2007 framgår genast efter rubriken för kapitel 8: ”Allmänt bostadsbidrag och övriga bostadsbidragsförmåner från FPA” att det finns fyra olika system för bostadsbidrag; 1) allmänt bostadsbidrag, 2) bostadsbidrag för pensionstagare, 3) bostadstillägg till studiestödet och 4) bostadsunderstöd kopplat till militärunderstödet. Av dessa kan sannolikt endast det allmänna bostadsbidraget och bostadsbidraget för pensionstagare anses relevanta för avhandlingen.<sup>568</sup> Bostadstillägget till studiestödet förutsätter nämligen att studerande uppvisar tillräckliga studieprestationer. Studerande som eventuellt inte klarar kraven på studieprestationer, och blir bostadslösa, faller således principiellt under det allmänna bostadsstödet eller eventuellt bostadsstöd för pensionstagare. Sistnämnda alternativ gäller självklart enbart om så allvarlig sjukdom finns med i bilden att pension kan beviljas. Ungdomar som avtjänar värnplikten, igen, återfinns inte bland de bostadslösa.

Enligt L om bostadsbidrag (408/1975) utgör det allmänna bostadsbidragssystemet ett andrahandsystem, som inte beviljas hushåll med rätt till bostadsbidrag enligt L om bostadsbidrag för pensionstagare (571/2007).<sup>569</sup>

Ovan nämnda konstaterande att människorättsystemet kräver någon form av bostadsbidragssystem, behöver ändå inte betyda att de för avhandlingen relevanta bostadsbidragssystemen skulle ha skapats enbart därför att Finlands människorättsförpliktelser skulle kräva det, eller som ett led i bekämpandet av bostadslösheten. Detta är speciellt tydligt ifråga om L om bostadsbidrag (408/1975). Den är nämligen ursprungligen från 1975, d.v.s. från en tid då de människorättsinstrument ännu inte fanns som numera förpliktar till att ge sådant ekonomiskt stöd som skall möjliggöra ett lämpligt boende för alla. Däremot finns en koppling till det nationella grundrättighetsystemet. I den regeringsproposition som föregick grundrättighetsreformen fanns nämligen också en hänvisning till att nuvarande GL 19.4 § bl.a. har ett mål att hålla boendekostnaderna på en rimlig nivå, och till att en metod som kan, och har, använts för detta är ”direkt och partiell ersättning för boendekostnader med allmänna medel”.<sup>570</sup> Främjandet av bostadsförhållandena har givetvis också en historia som

<sup>568</sup> Se Kelan asumistukitilasto, FPA:s statistik Bostadsbidrag 2007 s. 272.

<sup>569</sup> Se L om bostadsbidrag (408/1975) 2 §. Se även FPA:s statistiska årsbok 2007 s. 274.

<sup>570</sup> RP 309/1993 s. 76.

sträcker sig längre tillbaka i tiden än vad bostadsfrågornas reglering i grundrättighets-systemet antyder.<sup>571</sup>

Det uttalade målet med det *allmänna* bostadsbidragssystemet är att trygga ett boende av rimlig kvalitet också för dem som inte med egna resurser, eller via andra stödsystem, har resurser att klara ett rimligt boende. Det överensstämmer ändå väl med syftet med rätten till bostad i människorättssystemet, och skall säkerställa att hushållen efter betalt boende också klarar övrig nödvändig konsumtion, likväl så, att arbete fortfarande skall vara lockande.<sup>572</sup> Lagen anger förutsättningar för erhållande av allmänt bostadsbidrag. Enkelt uttryckt krävs enligt 3 § att den bostad hushållet förfogar över är lämpad som bostad, och att hushållets sammanlagda fasta inkomst underskrider en av statsrådet årligen fastslagen nivå. Om den inkomsten varierar bestäms den på en genomsnittlig uppskattad årsinkomst för hushållet. Om inte annat kan påvisas, fastställs månadsinkomsten likväl minst till samma storlek som arbetsmarknadsstödet. Även regler för beaktande av förmögenhet finns, men är inte särskilt relevanta ur bostadslöshetssynvinkel. Ifall hyresgäst upprepat försummar att betala sin hyra, kan hyresbidraget enligt 16 § även utbetalas åt hyresvärden.

Syftet med L om bostadsbidrag för pensionstagare (571/2007) är att sänka boendekostnaderna för pensionstagare med små inkomster och möjliggöra att de kan bo kvar hemma så länge som möjligt, de låga inkomsterna till trots. Förutsättningarna för att erhålla bostadsbidrag enligt denna lag regleras i 7 §. De är nästan identiskt utformade med dem som finns i 3 § i L om bostadsbidrag (408/1975), till den del de kunde tänkas ha relevans för bostadslösa. Detta bostadsbidrag kan beviljas både för *hyres-* och *ägobostad*, som utgör fast bostad i Finland. Bostadsbidraget betalas till det konto bidragstagaren uppgett. Det kan alltså betalas till hyresvärden, om bidragstagaren yrkar på det. Ur regeringspropositionen framgår varken i den text där syftet med lagen behandlas eller där allmänna motiveringar finns, någon koppling till människorättsförpliktelser eller till bekämpandet av bostadslöshet.<sup>573</sup> Det hindrar ändå inte att denna lag också kan ha en potential att förverkliga dylika syften. Det måste nämligen betraktas som ytterst osannolikt att det bland de svårt utslagna, som bostadslösa per definition är, *inte* skulle finnas sådana som har sjukpension.

---

<sup>571</sup> Se Pajukoski 2006 s. 69-78.

<sup>572</sup> Asumistukiselvitys. Asumistuen toimivuustyöryhmän raportti 2006 s. 11. Se även Tuori och Kotkas 2008 s. 242, där dessa betonar att bostadsbidrag enligt L 408/1975 är ett sätt att utjämna boendekostnader via skattefinansiering.

<sup>573</sup> RP 90/2006 s. 6. Se samma RP s. 6-7 samt de allmänna motiveringarna till nämnda lag s. 16-17 för påståendet att hänvisning till människorättsinstrument eller bekämpande av bostadslöshet ej anförs som motivering till lagförslaget.

Både det allmänna bostadsbidraget och bostadsbidrag enligt L om bostadsbidrag för pensionärer har alltså en tydlig inriktning som i sig väl passar bostadslösa, nämligen bostadsbidrag för att ge ekonomiska möjligheter att betala för t.ex. en hyresbostad. Bostadsbidragssystemet kan också ses som ett led i en allmän trend som Korkeaoja berör, enligt vilken *produktionsstöd* för bostäder minskat och ”*konsumtionsstöden*” ökat. Det medverkar till att ge den enskilde bättre möjligheter att välja sin egen bostadsmiljö.<sup>574</sup> Detta får ändå inte, utgående från för Finland bindande mänskliga rättigheter som ovan angetts, ske via en sådan reglering där det finns negativt särbehandlade grupper.

### 7.1.2 Användningen av bostadsbidrag enligt relevanta lagar

En statistisk jämförelse av bostadsbidragsvolymerna enligt de båda systemen är därför av intresse. År 2007 fick 173.518 hushåll bostadsbidrag enligt L om bostadsbidrag för pensionstagare. Av dessa gavs 152.487 hushåll bostadsbidrag för *hyresbostad*. Bostadsbidrag enligt L om bostadsbidrag (408/1975) betalades, i sin tur, till 142.235 hushåll, av vilka 133.517 hushåll åtnjöt det bidraget för att kunna ha råd med en *hyresbostad* som var lämpad för hushållets behov.<sup>575</sup> Ifråga om det allmänna bostadsbidraget kan också styrkas att de totala utbetalningarna uppgick till drygt 430 milj. euro år 2007.<sup>576</sup> Motsvarande totalbelopp har inte gått att hitta för det bostadsbidrag som bygger på L om bostadsbidrag för pensionstagare, men år 2005 utgjorde pensionstagarnas bostadsbidrag totalt 288,6 milj. euro. Det allmänna bostadsbidragets totalsumma det året var i samma storleksklass som 2007, närmare bestämt 436,9 milj. euro.<sup>577</sup>

Ytterst anmärkningsvärt med tanke på Korkeaojas ovan nämnda påstående är att konsumtionsstöden ökar, är att regeringens bostadspolitiska program, godkänt 14. 2. 2008, *inte* överhuvudtaget nämner något om bostadsbidragssystemen.<sup>578</sup>

<sup>574</sup> Se Korkeaoja 2005 s. 7.

<sup>575</sup> FPA-statistik/Bostadsbidrag 2007. Socialskydd 2008 s. 60. (FPA=KELA i källförteckningen)

<sup>576</sup> FPA:s statistiska årsbok 2007, kap. 8 s. 276. (FPA=KELA i källförteckningen)

<sup>577</sup> Asumistukiselvitys. Asumistuen toimivuustyöryhmän raportti 2006 s. 5.

<sup>578</sup> Se Hallituksen asuntopoliittiset ohjelmat, Valtioneuvoston asuntopoliittinen toimenpideohjelma, där även ”Helsingin seudun aiesopimus” och ”Pitkääikaisasunnottomuuden vähentämisohjelma” finns. Dessa program har publicerats i Miljöministeriets serie ”Ympäristöministeriön raportteja” som nr. 15/2008. Se även Mäkinen 2009 s. 165, där hon behandlar detta program. Hon hänvisar även till att 20 % av en eftersträvad total bostadsproduktion om 12 000 – 13 000 bostäder per år i huvudstadsregionen är avsedd att utgöra statligt stödd hyresbostadsproduktion där hyresnivån skall hållas på rimlig nivå. Hon påvisar också att tomtanskaffningsfrågorna där ägnas speciell uppmärksamhet.

Bostadsbidragen utgjorde alltså under Vanhanens II regerings och Kiviniemis regerings tid inget satsningsområde inom bostadspolitiken enligt det bostadspolitiska programmet. Ännu år 2002 fanns i Miljöministeriets utvärdering av de bostadspolitiska stödsystemen en notering att de i förhållande till inkomsterna största boendekostnaderna i ökande utsträckning blivit ett problem både för de hushåll som har de lägsta inkomsterna och för nya hushåll, och då framför allt i tillväxtcentra.<sup>579</sup> I samma utvärdering fanns därför också en entydig rekommendation att *bostadsbidragssystemets struktur och inkomstgränser skulle justeras framför allt i huvudstadsregionen*, där de faktiska hyrorna ofta överskred de nivåer som gav rätt till bostadsbidrag.<sup>580</sup> Med ”bostadsbidragssystemet” avsågs det allmänna bostadsbidragssystemet. I samma utredning redovisades att aravahyrorna i huvudstadsregionen låg 27 % under hyrorna på den fria marknaden, medan motsvarande siffra för hela landet var 17 %.<sup>581</sup>

År 2006 påvisade jag att ovan nämnda rekommendation totalt nonchalerats ännu då de allmänna bostadsbidragen för 2005 fastställdes. De relativt sett största höjningarna hade i stället genomförts i kommungrupp IV, d.v.s. i landsbygdskommuner, där boendekostnaderna är lägst. De hade också riktats till de största bostäderna. Bostadsbidragssystemet hade således utvecklats i en riktning som var helt i strid med rekommendationerna om att använda det för att förbättra möjligheterna att hyra små men dyra bostäder i centrum av stora tillväxtcentra. Då också de bostadslösa efterfrågan på bostäder mest gäller små lägenheter i stora tillväxtcentra, främst Helsingfors, såg jag den faktiska utvecklingen av bostadsbidragssystemet fram till 2006 som direkt kontraproduktiv ur en bostadslöshetssynvinkel.<sup>582</sup> Omdömet skall självklart ses mot bakgrunden av förslaget att rikta höjningarna av bostadsbidragen framför allt till tillväxtcentra där boendet tar största andelen av nettoinkomsterna. Då de flesta bostadslösa också lever i dylika miljöer, kunde en dylik höjning därför också ha potentiell relevans för bekämpningen av bostadslösheten.

För Helsingfors del, där de flesta bostadslösa finns, har utvecklingen av de maximala boendekostnader per m<sup>2</sup> som berättigar till bostadsbidrag, enligt statsrådets F om grunderna för bostadsbidraget 5 §, beroende på byggnadsår och storlek höjts från 7,1 % år 2005 till 10,3 % år 2009 för de tre minsta bostadsstorlekarna. De bostäderna har en storlek om maximalt 35,9 m<sup>2</sup>. I Esbo, Grankulla och Vanda, d.v.s. i kommungrupp

<sup>579</sup> Se ”Suomen asuntorahoitusjärjestelmän ja asumisen tukijärjestelmän arviointi”, Ympäristöministeriön moniste 103/2002 s. 11. Publikationen har printats ut den 21 maj 2004 från Internet [www.ymparisto.fi/Asuminen/Ohjelmat\\_ja\\_strategiat/Suomen\\_asuntorahoitusjarjestelma\\_ja\\_asumisen\\_tukijarjestelma\\_arviointi](http://www.ymparisto.fi/Asuminen/Ohjelmat_ja_strategiat/Suomen_asuntorahoitusjarjestelma_ja_asumisen_tukijarjestelma_arviointi).

<sup>580</sup> Ibid s. 37.

<sup>581</sup> Ibid s. 22.

<sup>582</sup> Helenelund 2006 s. 141-145.

II, hade motsvarande höjningar varit 7,7 % - 10,3 %. I cent uttryckt var höjningarna på 92 cent under 4 år identiska med dem i kommungrupp I, d.v.s. i Helsingfors. Också i kommungrupperna III och IV höjdes de maximala boendekostnaderna för bostäder upp till 35,9 m<sup>2</sup> med samma belopp per kvadratmeter, 92 cent.<sup>583</sup>

Detta innebar i praktiken att de största procentuella förhöjningarna kom i kommungrupp IV, därför att maximikostnaden i utgångsläget var lägst där. Fast utvecklingen varit hygglig procentuellt sett i huvudstadsregionen, är slutresultatet ändå att situationen i huvudstaden och huvudstadsregionen, där en större andel av nettoinkomsten går åt till hyran, trots rekommendationen *inte* korrigerats via bostadsbidragssystemet.

En närmare analys av höjningarna ifråga om större bostäder styrker uppfattningen om en ytterst schematisk politik, där höjningen i cent varit lika stor totalt, 92 cent på fyra år, oberoende av kommungrupp och bostadsstorlek.<sup>584</sup> Samma centlinje har gällt också ifråga om bostäder med annat uppvärmningssystem än centralvärme. Även där har höjningen genomgående varit 92 cent på 4 år, oberoende av bostadens storlek.<sup>585</sup>

De allra minsta procentuella höjningarna av maximala bostadskostnader som ligger till grund för bostadsbidraget har alltså gjorts för de allra minsta bostäderna i kommungrupp I, d.v.s. i Helsingfors, för bostäder byggda 1996 eller senare. Det är just de minsta bostäderna där som skulle ha den största relevansen för bostadslöshetsbekämpningen. De minsta bostädernas maximiyta är här 35,9 m<sup>2</sup> och förhöjningen i dessa var 7,1 %. Bostäder för bostadslösa behöver självklart ändå inte vara ur den nyaste ändan. Den största procentuella höjningen kom för bostäder som hade annan uppvärmning än centralvärme, och fanns i kommungrupp IV, d.v.s. i det som kunde kallas glesbygdsfinland. Där utgjorde höjningen om 92 cent på fyra år för de största bostäderna, d.v.s. bostäder från 81 m<sup>2</sup> uppåt, hela 29,7 %. I praktiken var den maximala boendekostnaden där i utgångsläget 3,09 €/m<sup>2</sup> och höjdes till 4,01 €/m<sup>2</sup>. Anmärkningsvärt är också att den maximistorlek som berättigar till allmänt bostadsbidrag år 1996 minskades med 3 m<sup>2</sup> för 1-3 personers hushåll. Bostadsstödsutredningen år 2006 konstaterade att den praktiska konsekvensen av det blev att ca. hälften av dem som åtnjuter bostadsbidrag *inte får bostadsbidrag på den faktiska hyran*, eftersom de bor i större bostäder än vad normen för beräkning av bostadsbidrag förut-

<sup>583</sup> Jfr Statsrådets förordning 1057/1994 § 5 och statsrådets förordning 834/2008 om grunderna för bostadsbidrag för år 2005 respektive 2009. Jämförelsen avser, som ovan framkom, endast de tre minsta bostadsstorlekarna och sådana av dem som har centralvärme.

<sup>584</sup> Jfr övriga bostadsstorlekar per kommungrupp i statsrådets F 1057/1994 och statsrådets F 834/2008 § 5 och uttryckligen sådana bostäder som har centralvärme. De utgör sannolikt den största gruppen bostäder.

<sup>585</sup> Jfr samma källa ifråga om bostäder med annat uppvärmningssystem än med centralvärme.

sätter. Detta gäller i synnerhet 1-personers hushåll, där maximinormen för bostadsstorlek, 37 m<sup>2</sup> något avrundat, ofta överskrids.<sup>586</sup>

Å andra sidan fanns också i samma utredning uppgifter som styrker att överskridningar finns inte bara i kommungrupp I. De var år 2005 ännu vanligare i andra kommungrupper ifråga om 1-personers hushåll, som ju har den största relevansen för bostadslösa. Alla bostadsstorlekar medräknade var antalet bostadsbidragshushåll där normhyrorna överskreds faktiskt minst i Helsingfors, där 41 % hade en realhyra som överskred normhyran. Den siffran hölls likväl ner av med statsstöd producerade hyresbostäder.<sup>587</sup>

Tittar man skilt på de *frifinansierade* hyresbostäderna, överskreds normhyrorna mest i kommungrupp I, d.v.s. i Helsingfors, där nästan 73% av fallen låg över normhyran. Även kommungrupp II nådde högt med nästan 70%. Största andelen överskridningar *totalt* fanns i kommungrupp II, d.v.s i övriga kommuner i huvudstadsregionen, och närmast de faktiska hyrorna låg normhyrorna för ensamförsörjare.<sup>588</sup> Tyvärr har det inte gått att få fram de faktiska hyrorna i kommungrupp IV och för stora bostäder utan centralvärme, till vilka de största bostadsbidragshöjningarna har riktats. En grov indikation kan likväl erhållas ur Statistikcentralens hyresstatistik för första kvartalet 2009. Enligt den låg de fria marknadshyrorna i trerumslägenheter i kommuner med under 20.000 invånare på 6,60 €/m<sup>2</sup> under första kvartalet 2009. Där finnefattades alltså också sådana där uppvärmningen färdigt ingick, medan ännu större hyresbostäder saknades.<sup>589</sup> Siffran ger ändå en indikation att grunden för bostadsbidraget i kommungrupp IV och för fritt finansierade bostäder utan centralvärme kan ligga rätt nära de faktiska hyrorna.

Bassjälvriskandelens roll, åter, framgår av 6 § i L om bostadsbidrag (408/1975). Där stadgas att *bostadsbidragets storlek utgör 80 % av det belopp av de skäligen boendekostnader, som överstiger den i euro uttryckta bassjälvriskandelen.*

Bassjälvriskan beaktar såväl hemort och familjestorlek som hushållets inkomster. Bassjälvriskan är lika stor i kommungrupperna I-II. År 2009 var den där obefintlig i 1-personers hushåll upp till en månadsinkomst om 555 €/månad, i 2-personers hushåll upp till 585 €/månad, i 3-personers upp till 735 €/månad. I 4-personers hushåll är motsvarande gräns 855 €/mån., i 5-personers 1035 €/mån., i 6-personers 1245 €/mån., i 7-personers 1425 €/mån. och i de största familjerna om 8-personer 1565 €/månad. Den

---

<sup>586</sup> Asumistukiselvitys. Asumistuen toimivuustyöryhmän raportti 2006 s. 20

<sup>587</sup> Ibid s. 37.

<sup>588</sup> Ibid s. 40 och 36-37.

<sup>589</sup> Se Statistikcentralens publikation ”Asuminen 2009”, Vuokratilasto, 2009, 1. neljännes.



självriskandel som då kommer emot var bara 13 €/månad i alla klasser. Basriskandelen höjdes med högre inkomst och var i ett 1-personers hushåll 26 euro redan om inkomsten var 571-585 euro. Som en grov tumregel kan också noteras att för varje 15 € som månadslönen steg, steg bassjälvriskan i ett 1-personers hushåll med 5-6 € sedan man kommit över en månadsinkomst på 630 €

Det allmänna bostadsbidragssystemet har alltså *inte* använts till att förbättra möjligheterna att ekonomiskt klara hyran för små bostäder i Helsingfors och andra tillväxtcentra, fast problemen där varit störst. Utvecklingen av de fria marknadshyrorna har garanterat inte följt samma linjer. I stället har politiken relativt sett gått ut på att stöda familjer som behöver stora bostäder i glesbygden. *Bostadsbidragspolitiken har således, trots rekommendationer i annan riktning, inte använts som ett medel för att bekämpa bostadslösheten, åtminstone inte efter rekommendationen år 2002 fram till slutet för år 2009, som här studerats. Ett dylikt agerande kan också ur människorättssynpunkt kritiseras. Arajärvi noterar att människorättsförpliktelserna också utsträcker sig till att upprätthålla system som är viktiga för ett faktiskt förverkligande av mänskliga rättigheter, till att utveckla dem och även anvisa faktisk finansiering för dem. Statlig försummelse och likgiltighet inför dylika förpliktelser kan utgöra en mekanism som leder till marginalisering.*<sup>590</sup>

Det system för *bostadsbidrag som utgör ett förstahandsalternativ, bostadsbidraget för pensionstagare*, är alldeles annorlunda uppbyggt än det allmänna bostadsbidraget. Dess huvuduppgift är att trygga förutsättningarna att bo kvar i det egna hemmet fast ändrade förhållanden försämrat de ekonomiska möjligheterna att bo där. Samma ekonomiska effektivitetskrav finns således *inte* ifråga om denna form av bostadsbidrag. Anmärkningsvärd är också uppgiften i utredningen om bostadsbidrag 2006 att 92 % av de hushåll som lyfte bostadsbidrag för pensionärer var 1-personers hushåll, medan endast 52 % av hushållen i det allmänna bostadsbidragssystemet var 1-personers hushåll.<sup>591</sup>

*Ifråga om bostadsbidrag för pensionärer* bör först noteras en ny lag(571/2007), som trädde ikraft 1.1. 2008. De grupper som har principiell rätt till bostadsbidrag enligt denna lag omfattar enligt 8 § dem som fyllt 65 år och person som fyllt 16 år och som får:

1. Sjukpension enligt folkpensionsL (568/2007), efterlevnadspension, arbetslöshetspension enligt 2 § i L om införande av folkpensionslagen (569/2007), in-

<sup>590</sup> Arajärvi 2009 s. 7, 14 och 19.

<sup>591</sup> Asumistukiselvitys. Asumistuen toimivuustyöryhmän raportti s. 10 och 21 och RP 90/2006 s 6-7.

dividuell förtidspension enligt 3 § eller efterlevnadspension enligt 4 eller 5 § i den lagen.

2. Garantipension enligt 7 § 2 mom. 2 punkten i L om garantipension (703/2010)
3. Pensionsstöd enligt L om pensionsstöd för vissa långtidsarbetslösa (39/2005) eller sådan ålderspension enligt folkpensionsL som avses i 2 § i nämnda lag.
4. Full invalidpension (sjukpension) eller efterlevnadspension enligt de lagar som nämns i 3 § i L om pension för arbetstagare (395/2006) eller någon annan motsvarande lagbaserad full sjukpension eller efterlevnadspension på grundval av ett arbetsavtal- eller tjänsteförhållande,
5. Arbetslöshetspension eller individuell förtidspension på grundval av arbetsavtals- eller tjänsteförhållande enligt L om sjömanspension (1290/2006), där arbetspensionslagar som nämns i 3 § 2 mom. 1 och 3-7 punkten i L om pension för arbetstagare, 28 § i L om införande av pension för arbetstagare (396/2006), 28 § i L om införande av L om pension för företagare (1273/2006), 27 § i L om införande av pension för lantbruksföretagare (1281/2006) eller 14 § i L om införande av L om statens pensioner (1296/2006)
6. På grundval av full arbetsförmåga enligt lagstadgad olycksfallförsäkring, lagen om olycksfall i militärtjänst (1211/1990), trafikförsäkringslagstiftningen eller lagen om skada, ådragen i militärtjänst (404/1948) beviljad fortlöpande olycksfallspension, livränta, sjukpension, efterlevnadspension, försörjningspension eller sådan ersättning för inkomstbortfall som betalas när ett år har förflutit från trafikskadan,
7. Fortlöpande olycksfallspension eller livränta enligt L om rehabilitering som ersätts enligt lagen om olycksfallsförsäkring (625/1991) samt fortlöpande sjukpension eller ersättning för inkomstbortfall enligt lagen om rehabilitering som ersätts enligt trafikförsäkringslagen (626/1991), den sistnämnda ersättningen dock först när ett år förflutit från skadefallet,
8. Invalidpension (sjukpension) eller efterlevnadspension enligt lagen om pension för riksdagsmän (329/1967), lagen om familjepension efter riksdagsmän (107/1990) eller lagen om medlems av statsrådets rätt till pension och om familjepension efter honom (870/1977), samt
9. Förmåner från utlandet som de förmåner som avses ovan.

Förteckningen av pensionslagar som berättigar till bostadsbidrag för pensionstagare är så pass omfattande att man kan anta att även eventuella bostadslösa pensionstagares pension beviljats på basen av någon av dessa lagar.

Enligt 4 § i Statsrådets förordning 835/2008 om grunderna för beviljande av bostadsbidrag för pensionärer år 2009 finns det en maximal årshyra som berättigar till bostadsbidrag. Den är i kommungrupp I, dit enligt denna lag Helsingfors, Esbo, Grankulla och Vanda hör, 6321 € I kommungrupp II utgör godkänd årshyra 5812 €/år. Till kommungrupp II hör 26 städer och kommuner, bl.a. alla större städer utanför huvudstadsregionen i landet. Då merparten av landets bostadslöshet finns i huvudstadsregionen och största delen av resterande bostadslöshet i övriga stora städer i landet, innebär detta att endast ströfall av bostadslösa finns på annat ställe än i kommungrupperna I och II. Grunden för statsrådsbeslutet finns i L om bostadsbidrag för pensionstagare (571/2007), 10 §, enligt vilken statsrådet i förordning kan besluta om maximibeloppet för bostadsbidrag enligt denna lag. Samma stadgande möjliggör också att beloppet fastställs så att det är olika beroende på hemkommun. Mom. 2 i samma paragraf i nämnda lag stipulerar att maximikostnaderna för boendet höjs med 20 % om minst ett barn bor i sökandens bostad, och med 40 %, ifall minst tre barn bor tillsammans med sökanden.

Dividerar man de maximala årliga boendeutgifterna med årets 12 månader blir resultatet att den månadshyra som godkänns som grund för bostadsbidrag i L om bostadsbidrag för pensionstagare är 526,50 €/mån. i kommungrupp I. Motsvarande maximala hyresnivå blir i kommungrupp II 484,16 €/mån. *Bostadsbidraget uppgår till 85 % av de årliga boendekostnader som skall beaktas, minskade med självriskandelen, som enligt 11 § består av en bassjälvriskandel om 491,50 €/år och dessutom av en på årsinkomsten baserad tilläggsjälvriskandel.* Sistnämnda utgör 40 % av den årsinkomst som överstiger 6.986 €

Huvudintrycket av systemet är att maximalt godkända boendekostnader verkligen håller en låg nivå, fast systemet i princip är tänkt att möjliggöra för de efterlevande att stanna kvar i tidigare bostad, även om huvudförsörjaren kanske dött, eller om sjukdom omöjliggjort fortsatt arbete. Det intrycket ändras inte heller av att statsrådets F om bostadsbidrag för pensionstagare 1 § även möjliggör boende i eget egnahemshus. Enligt 2 mom. i samma lag kan en ensamstående i dylika fall t.o.m. få stöd för en bostad som till ytan når upp till maximalt 70 m<sup>2</sup>. *Ifråga om hyresbostäder där värmekostnaden ingår i hyran utgår man likväl från den faktiska hyran.* Bland bostadsbidragen för pensionärer dominerar 1-persons hushåll, som ovan framgick. Ifråga om hyresbostäder är medelstorleken på bostaden faktiskt *mindre* än inom det allmänna bostadsbidragssystemet. Medelstorleken ifråga om hyresbostäder som fick bostadsbi-

drag enligt L om bostadsbidrag för pensionstagare (571/2007) var år 2005 endast 44,4 m<sup>2</sup>, då den inom det allmänna bostadsbidragssystemet var 55,1 m<sup>2</sup>.<sup>592</sup> Det indicerar klart att huvudanvändarna av denna form av bostadsbidrag ändå är människor med låga inkomster, och små bostäder.

Låg nivå på godkända kostnader, och liten faktisk medelstorlek på bostäder som får hyresbidrag enligt L om bostadsbidrag för pensionstagare (571/2007) tyder på att systemet i sig kunde vara avsett för idag faktiskt bostadslösa grupper, fast det egentligen *inte* utvecklats speciellt för dem. En central slutsats är ändå att bostadslösa som åtnjuter pension inte har någon valfrihet. *Människor som faller under denna lag har inte ens principiell rätt till bostadsbidrag enligt den L om bostadsbidrag (408/1975)*. I sistnämnda lags 2 § sägs detta i klartext. Då är det irrelevant att den lagen skulle ge större stöd, och därmed bättre förutsättningar att hyra bostad i storstadsmiljöer, där även små och enkla bostäder är dyra.

### 7.1.3 *Slutsatser om bostadsbidragen och bostadslösheten*

Finlands människorättsförpliktelser och den år 2002 avgivna rekommendationen att hyresbidragen borde användas som ett instrument i bekämpandet av bostadslöshet, ger ett välgrundat antagande att en noggrann analys skulle ha utförts av hur bostadsbidragen kunde användas i kampen mot bostadslöshet. Ovanstående i kapitel 7.1. falsifierar tyvärr det antagandet. Ansvar för att *allas* rätt till bostad förverkligas, också de allra svagastes, är i vårt system politikernas. Det är också lätt att instämma i Arajärvis syn att det kan anläggas människorättssynpunkter även på ESK-rättigheter, och att staten har en skyldighet att upprätthålla system som är viktiga för ett faktiskt förverkligande av mänskliga rättigheter, att utveckla dessa system och att anvisa faktisk finansiering för dem.<sup>593</sup> Den reviderade Europeiska sociala stadgan, art. 31 punkt 3 stipulerar en tydlig förpliktelse att stöda ekonomiskt svaga hushåll, så att de har råd med en bostad som motsvarar hushållets behov. Dylika hushåll skall dessutom klara en miniminivå ifråga om övriga levnadskostnader.

GL 22 § förpliktar att främja förverkligandet av mänskliga rättigheter. En klart målinriktad politik att t.o.m. utrota bostadslösheten krävs enligt människorättssystemet. Metodvalet kan likväl vara nationellt. Så länge en konventionsstat inte uppnått målet att utrota bostadslösheten, är det ändå ett rimligt krav att befintliga system utvecklas och används. Som ovan i människorättskapitlet framkom, kännetecknas de sociala

---

<sup>592</sup> Ibid s. 20-21.

<sup>593</sup> Arajärvi 2009 s. 7, 14 och 19.

mänskliga rättigheterna av skyldigheten ”to take steps”, t.o.m. i ekonomiskt dåliga tider. Sådana rådde inte under den granskade tidsperioden. I stället rådde en stabil högkonjunktur under perioden, även då besluten om 2008 års bostadsbidrag fattades.

Det finns således grund för kritik av hur den finländska bostadsbidragspolitiken utvecklats. Trots en tydlig rekommendation år 2002 att använda även bostadsbidragen i kampen mot bostadslösheten, har vi kvar ett system där L om bostadsbidrag för pensionstagare (571/2007) är det primära bostadsbidragssystemet, och där L om bostadsbidrag (408/1975) viker undan, om den primära lagstiftningen är tillämplig. Det primära bostadsbidragssystemet, byggt på L om bostadsbidrag för pensionstagare, är ändå i sig inte alls ”designat” för att tillämpas på svårt utslagna människor som har pension. I stället ligger fokus på att ”kunna bo kvar” i tidigare bostad trots en ändrad livssituation, t.ex. vid makens/makans död. De maximala årliga boendekostnader som läggs till grund för hyresbidraget för pensionärer är i huvudstadsregionen, där de flesta bostadslösa finns, låga jämfört med de faktiska hyreskostnaderna. Detta faktum, tillsammans med ett utbud av hyresbostäder som är klart mindre än efterfrågan, gör förstahandssystemet till ett trubbigt instrument i kampen mot bostadslösheten där den är som störst, d.v.s. just i huvudstadsregionen.

Andrahandssystemet, L om bostadsbidrag (408/1975), är inte tillämpligt på sådana som är så svårt utslagna att de har pension. Alla bostadslösa tillhör likväl inte den gruppen. En studie av huruvida det *allmänna* bostadsbidraget, i enlighet med en rekommendation från år 2002, utvecklats så att det skulle stöda kampen mot bostadslösheten är därför relevant. Resultatet av den studien är överraskande. Bidragen har nämligen utvecklats i rakt motsatt riktning mot vad rekommendationen från år 2002 skulle ha förutsatt. Höjningarna av det allmänna bostadsbidragen har i praktiken mest gynnat ”glesbygdsfinland” och de som bor i stora bostäder där. Underlåtenheten att beakta rekommendationen syns på så sätt att ingenting heller har gjorts för att styra höjningarna särskilt till små bostäder, som har största relevansen i kampen mot bostadslöshet. P.g.a. bostadsbristen i storstadsområdena, främst huvudstadsregionen, finns fortfarande inga förutsättningar för låginkomststagare att hyra en liten lägenhet där, utan kännbara övriga inkomster än bostadsbidraget att röra sig med. De inkomsterna kan i sin tur förstås också komma via samhällsstöd, men systemen borde inte byggas upp så att allt fler blir beroende av t.ex. utkomststöd.

Människorättssystemets utgångspunkt, d.v.s. att bostadsbidragen skall vara dimensionerade så att man förutom rimligt boende även klarar övriga nödvändiga utgifter, ger inget berättigande för en utveckling som förstärker regionala skillnader och t.o.m. kan innebära att ännu fler i huvudstadsregionen blir beroende av att som komplement till bostadsbidragen även ty sig till utkomststöd. Utkomststödet skall ju trygga en

utkomst på en nivå som måste betraktas som en basutkomst, som är dimensionerad enligt den nivå övriga i samhället har råd med.

Övervakningsorganet för förverkligandet av den Reviderade Europeiska stadgan har också varit tydlig med att rätten till bostad i nämnda stadga artikel 31 inte får förbli enbart en teoretisk rättighet. Detta har allra tydligast markerats i målet FEANTSA v. France. Artikel 31 kräver en tydligt målinriktad politik, där vald strategi för att nå målet också bör utvärderas regelbundet, och ändras ifall utvecklingen går åt fel håll. Kommittén upprepade i målet på nytt att speciell uppmärksamhet bör fästas uttryckligen vid svaga och sårbara grupper i samhället, då en stat förverkligar artikel 31.<sup>594</sup> Den principiella skyldigheten att i en nationell reglering av bostadsbidragen beakta alla, inklusive samhällets mest sårbara, är därför odiskutabel.

## 7.2 Den sociala bostadsproduktionen och -anskaffningen

### 7.2.1 *Målen med den sociala bostadsproduktionen och -anskaffningen*

Enligt L om utvecklande av bostadsförhållandena (919/1985) 1 § är det primära målet för utvecklande av bostadsförhållandena att

*”tillförsäkra envar som är bosatt i Finland möjlighet till skäligt boende så, att varje matlag till sitt förfogande har en bostad där antalet rum och våningsytan motsvarar matlagets storlek samt medlemmarnas personliga behov, att bostäderna till sin konstruktion och utrustning är ändamålsenliga, hälsosamma och funktionella, samt att bostadsbyggnaderna passar in i omgivningen; och att boendeutgifterna står i skälig proportion till matlagets storlek och de disponibla inkomsterna samt övriga nödvändiga konsumtionsutgifter.”*

Dessa mål är mycket allmänt hållna.<sup>595</sup> Likheten med de förpliktelser Finland iklätt sig genom ratificeringen av för denna sektor relevanta människorättskonventioner är ändå slående. Någon hänvisning till människorättsförpliktelser ingick likväl inte i den

<sup>594</sup> Utslag från Europeiska kommittén för sociala rättigheter i målet FEANTSA v. France, klagomål nr. 39/2006 s. 20.

<sup>595</sup> Jfr Mäkinen 2009 s. 164, som noterar att lagen i sig innehåller en potential att skapa god miljö, men noterar att lagen sett ur ett marginaliseringsperspektiv innehåller utmaningar. Hur kan man garantera att en smidig reglering, mållagstiftning, också i praktiken beaktar svaga gruppers behov, då t.ex. markanvändningsplaneringen bygger på en process där många berörda parter vill bli beaktade.

regeringsproposition som låg till grund för denna lag. Orsaken finns sannolikt att söka i att tolkningen av den tänkbara hänvisningen, Internationella ESK-konventionens art. 11.1 om rätten till lämplig bostad, då ännu var öppen.<sup>596</sup> Enligt 5 § i samma lag skall kommunen skapa förutsättningar för boendet inom sitt område, och rikta sina åtgärder så att bostadslösa och bristfälligt boende får en förbättrad situation.<sup>597</sup>

Även aravaL (1189/1993), aravabegränsningsL (1190/1993) och L om hyresbostadslån och bostadsrättslån (604/2001) innehöll ursprungligen vad målformulering beträffar sällsynt sparsmakade texter. I synnerhet motiveringarna i den ursprungliga propositionen bygger helt på en nationell kontext och saknar alla hänvisningar till människorättssystemet.<sup>598</sup> Senare har via lagändringar tydligare målsättningar skrivits in. Men även då har helt och hållet saknats hänvisningar till människorättssystemets krav. Ändå skrevs likartade övergripande formuleringar in i aravaL 4 b § och aravabegränsningsL 11 a §. De stipulerar, om än under olika rubriker, att social ändamålsenlighet och ekonomiska behov utgör grund. I aravalagarna fanns stadgandet i ovan nämnda paragrafer. I L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) formulerades samma krav i 11a § så att ”räntestödshyresbostäder skall anvisas för de hushåll som mest behöver en hyresbostad”. Satsen fortsätter därefter

<sup>596</sup> Se HE 50/1985, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi asunto-olojen kehittämistä ja laiksi asuntotuotantolain muuttamisesta. Principiellt kunde en hänvisning varit möjlig, eftersom Internationella ESK-konventionen trädde i kraft för Finlands del den 3 januari 1976. Det är likväl värt att notera att den allmänna kommentaren nr. 4 från FNS:s ESK-kommitté om tolkningsriktlinjer för rätten till lämplig bostad godkändes först 31.12.1991. Som ovan anförts godkändes Limburg-principerna tidigare, år 1987, och Maastrichtriktlinjerna först 10 år senare. Tolkningen av den internationella ESK-konventionen, art. 11.1, och dess rätt till lämplig bostad, var därför i detta skede ännu öppen. Desto mer glädjande är det förstås att Finland redan utan tolkningsdirektiv före denna internationella förpliktelse gick in för någonting som följer samma anda som senare tolkningsriktlinjer för den Internationella ESK-konventionen bygger på.

<sup>597</sup> Paragrafen utgör ett s.k. målstadgande, som kännetecknas av att man sätter upp mål, utan att i lagen antyda vilka medel som kan användas för förverkligandet av målen. Det finns således en stor frihet i valet av medel. Niemivuo konstaterade redan 1986 att ur goda målstadganden borde framgå åtminstone tre saker: 1) Ur lagen bör klart framgå om det är ett målstadgande, eller bara ett allmänt syfte med regleringen, tillämpningsområde eller definition, 2) Målstadgandet bör klart ange vem det binder, vad det berättigar till eller till vad det förpliktigar samt vilka sanktioner som finns, 3) Målstadgandet bör även vara entydigt och klart och språkligt oklanderligt. Det är bl.a. på dessa punkter som Niemivuo också konstaterat brister i dåvarande målstadganden. Se Niemivuo 1986 s. 9 -13. Tjugotvå år senare ser sig samma Matti Niemivuo tvungen att konstatera att utformningen av målstadganden under den perioden inte märkbart utvecklats. Däremot har det blivit vanligare att i lagar ange deras syften. Bland lagar som innehåller målstadganden anger han ändå bl.a. L om utvecklande av bostadsförhållandena. Se Niemivuo 2008 s. 189-190 samt s. 202.

<sup>598</sup> För aravalagstiftningens del, se RP 177/1993 kapitlen 1) Nuläge, kap. 2) Problemen i det nuvarande systemet samt föreslagna ändringar och kap. 5) Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll. För räntestödsfinansierade hyresbostäders del, se RP 221/2001, där ur allmänna motiveringarna t.o.m. framgår att systemet tidigare främst byggt på näringspolitiska grunder. (Sic!) Ur kapitel 2.3. framgår kort att separata direktiv om val av boende skulle utfärdas.

likväl med att man eftersträvar en mångsidig boendestruktur i husen och i socialt hänseende välbalanserade områden, vilket också finns klart utsagt i aravabegränsningslagens 4a §.

Syftet är uppenbarligen att undvika hyreshus och bostadsområden bildar en form av ”slum”. Ändå går det inte att undvika intrycket att det kan finnas ett spänningsförhållande mellan målet att alltid ge de mest behövande företräde till hyresbostad och att samtidigt se till att hyreshus och bostadsområden socialt skall bli välbalanserade.

En av 2000-talets innovationer i bostadspolitiken, med relevans för kampen mot bostadslösheten, utgörs av L om understöd för förbättring av bostadsförhållandena för grupper med särskilda behov (1281/2004). Regeringspropositionen som lagen bygger på klargör också att detta understöd skall minska behovet av räntestödslån, och dimensioneras utgående från varje specialgrupps behov.<sup>599</sup> Denna lag utgör alltså i princip en god utgångspunkt, och bör kunna vara ett skraddarsytt verktyg i kampen mot de värst utslagna gruppernas bostadslöshet. Målsättningarna och syftet med lagen är klart relevant för avhandlingen, men väldigt frapperande är ändå att inte heller i beredningen av denna lag hänvisades till att ett av målen med lagen skulle ha varit att uppfylla de skyldigheter Finland iklätt sig via ratificeringen av människorättskonventioner. Endast EU:s konkurrenslagstiftning nämns. Propositionen hålls i övrigt strikt inom en nationell kontext,<sup>600</sup> men med sin klara inriktning på grupper som på den öppna bostadsmarknaden har de största svårigheterna tjänar den förstås ändå samma sociala syften som rätten till bostad i människorättssystemet.

Regeringspropositionen nämnde också att PAF (Peningautomatföreningen) i stöd av lotterilagen (1047/2001) beviljat allmännyttiga föreningar och stiftelser understöd om maximalt 30 % för bostäder, och upp till 70 % för serviceutrymmen. För anskaffning av stödbostäder har stödet likväl kunnat uppgå t.o.m. till 70 %. Propositionen omnämner också att PAF:s linje på sistone har ändrats, så att allmännyttiga föreningar inte kan beviljas stöd för sådana investeringar som den offentliga sektorn har en skyldighet att svara för. Understöd kan ej heller beviljas projekt inom områden där understödet kan snedvrída en marknad där konkurrens finns. Endast på små orter har understöd beviljats, därför att konkurrens i praktiken inte finns.<sup>601</sup>

---

<sup>599</sup> RP 170/2004 s. 3.

<sup>600</sup> Se RP 170/2004 i sin helhet. Beträffande hänvisningen till EU:s konkurrenslagstiftning, se s. 7 i RP 170/2004.

<sup>601</sup> RP 170/2004 s. 5. Se även Romppainen 2007 s. 512-516. Han behandlar frågan huruvida man kunde ha en offerttävling där endast organisationer utan vinstintresse kunde delta. Ett utslag från EG-domstolen, (Sodemare SA C-70/95) indikerar att det i princip borde vara möjligt, men Romppainen pekar på svårigheterna att i praktiken begränsa en offertförfrågan enbart till icke-vinstdrivande aktörer. Bland grunder som starkt talar mot offerttävlingar med enbart dylika aktö-



Propositionen innehåller således basfakta som klart indikerar att den nya lagen om understöd för ordnandet av boende för specialgrupper, bl.a. bostadslösa, inte nödvändigtvis innebär förbättringar överhuvudtaget för de målgrupper lagen skall betjäna. Regeringspropositionen undviker jämförelser, varför det finns orsak att senare i avhandlingens behandling av stödprocenter enligt L (1281/2004) utvärdera, om den nya lagen om understöd för specialgrupper är en förbättring eller en försämring av systemet att stöda ordnandet av bostäder för faktiskt bostadslösa grupper. Orsak till den kritiska granskningen finns trots beskrivningen i propositionen att; ”Syftet med denna proposition är att underlätta bostadssituationen för bostadspolitiska specialgrupper och att öka det sociala bostadsutbudet.”<sup>602</sup>

Lag 1281/2004 om understöd för förbättring av boendeförhållandena för grupper med speciella behov skall också i förhållande till aravalåne- och räntestödssystemen endast ses som ett komplement till dem. Arava- och räntestödslagstiftningens inriktning på att lösa bl.a. bostadslösas bostadsproblem har ju inte reviderats fast L 1281/2004 trätt ikraft.

## 7.2.2 Ägare som kan få aravalån/räntestödslån för hyreshus och –bostad

### 7.2.2.1 Syftet med kapitlet om ägare och kraven på dem

Syftet med att i ett skilt underkapitel ta upp frågan om ägandet av hyreshus, som anskaffats/byggt med medel för social bostadsproduktion, är tudelat. Dels utgår huvudfrågeställningen i projektet från en fråga huruvida de bostadslösas rätt till boende och bostad främjas, *utan att andra parters grundrättigheter kränks*. Ägarna är juridiska personer, vars villkor för ägandet det finns orsak att studera bl.a. ur jämlikhetssynpunkt, och överhuvudtaget deras rättsliga ställning bl.a. visavi grundrättigheter och huruvida dessa respekteras i det samlade regelverket. Dels utgår också regleringen av möjliga ägare, och de krav som ställs på dem, explicit från att regleringen av ägandet utgör ett instrument med vilket lagstiftaren försöker trygga att de statliga stöden uttryckligen skall komma hyresgästerna till godo i form av förmånliga hyresbostäder.<sup>603</sup> *Ägandets villkor ger därför också en bild av de mekanismer med vilka lagstiftaren försöker trygga att arava- och räntestödsbostäderna skall bli för hyresgästerna förmånliga bostäder, och en bild huruvida totalregleringen beaktar bostadslösas behov.*

---

rer, lyfter han även fram näringsfriheten i den finländska grundlagen. Den skyddar också marknadsekonomins grunder och avtalsfriheten.

<sup>602</sup> RP 170/2004 s. 6.

<sup>603</sup> RP 218/1978 s. 1, 3 och 9 samt RP 274/1998 s. 2, 5 och 7.

7.2.2.2 *Lagregler om möjliga ägare och försäkringssamfundens ändrade ställning*

AravaL (1189/1993) 15 § och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrätts-huslån (604/2001) innehåller identiska regler om vilka som kan beviljas aravahyres-huslån respektive räntestöd för hyreshuslån. De är:

1. En kommun eller ett annat offentligt samfund
2. (Upphävd genom L 734/2004 (arava) respektive L 736/2004 (räntestöd).)
3. ett samfund som motsvarar förutsättningarna enligt 15a § (aravaL) och 24 § (L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån) och som sta-tens bostadsfond med stöd av detta angett, samt
4. ett aktiebolag eller bostadsaktiebolag i vilket något eller några i 1-3 punk-terna avsedda samfund har sådant direkt bestämmande inflytande som avses i 1 kap. 5 § 1 mom. 1 punkten i bokföringslagen (1336/1997). (18.8. 2006/715)

En statsförfattningsrättslig kommentar till den via lagändring år 2004 slopade punkt 2 kan vara av intresse. I det slopade momentet ingick en punkt, som medförde att *för-säkringssamfund* hade samma ställning som kommuner och andra offentliga sam-fund, d.v.s. de behövde ej anges av ARA, för att ha principiell rätt att äga arava-och/eller räntestödsfinansierade hyresbostäder. Det gällde även nybyggen och köp av dylika. I den proposition i vilken slopandet av punkt 2 föreslogs konstaterades föl-jande om försäkringssamfundens särställning:

*”Bestämmelserna om allmännyttighet gäller enbart privaträttsliga sammanslut-ningar som angetts av Statens bostadsfond. De gäller inte kommuner, ..... inte heller försäkringsbolag. De gäller inte heller aktiebolag som ägs av de ovan nämnda samfundet. .... Ifråga om försäkringsbolag har det aldrig förut-satts att de skulle efterleva principerna om allmännyttighet.”*<sup>604</sup>

Under rubriken ”Bedömning av nuläget” finns också en separat underrubrik ”Försäk-ringsbolag”. Där finns följande text;

*”De samfund som bedriver försäkringsverksamhet har kunnat få arava- och ränte-stödslån utan att de har angetts som allmännyttiga bostadssamfund. De har tidi-gare varit viktiga producenter av och ägare till hyresbostäder. Under de senaste*

---

<sup>604</sup> RP 79/2004 s. 2.

*åren har deras intresse för att producera nya hyresbostäder mattats av, och de har också sålt hyresbostäder i sin ägo. Det är inte längre motiverat att de får bibehålla sin särställning som mottagare av arava- och räntestödslån. Däremot kan varken det bostadsbestånd som försäkringsbolagen äger eller bolagen själva underställas nya begränsningar som de inte kunnat förutse då de byggt hyresbostäder.”*

I detaljmotiveringarna finns sedan en hänvisning till att försäkringssamfund kan bilda separata dottersamfund, som statens bostadssamfund kan ange. Detaljmotiveringarna fortsätter därefter med ett konstaterande, att ändringen inte påverkar försäkringssamfund som ägare till sina *nuvarande* hyresbostäder.<sup>605</sup>

Det som stöter ögat i propositionen är främst att man motiverar förslaget till slopad särställning för försäkringssamfunden med att deras intresse ”mattats av” för att producera dylika bostäder, som hyrs ut på sociala grunder. Genom det sättet att motivera ändringen undanhåller lagberedningen riksdagen en ur lagstiftarens synvinkel betydligt mer relevant omständighet, nämligen det faktum att försäkringssamfundens särställning bland privaträttsliga samfund som haft rätt att erhålla arava- och räntestödslån för produktion och anskaffning hyresbostäder varit *klandervärd ur ett grundlagsperspektiv*.

Det explicita erkännandet av att försäkringssamfunden haft en särställning bland privaträttsliga aktörer medför att dylik kritik kan framföras och motiveras. Jämlikhetsstadgandet i GL 6 § skapar grund för dylik kritik. Alla skall vara lika inför lagen, enligt 1 mom. Tillsammans med mom. 2 kräver detta moment, som ovan ur avsnitt 6.2.2.6. framkommit, att lika skall behandlas lika.<sup>606</sup> De privaträttsliga samfunden utgör en egen grupp, där det aldrig funnits eller presenterats någon godtagbar grund till att försäkringssamfunden haft en positiv särställning, med samma rättigheter som offentligrättsliga samfund, eller av dylika ägda dotterbolag har. En kritisk granskning av deras rätt till fri hyressättning på bostäder de producerat med delfinansiering via medel avsedda för social bostadsproduktion är också motiverad. Den rätten finns kvar, som ovan framgått, ifall de avstår från att producera nya bostäder med dylik delfinansiering.

I RP 274/1998, som låg till grund för införandet av tydligare begränsningar av vem som kan äga arava- och räntestödsbelånade hyresbostäder, konstaterades bl.a.:

<sup>605</sup> Se ibid sista stycket under kapitel 2.1. ”Nuläge”, underrubrik ”1. Lagstiftning och praxis” s. 3. Se även punkten ”Motivering till lagförslagen.” ”1. Aravalagen” och ”3. Lag om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån”, sidorna 4 och 5 i samma www-källa.

<sup>606</sup> Se även Kalliomaa–Puha 2007 s. 79

*”Avgränsningen av låntagargrupperna syftar för det första till att garantera att hyresbostadsbeståndet kommer att ägas av sådana relativt stora och solventa samfund som kan förväntas fungera i enlighet med de samhällseliga målen. Avsikten har därutöver varit att man i de bostäder som byggts med samhällets stöd på basis av social behovsprövning kan ta sådana hyresgäster som har det största behovet av stöd”.*

Vidare noterades i den propositionen att kommuner och andra offentliga samfund förväntas fungera enligt principen om allmännyttighet. Om innan den nya lagens ikraftträdande angivna samfund konstaterades kort och koncist att angivandet av dem förblir i kraft. Motiveringen var att de redan då de angivits som samfund som kan beviljas statligt bostadslån ansågs ha förbundit sig att efterleva de regler som via RP 274/1998 var under beredning. Då propositionen fortsatte med detaljmotiveringar, konstaterades först att kommuner och andra offentliga samfund kan beviljas hyresaravalån. Därefter fortsätter texten helt lakoniskt: *”Enligt 2 punkten kan lån beviljas samfund som bedriver försäkringsverksamhet. På dessa punkter föreslås inga ändringar.”* Ifråga om L om räntestöd för hyresbostadslån konstateras sedan att förslaget ifråga om möjliga låntagare har motsvarande utformning som den i 15 § 1 mom. i aravalagen.<sup>607</sup>

Försäkringssamfunden tillkom som möjliga räntestödstagare ifråga om räntestödsfinansierade hyresbostäder genom en lagändring som initierades via RP 200/1984. Förslaget att även försäkringssamfunden skulle ingå bland möjliga ägare motiverades ändå inte särskilt.<sup>608</sup> Genom L 62/1985 godkändes propositionen även till denna del.

RP 274/1998 noterade alltså inte då ännu att det är orimligt att försäkringssamfunden skall ha en särställning, där de *inte* förväntas uppfylla de krav på allmännyttighet som som ställs på andra privaträttsliga ägare och som de offentliga samfunden per definition ansågs leva upp till. I regeringspropositionen från 2004 erkänns däremot öppet att försäkringssamfunden stått utanför kraven på allmännyttighet och de krav som ställs på allmännyttiga samfund. Det sker likväl utan att erkänna att det saknats grundlagsenlig grund för att särbehandla en typ av privaträttsliga aktörer, framom dem som skulle *anges* som berättigade till aravahyreslån och räntestödshyreslån. Den omständigheten uppmärksammades likväl av GRU redan i utlåtandet om RP 274/1998 då utskottet skrev:

<sup>607</sup> RP 274/1998 s. 2 och 5 samt 7. Ifråga om L om räntestöd för hyresbostadslån se s. 11.

<sup>608</sup> HE 200/1984 s. 3-4 och 6.

*”Avslutningsvis påpekar utskottet att det för att behålla det statsfinansierade bostadsbeståndet i hyresbruk vore tillbörligt att bestämmelserna om allmännyttighet utsträcks till att omfatta alla privaträttsliga sammanslutningar”.*<sup>609</sup>

Den formuleringen är intressant på det sättet att utskottet konstaterade brister i jämlik behandling av privaträttsliga samfund, men ställde *inte* ett absolut krav på att den ojämlika behandlingen av privaträttsliga samfund skulle korrigeras, för att lagförslaget skall kunna betecknas som grundlagsenligt. GRU:s utlåtande var också i övrigt märkligt. Först konstateras att kraven på allmännyttiga samfund med rätt till aravalån och räntestöd inte är något problem, *”eftersom de (= kriterierna för allmännyttighet) är utformade i enlighet med det ursprungliga syftet med statens bostadspolitiska stöd.”* Utskottets utlåtande fortsätter sedan; *”propositionen är av konstitutionellt intresse bara p.g.a. förslagets effekter på gällande avtalsförhållanden.”* Vidare fortsätter utskottet: *”På basen av lagens ikraftträdelsebestämmelse tillämpas den också på de samfund som före lagens ikraftträdande angetts som mottagare av hyresaravalån ...”*. Den texten gällde statens rätt att säga upp aravalån. Utskottet noterar vidare att återkallelse på motsvarande sätt kan leda till inställning av räntegottgörelse ifråga om hyreshus som fått statligt räntestöd.<sup>610</sup>

Utskottet noterar därefter att retroaktiva ingrepp i förmögenhetsrättsliga rättshandlingar inte enligt utskottets praxis borde tillåtas, därför att rättsobjektens motiverade förväntningar i ekonomiska frågor åtnjuter skydd. Utskottet fortsätter därefter;

*”Enligt grundlagsutskottet bör kriteriet för definitionen av allmännyttighet överensstämma med de ursprungliga kraven för att få statligt bostadspolitiskt stöd. Under denna förutsättning är kravet att samfunden skall uppfylla dessa kriterier inte sådan oväntad eller ny omständighet som skulle föranleda att man i den författningsrättsliga bedömningen borde frångå den ovan nämnda utgångspunkten.”*

Utskottet avslutar därefter sitt utlåtande med att lagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning, *”om utskottets författningsrättsliga anmärkning beaktas på lämpligt sätt.”*<sup>611</sup>

<sup>609</sup> GRUU 48/1998.

<sup>610</sup> GRUU 48/1998 s. 2. Det som är inom parentes fanns inte i ursprungstexten, utan har i avhandlingen lagts till som ett förtydligande.

<sup>611</sup> Ibid s. 2.

7.2.2.3 *Diskussion om försäkringssamfund och "god tro"*

Grundlagsutskottets utlåtande är motstridigt, då utskottet först på ovan citerat sätt konstaterar att kraven på allmännyttighet *"utformats enligt det ursprungliga syftet med statens bostadspolitiska stöd."* Därefter uppställer utskottet ett villkor att samma krav på allmännyttighet bör motsvara de ursprungligen ställda, för att lagförslaget skall vara grundlagsenligt. Granskat tillsammans med texten i slutet av utlåtandet, d.v.s. att det *"vore tillbörligt att bestämmelserna om allmännyttighet utsträcks till att omfatta samtliga privaträttsliga sammanslutningar"* blir bilden att GRU 1998 gjort en gentemot statsmakten otroligt välvillig tolkning av lagförslagets grundlagsenlighet, där utskottet blundat för argument som kunde ha använts för att förklara förslaget grundlagsstridigt. Utskottet kan under alla omständigheter kritseras för att då ha tagit alltför lätt på att man i utskottet faktiskt noterade en ojämlik behandling av privaträttsliga aktörer, utan att dra slutsatser om lagförslagets grundlagsenlighet. Först sex år senare, d.v.s. den 1 sept. 2004 trädde på RP 79/2004 baserade lagändringar i kraft. De förutsätter att försäkringssamfunden endast via dottersamfund som angivits som allmännyttiga av statens bostadsfond kan få producera nya bostäder, som fått del av aravalån eller statlig räntestöd för social bostadsproduktion.

Den ena frågeställningen som dessa utlåtanden belyser är alltså frågan om privaträttsliga ägares grundlagsenliga rätt till jämlik behandling som potentiella ägare av hyresbostäder som anskaffats eller producerats med medel avsedda för social bostadsanskaffning/-produktion. En ojämlik behandling av privaträttsliga ägare fanns ända till 1 sept. 2004. På temat finns likväl ännu en följdfråga: Vad händer då de inte längre är berättigade till ägarskap av dylika bostäder?

RP 274/1998 gav ett svar på frågan vad som händer om angivet samfund *inte* accepterar de explicita krav som via lagändringarna 571/1999 (aravaL) och 572/1999 (L om räntestöd för hyresbostadslån) trädde ikraft 1.1. 2000. Det behåller den egendom som det förvärvat med hjälp av statligt stöd, och behåller likaså uppburna hyror. Där emot avbryts utbetalning av räntestöd och ev. aravalån.<sup>612</sup> Även RP 79/2004 var tydlig med vad som händer om försäkringssamfund väljer att inte bilda dottersamfund som anges som allmännyttigt: *"kan varken försäkringsbolagen själva eller det bostadsbestånd de äger underställas sådana begränsningar de ej kunnat förutse då de byggt hyresbostäder."* De behåller alltså sin egendom och den avkastning de fått och framdeles får av den. Förstnämnda fall, där angivna samfund kunde avsäga sig angi-

---

<sup>612</sup> RP 274/1998 s. 13. Räntestödslagstiftningen har senare ändrats, så att stadgandena om allmännyttighet numera ingår som 24 § i L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättslån (604/2001).

vandet, men behålla den egendom och avkastning de fått via medel för social bostadsproduktion, ändrar ändå inte det faktum att både RP 274/1998 och GRU i sitt utlåtande 48/1998 ändå i praktiken ansåg att reglerna för allmännyttiga samfund *inte* var något nytt och oväntat.

Citatet ur RP 79/2004 speglar därmed ett trendbrott i tolkningen av försäkringssamfunds "goda tro" inom social bostadsproduktion. GRU:s utlåtande 48/1998 belyser tillsammans med annat material också det trendbrottet. GRU var i nämnda utlåtande om proposition 274/1998 tydligt med att propositionen var av konstitutionellt intresse endast p.g.a. förslagets effekter på gällande avtalsförhållanden. Utskottet hade tidigare varit negativt inställt till dylika ingrepp, men ansåg att den proposition som skulle stipulera tydliga krav på allmännyttiga samfund, och möjliggöra hävande av ställning som allmännyttigt samfund, ändå handlade om en väldigt speciell lagstiftning. Den hade skapats för ett särskilt ändmål och kännetecknades av att regleringens innehåll kunde ändras genom lag, "*utan att den på den grundlagsfästa egendoms-skyddet återgående tolkningspraxisen visavi förmögenhetsrättsliga rättshandlingar och rättshandlingsvillkors giltighet utgör något hinder*".<sup>613</sup>

Därefter redogjorde utskottet för doktrinen om ett författningsrättsligt skydd för god tro. Kombinerar man detta med fakta som framfördes i RP 274/1998, som utskottet avgav ovan citerat utlåtande om år 1998, finner man belägg för att man tidigare ansett det möjligt att ingripa i gällande rättshandlingar. I nämnda proposition hänvisades det till att vid ändringarna i L om bostadsproduktion 1979 förutsattes att de allmännyttiga samfunden skulle fungera enligt samma bostadspolitiska mål som kommunerna och andra offentliga samfund, och att boendetryggheten i bostäder de ägde skulle vara lika god som i kommunala hyresbostäder. Förutom att den ändring där termen allmännyttiga samfund togs in i lag, hade även i *vanlig* lagstiftningsordning stiftats lagar där man först temporärt och senare permanent begränsat rätten att till överlåtelse av aravahyreshus. Propositionen nämner bl.a. att riksdagen så sent som 1997 i vanlig lagstiftningsordning med 10 år förlängt begränsningar ifråga om användning och överlåtelse av aravahyreshus. De begränsningarna ansågs möjliga i *vanlig* lagstiftningsordning också för samfund som *inte* hade förutsatts verka allmännyttigt.<sup>614</sup> Sistnämnda hänvisning kan knappast avse annat än försäkringssamfunden.

Då lagberedningen i proposition 79/2004 konstaterar att varken bostäder som försäkringsbolagen äger, eller försäkringssamfunden själva, kunnat påföras begränsningar som de *inte* kunnat förutse då de byggt sina hyresbostäder, utgör detta alltså ett påstå-

<sup>613</sup> GRUU 48/1998.

<sup>614</sup> RP 274/1998 s. 13.

ende som bevisligen strider mot tidigare tolkningar. *Det utgör istället en klart striktare tolkning av skyddet för hyreshusägarnas "goda tro" inom sektorn för social bostadsproduktion, och det handlade då uttryckligen om försäkringssamfundens "goda tro"*. Fri hyressättning i räntestödsfinansierade hyresbostäder har t.ex. varit allmän tidigare. Eftersom RP 79/2004 var tydlig med att reglerna för allmännyttighet aldrig gällt försäkringssamfund, *har dessa alltså kvar sin rätt till en fri hyressättning* på eventuella räntestödsfinansierade hyresbostäder i sin ägo. Däremot är de p.g.a. tidigare lagändringar bundna av ändrade tider för begränsning av överlåtelse rätt. Även eventuella samfund som avsåg sin allmännyttighet åren 1998-1999 bör vara i samma situation, medan helt andra regler gäller för angivna samfund.

Här kan det också vara orsak att göra en återkoppling till behandlingen i kapitel 4.3.3.2 ovan av juridiska personers grundrättighetsskydd. Jag nämnde där inledningsvis att beredningen av grundrättighetsreformen vidkändes två olika grunder för att juridiska personer skall omfattas av grundrättighetsskyddet. Den ena var att grundrättighetsskyddet för fysiska personer bakom den juridiska berörs. Den andra grunden, som här är mer relevant, var att "syftet med grundrättigheterna" kräver att även juridiska personer skall åtnjuta grundrättighetsskydd. Min tolkning ovan av den grunden för juridisk persons grundrättighetsskydd, och då främst rätt till egendomsskydd, bygger på att *den generella jämlikhetsprincipen i GL 1.2 § ger innehåll åt "syftet med grundrättigheterna"*. Däremot förhöll jag mig mer reserverat till Länsinevas uppfattning att juridisk person mer eller mindre automatiskt skulle åtnjuta grundrättigheterna, därför att GL 1.2 § stipulerar att konstitutionen också "skall trygga .....den enskilda människans frihet och rättigheter." Med det sättet att se grundrättigheterna som allmänna rättsprinciper som skall genomsyra rättssystemet och trygga även juridiska personer grundrättigheter, försätts den syn beredningen av grundrättighetsreformen hade på juridiska personers grundrättigheter helt ur spel. "Allmänna rättsprinciper som skall genomsyra rättssystemet" omfattar rimligtvis samtliga juridiska personer. Grundrättighetsberedningens båda grunder för att inkludera juridiska personer bland dem som omfattas av grundrättigheter var, då man läser de båda grunderna, mer restriktiv.

Egendomsskyddet, till den del det anses innebära ett förbud mot retroaktiva ingrepp i avtal, togs alltså åter till heders då försäkringssamfunden berövades sin tidigare principiella rätt att utan angivande kunna få aravalån och räntestöd för byggande och anskaffande av hyresbostäder. Ifall de inte överför sitt hyresbostadsbestånd på angivna dotterbolag, behåller de bl.a. sin rätt till fri hyressättning i räntestödsfinansierade hyresbostäder. Om de däremot bildar dotterbolag och överför samma hyresbostäder till dem övergår samma hyresbostadsbestånd till en reglerad hyra. Samma regler gällde från 1.1. 2000 för samfund som valde att avstå från sitt angivande, respektive böja sig



för de nya regler som infördes för allmännyttiga samfund. Den reform som 2004 placerade alla privaträttsliga samfund i samma situation följer mycket väl min uppfattning, d.v.s. att rättvisa som rättssystemets värdegrund bör tillmätas betydelse i tolkningen av juridiska personers grundrättighetsskydd. Dogmen om ”särskild egendom” är principiellt också väl förankrad i tanken om ”rättvisa” som en bedömningsgrund för huruvida juridisk person åtnjuter grundrättighetsskydd för sin egendom, eftersom den bl.a. utgår från vilken part som är faktisk risktagare. Den del man kan diskutera är enbart ”gällande avtal” och ”god tro”.

#### 7.2.2.4 Diskussion om allmännyttiga samfund och god tro

Doktrinen om ”god tro” är alltså mycket central inom det författningsrättsliga skyddet av ”gällande avtal”, som en del av egendomsskyddet. Det finns således orsak att kritiskt granska om de via lagändringarna 571/1999 och 572/1999 explicit utskrivna regler som allmännyttiga samfund bör uppfylla, faktiskt motsvarade ursprungliga krav på dem. Den granskningen är viktig, eftersom man ju samtidigt också införde rätt att häva ”angivandet” som allmännyttigt samfund, och stoppa utbetalning av räntestöd och aravalån. I förslaget till ändrad araval fanns övervakningsfrågorna reglerade i utkastet till 15c §, och förslaget om rätt att häva angivandet som allmännyttigt samfund i förslaget till 15d §. Ifråga om förslaget till ändringar av L om räntestöd för hyresbostäder fanns motsvarande förslag i §§ 2c och 2d.<sup>615</sup> I RP 274/1998 konstateras även att tidigare beslut om ”angivande” som allmännyttigt samfund förblir ikraft. ”Man kan anse att dessa samfund redan i det skede då de angivits som samfund som kan beviljas statligt bostadslån har förbundit sig att efterleva de principer som nu anges på lagnivå.”<sup>616</sup>

Motivet till att man på lagnivå ville precisera krav på vad allmännyttighet innebär formulerades så att: ”De låntagarsamfund som statsrådet i tiden angav var stiftelser, registrerade föreningar, andelslag eller sådana aktiebolag vars syfte var att också framgent äga och bygga statsbelånade hyresbostäder. Sedermera har de största angivna samfunden ändrat karaktär och ställt andra mål för sin verksamhet, och kraven på effektivitet har ökat. De har också utvidgat sitt verksamhetsområde från att vara byggherrar och äga bostäder så att de nu också ägnar sig åt annan affärsverksamhet.”<sup>617</sup>

<sup>615</sup> RP 274/1998 s. 15 och 17.

<sup>616</sup> Ibid s. 5.

<sup>617</sup> Ibid s. 2.

I propositionen fanns givetvis också ett avsnitt där lagstiftningsordningen kommenteras. Där tar beredningen utgångspunkt i L om bostadsproduktion från 1979. Där definierades för första gången vilka byggare av hyresbostäder som kan beviljas statligt bostadslån. Enligt propositionen ”*förutsattes att de allmännyttiga samfunden skulle fungera enligt samma bostadspolitiska mål som kommunerna och andra offentliga samfund och att boendetryggheten i de bostäder som de ägde skulle vara lika stor som i bostäder som kommunen äger.*”<sup>618</sup>

En viktig fråga är likväl: Blev detta också riksdagens beslut? Svaret är ett entydigt *nej*. I dåvarande II lagutskottets betänkande föreslår nämligen utskottet, avvikande från propositionen, en *möjligast vid tolkning* av begreppet allmännyttighet. II lagutskottet föreslog också att försäkringssamfunden skulle läggas till gruppen aktörer som kan få aravalån. Motiveringen var att de utgjort betydande aktörer som byggt hyreshus vilka hyrts ut på den allmänna bostadsmarknaden. Utskottet ville därför behålla dem som byggare och ägare av hyresbostäder som allmänheten kan hyra.<sup>619</sup> Lagtekniskt föreslog utskottet ändå att av statsrådet angivna samfund och försäkringssamfund skulle nämnas skilt från varandra.<sup>620</sup>

Den lagtekniska utformningen förtar ändå inte verkan av att utskottet, avvikande från regeringspropositionen, föreslog en *möjligast vid tolkning av allmännyttighetsbegreppet*. Riksdagens svar är också belysande. I debatten i riksdagens plenum lyfte riksdagsledamoten S. Westerlund fram II lagutskottets förslag till *vid tolkning* av begreppet allmännyttighet och betonade att allmännyttighet i denna lag får en alldeles annan innebörd än i skattelagstiftningen. För att undvika en stark koncentration av ägandet stödde han ändå den *vida* tolkningen, även om han samtidigt betonade vikten av att följa upp lagens effekter. Riksdagsledamot Puhakka däremot kritiserade II lagutskottets förslag att ha en *möjligast vid tolkning* av begreppet allmännyttighet, och pekade på risken för ”keinottelu”, d.v.s. spekulation, som leder till bättre inkomster för ägaren, men till högre hyreskostnader för hyresgästerna. Bl.a. pekade han på att byggfirmor med en *vid tolkning* av allmännyttighet fortfarande kunde vara möjliga låntagare och ägare av hyreshus. Han kritiserade också uttryckligen att *försäkringssamfunden* enligt andra lagutskottets betänkande skulle kunna bli ägare till ara-

<sup>618</sup> RP 274/1998 s. 13.

<sup>619</sup> Toisen lakivaliokunnan mietintö nro 15/1978 annettu 02.02. 1979 som beredning på RP 218/1978. Utskottets exakta formulering på finska var ”Jotta vuokra-asuntokanta ei tarpeettomasti supistuisi, valiokunta edellyttää, että yleishyödyllisyyskäsitettä tulkitaan asuntoliittisiin perusteisiin mahdollisimman laajasti. Valiokunta on pitänyt tarpeellisenä väljentää kyseistä säännöstöä lisäämällä siinä tarkoitettujen lainansaajien joukkoon vakuutustoimintaa harjoittavat yhteisöt. Nämä ovat rakennuttaneet yleisesti tarjolla olevia vuokra-asuntoja, minkä toiminnan jatkaminen on haluttu tehdä mahdolliseksi.”

<sup>620</sup> Ibid s. 4.

vabelånade hyreshus. Han föreslog därför konkret att *regeringspropositionens* avgränsning av ägare skulle användas, i stället för den som fanns i utskottsbetänkandet.

Riksdagsledamoten Puhakka understöddes av riksdagsledamot Alppi. Riksdagen röstade därför. Med rösterna 95-26 och 77 ledamöter frånvarande *godkändes utskottsbetänkandet*. Riksdagsledamot Puhakkas förslag om att *regeringspropositionens* förslag till avgränsning av möjliga ägare skulle bli riksdagens beslut föll alltså i riksdagens omröstning.<sup>621</sup> *Således är i senare propositioner anförd uppfattning att begreppet "allmännyttighet" redan år 1979 skulle ha fått en strikt avgränsad innebörd, enligt vilken allmännyttiga samfund förutsatts verka enligt samma principer som kommuner och andra offentligt rättsliga ägare, entydigt i strid med riksdagens explicita beslut.*

Angivandet av samfund som kan få arava- och räntestödslån sköts numera av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet, kallad ARA. Medan statsrådet skötte angivandet, före lagändringen 1999, var regeringsrådet Liisa Linna-Angelvu på miljöministeriet ansvarig för beredningen av beslut om angivande som allmännyttigt samfund. Vid en telefonintervju med henne uppgav hon att någon *normgrund* för utnämning av allmännyttigt samfund *inte* fanns förrän ändringarna i aravalagen (L 571/1999) och i L om räntestöd för hyresbostadslån (572/1999) trädde ikraft 1.1. 2000. De ändringarna byggde båda på RP 274/1998. Det enda som fanns, enligt Linna-Angelvu, var en vedertagen praxis hur allmännyttighet skulle tolkas.<sup>622</sup> En kontroll med faktiska beslut om angivande som allmännyttigt samfund kan därför vara av intresse, även om motiveringarna till dylika beslut om angivande av samfund inte borde tillmätas större betydelse än entydiga riksdagsbeslut om hur allmännyttighet skulle tolkas.

Från miljöministeriet har jag därför begärt några beslut, som skulle utvisa huruvida en hävdvunnen praxis funnits före 1998. Det allra första beslutet om angivande föredrogs i statsrådet 5.2. 1981, då åtta samfund angavs som allmännyttiga. De skedde under förutsättning att de offentligt anslår sina bostäder att sökas.<sup>623</sup> Antalet samfund som sökt om angivande som allmännyttiga var 79. I ett 14.01. 1981 daterat PM, som fanns som bilaga till föredragningslistan, framkommer ändå intressanta fakta. Först hänvisar man till ovan nämnda RP, som alltså förkastades till denna del i riksdagsbehandlingen. Därefter hänvisas i PM:et också till RP 222/1980.<sup>624</sup> Hänvisningen till RP 222/1980 är klart relevantare, fast begreppet allmännyttigt samfund inte ens an-

<sup>621</sup> Valtiopäivät 1978. Pöytäkirjat, s. 5134 – 5141. Se speciellt s. 5134-5137 och s. 5141.

<sup>622</sup> Telefonintervju utförd av Jan-Erik Helenelund med regeringsrådet Liisa Linna-Angelvu 28.09. 2009.

<sup>623</sup> Statsrådsbeslut fattat i plenum 5.2. 1981, 13/1981.

<sup>624</sup> Föredragningspromemoria daterad 14.1. 1981 och undertecknad av överinsp. Heikki Ruso.

vänds där. Där talas i stället om ”av statsrådet utsett samfund som bedriver uthyrning av bostäder på sociala grunder”. Den lagändringen trädde i kraft 01.01. 1981. Ur beredningen av den lagändringen framkom att termen allmännyttig byttes ut, så att formuleringen nu blev just den ovannämnda. För att uppfylla det kriteriet räcker det enligt RP med att samfundet faktiskt producerar och hyr ut bostäder belånade med medel för bostadsproduktion.<sup>625</sup>

Underförstått var då att det handlade om statliga bostadsproduktionsmedel. II lagutskottet noterade i sitt utlåtande termbytet och konstaterade att syftet *inte* varit att i betydande grad *bredda tidigare praxis* ifråga om utnämning till allmännyttigt samfund.<sup>626</sup> Värt att notera är då att beslutet om angivande sköts fram så att det på basen av riksdagens beslut om RP 218/1978 aldrig hann uppstå någon praxis.

RP 222/1980, som resulterade i L 1084/1980, kan således kasta åtminstone litet ljus över påstådd avsaknad av en tydlig normgrund för angivande av samfund som kan få aravalån och statligt räntestöd för att bygga eller anskaffa hyresbostäder. Hänvisningen i RP 274/1998 till RP 218/1978 styrker däremot enbart att det 1998 var en slarvig lagberedning, som nonchalerade riksdagens explicita beslut från riksdagsåret 1978 till förmån för en definition som fanns i den proposition som föregick nämnda riksdagsbeslut. L 1084/1980 och RP 222/2000 styrker *inte* heller den strikta tolkning av allmännyttighet som fanns i RP 274/1998. Då i RP 274/1998 förutsattes att det *huvudsakliga* verksamhetsområdet för angivet samfund skall vara att bygga och på sociala grunder hyra ut hyresbostäder och hyresrättslägenheter,<sup>627</sup> konstaterades i stället i RP 222/1980 om verksamhetsområdet att det väsentliga är att samfundet faktiskt bedriver uthyrning av med statliga medel belånade hyresbostäder. Däremot krävs *inte* att detta skulle vara det enda verksamhetsområde angivet samfund har. Det behöver, enligt propositionen, *inte* ens vara det huvudsakliga verksamhetsområdet.<sup>628</sup>

GRU:s ovan relaterade villkor i dess utlåtande 48/1998, att kraven på allmännyttigt samfund *inte* får avvika från de ursprungliga kraven för att vanlig lagstiftningsordning skulle kunna användas, uppfylldes alltså *inte* då riksdagen behandlade RP 274/1998. L 571/1999 och L 572/1999 byggde på *entydigt skärpta krav* ifråga om vilket verksamhetsområde angivet samfund fick ha. Den uppfattning tjänsteman på miljöministeriet uttalat, att normgrund för allmännyttighet saknades före år 2000, är alltså felaktig. Det fanns t.o.m. två riksdagsbeslut om en normgrund, fast terminolo-

<sup>625</sup> HE 222/1980 s. 3-4.

<sup>626</sup> Toisen lakivaliokunnan mietintö n:o 15/1980.

<sup>627</sup> RP 274/1998 s. 4.

<sup>628</sup> HE 222/1980 s. 4. Där noteras i klartext ”Yhteisön ainoana tai edes pääasiallisena tarkoituksena ei kuitenkaan tulisi välttämättä olla juuri asuntojen vuokraaminen sosiaalisiin perustein.”

gin i det senare (L 1084/1980) bytts ut. Hänvisningen till RP 218/1978 i RP 274/1998 kan således antingen betraktas som en mycket slarvig lagberedning, eller alternativt som tendentiös, då man bortser från två explicita riksdagsbeslut om en bredare allmännyttighetsdefinition. De sker till förmån för den snäva definition av allmännyttighet som fanns ännu i RP 218/1978, innan riksdagen i sin behandling av nämnda proposition tagit avstånd från den.

Ett annat beslut som jag rekvirerat från Miljöministeriet gällde Riihi-säätiö, som verkade i Uleåborgsregionen tills angivandet hävdades, vilket slutgiltigt skedde genom HFD:s beslut 3.7. 2007. Stiftelsen angavs år 1995 som en stiftelse som får hyra ut bostäder på sociala grunder. Beslutet byggde uttryckligen på beslut enligt aravalagens 15 § 1 mom. punkt 3.<sup>629</sup> I ett PM som utgjorde bilaga till beslutet angavs kort att stiftelsens syfte är att hyra ut bostäder på sociala grunder, att stiftelsen ej bedriver affärsverksamhet och att dess förvaltning var sakligt ordnad med CGR-revisor. Likaså noterades explicit sökandens mycket goda soliditet.<sup>630</sup>

Det beslutet tyder alltså på att man kontrollerat upp stiftelsens verksamhetsområde, förvaltning och ekonomiska ställning. Då de kraven ansågs uppfyllda, ”slank den genom”. Stiftelsen fogade sig, medvetet eller omedvetet, också i de villkor som senare stipulerades i lag fr.o.m. 1.1. 2000. Stiftelsen blev ändå den första som fråntogs sin ställning som allmännyttigt samfund. Det slutliga beslutet till den delen kom alltså från HFD 3.7. 2007.<sup>631</sup> HFD:s beslut om hävande av angivande av Riihi-säätiö som allmännyttigt samfund hade en väldigt intetsägande motivering.<sup>632</sup> Däremot är beslutet från förvaltningsdomstolen i Uleåborg belysande för på vilket sätt Riihi-säätiö ansågs ha kränkt villkoren för allmännyttighet. Bland motiveringarna kan noteras att:<sup>633</sup>

1. Y som företrädde Riihi-säätiö i olika sammanhang, var styrelseordförande i samtliga fastighetsaktiebolag som stiftelsen ägde. Övriga styrelsemedlemmar hade samtliga rekryterats bland hans familjemedlemmar. Samma personer hade på bolagsstämman beviljat sig själva ansvarsfrihet.
2. Riihi-säätiö hade gentemot Statens bostadsfond angivits som byggherre till de hyresbostäder som fastighetsaktiebolagen låtit bygga. I praktiken hade byggherreuppdraget överlåtits till X Oy, vars samtliga aktier ägdes av Y.

<sup>629</sup> Statens Bostadsfonds beslut 20.6. 1995, diarienummer 1133/66/95.

<sup>630</sup> Föredragningspromemoria daterad 14.1. 1981 och undertecknad av överinspektör Heikki Ruso, vilken bifogats beslutet.

<sup>631</sup> HFD 3.7. 2007 liggaren nr. 1798, diarienummer 1670/2/04.

<sup>632</sup> Ibid.

<sup>633</sup> Oulun Hallinto-oikeus, beslut 6.5. 2004 nr. 04/0218/1, Diariennr. 01091/02/3500.

3. Trots att i fastighetsaktiebolagens anskaffningsutgifter ingått en byggherrepremie som bl.a. täckte byggnadstida finansieringsräntor, har bostadsaktiebolagen under driftstiden ansetts ha skulder till av Y ägda faktiska byggherren X Oy.
4. För byggande av nya hyreshus beviljade aravalån och räntestöd har lånats ut från bolag de beviljats åt till andra fastighetsaktiebolag stiftelsen ägt, så att stiftelsen och samtliga fastighetsaktiebolag i praktiken måste anses ha haft en gemensam kassa. Fordringar som något fastighetsaktiebolag haft har varit räntefria, medan för i andra riktningen beviljade lån, d.v.s. från Riihi-säätiö eller från Y beviljade lån åt fastighetsaktiebolag, har uppburits en ränta om 8 %. Även av Y ägda faktiska byggherreorganisation X oy har haft räntefria lån från de fastighetsaktiebolag som byggt och ägt hyresbostäder.
5. Kiinteistö Oy D:s tomtkostnader har gentemot Statens Bostadsfond uppgetts som större än vad de i praktiken varit.
6. Av Statens Bostadsfond godkända anskaffningskostnader har i flera byggprojekt överskridits. Trots detta har till Statkontoret skickats förbindelser enligt vilka godkända anskaffningskostnader skulle ha hållit, och andra lån än de som uppstått p.g.a. godkänt anskaffningsvärde inte funnits. Till Statens Bostadsfond har anmälts att projekten förverkligats enligt godkända anskaffningspriser.
7. Som kostnader i aravabelånade hyreshus bokföring har ingått kostnader som inte hör till bolagen ifråga, vilket medfört att man brutit mot självkostnadsprincipen ifråga om hyresbestämningen.
8. Fastighetsaktiebolag har också använts som bulvan, bl.a. i Telia Ab:s aktieemission. De anskaffade aktierna har överförts på Y till det pris de köpts för.

Lagstadganden som brott ansågs föreligga mot var aravaL 15a § 1 moment punkterna 1, 3 och 6, samma lag 15c § mom. 1., 15 d § punkt 2 och 39 § 1 mom. samt L om räntestöd till hyresbostadslån (räntestödslagen) 2 a § punkterna 1, 3 och 6, 2 c § 1 mom. 2 d § punkt 2 och 15 § 1 mom.<sup>634</sup> Ovan anförda beskrivning av brott mot laga krav på allmännyttiga samfund lämnar inga som helst tvivel om att det fanns goda grunder för beslutet. Bevisen för att Y använde en uppläggning, som möjliggjorde att han själv gjorde pengar på hyresgästers bekostnad, är entydiga.

---

<sup>634</sup> Hänvisningarna till räntestödslagen avsåg här tidigare L om räntestöd för hyresbostadslån (867/1980)

Vill man framföra kritik, kan man ändå lyfta fram att uppläggningsmedlem Y och hans familjemedlemmar som styrelsemedlemmar i berörda fastighetsaktiebolag fanns redan vid angivandet, enligt den redogörelse som finns i utslaget ifråga om Riihi-säätiös försvar. Det borde alltså inte ha varit obekant. Den gemensamma kassan uppvisade likväl klart oacceptabla drag, som var tillräckliga för att tas med som en motivering bland andra till indraget angivande som allmännyttigt samfund. Värt att notera är likväl att det enligt araval 15a § 1 mom. punkt 5 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 24 § 1 mom. punkt 5 t.o.m. förutsätts, att en ägare med många olika hyresbolag och bostäder ordnar sitt ägande så att en utjämning av hyrorna i olika bolag främjas. Utslaget får därför under inga omständigheter tolkas så att olika aravabelånade, eller med hjälp av räntestöd, producerade hyreshusbolags kassor strikt måste hållas isär. Utslaget från förvaltningsdomstolen tyder på att argumentet att en dylik skyldighet finns aldrig framfördes, och att gränserna för rätten/skyldigheten till gemensam ekonomi mellan hyreshusbolag alltså inte prövades i utslaget.<sup>635</sup>

På tal om överraskande och nya villkor för allmännyttighet kan man också fråga sig om villkoret att angivet samfund inte får vara börsnoterat är ett ursprungligt krav.<sup>636</sup> Även om riksdagens *vida* tolkning av allmännyttighet förpassats till historien via en ny lagändring, kan man på rättssystematiska grunder fråga sig om ett dylikt krav var naturligt och självklart. Försäkringssamfunden behöll ju nämligen samtidigt, utan särskilt angivande, sin rätt till aravalån och räntestöd ända tills lagändringen på basen av RP 79/2004 trädde ikraft 1.9. 2004.<sup>637</sup> Det faktum att det finns börsnoterade försäkringssamfund kan knappast ha varit okänt, vare sig för lagstiftare eller för en bredare allmänhet. Rättssystematiska synpunkter och det faktum att förbudet mot börsnotering inte fanns utskrivet förrän i den lagstiftning som trädde i kraft 1.1. 2000, lämnar därför sammantagna tyvärr rum för rimligt tvivel huruvida entydigt förbud mot börsnotering faktiskt var ett ursprungligt krav på allmännyttighet.

Anmärkningsvärt är också att propositionen 274/1998 utgick från att explicita lagstadganden om begränsningstid inte gällde, utan att begränsningarna för allmännyttiga samfund i praktiken gällde också efter den lagstadgade tiden. Lika explicit noterades att begränsningar ifråga om användning och överlåtelse har ansetts kunna stiftas via vanlig lag, också för sådana samfund som inte förutsatts verka allmännyttigt.<sup>638</sup> Man kan fråga sig om samfunden kunnat förutse att tydliga och exakta

<sup>635</sup> Oulun hallito-oikeus 6.5, 2004, beslut nr. 04/0218/1, diariennr. 01091/02/3500.

<sup>636</sup> RP 274/1998 s. 14 ifråga om aravabostäder och s. 17 ifråga om räntestödsbostäder.

<sup>637</sup> L 734/2004, L 735/2004 och L 736/2004.

<sup>638</sup> RP 274/1998 s. 13.

lagstadganden om begränsningstid *inte* skulle gälla, utan fritt kunna ändras av riksdagen.

Dylika mycket tydliga exempel på klart ändrade regler för ägandet av hyreshus, som producerats eller stötts med medel för social bostadsproduktion, aktualiserar frågan om skillnaden mellan *ursprungliga villkor för angivandet som allmännyttigt samfund* och *den förmögenhetsrättsliga principen om skydd för god tro*. De villkor som infördes för allmännyttiga samfund kan sägas bestå av tre grundtyper av villkor.

Typ 1 gällde krav som ställdes på ägarens samlade verksamhet och kopplingar till andra samhällsaktörer. Sådana krav är:

Punkt 1, som reglerar vilket verksamhetsområde allmännyttigt samfund får ha, 2) punkt 6, som förbjuder allmännyttigt samfund att ta risker som inte hänför sig till den sociala bostadssektorn, 3) punkt 7, som stipulerade ett förbud för allmännyttigt samfund att ha koppling till byggnadsföretag och 4) punkt 8 som innebär ett förbud för allmännyttigt samfund att vara ett börsnoterat bolag.

Typ 2 anger uteslutande skyldigheter visavi de bostäder som allmännyttigt samfund har.

Dylika krav finns i punkt 2, som kräver att allmännyttigt samfund offentligt meddelar att deras bostäder kan sökas, i punkt 4, som reglerar till vilken typ av ägare dylika bostäder får överlåtas då ägarsamfundet inte längre vill vara ägare till dessa. Likaså punkt 5, som förutsätter att ägandet måste läggas upp så att en utjämning av hyror blir möjlig och ägarens ansvar för hyreshus med ekonomiska svårigheter inte äventyras. Punkt 5 innebär alltså ett förbud att samla ekonomiskt svaga hyreshus i ett sådant av samfundet ägt bolag som t.o.m. kan försättas i konkurs, medan de starka kan leva vidare och t.o.m. ge en avkastning åt ägaren.

Typ 3, slutligen, reglerar relationen mellan ägaren och bostadsbeståndet. Den enda punkt som klart hör till denna kategori är punkt 3, som reglerar en maximal avkastningsrätt som ägare har på satsat kapital. Punkt 5 kunde alternativt placeras i denna grupp, eftersom syftet med den punkten är att förhindra en sådan spjälkning av ägarsamfunds bostadsmassa att ägaren kunde samla de ekonomiskt svaga hyreshusen i ett skilt bolag, samtidigt som samma ägare skulle samla ekonomiskt starka i ett annat bolag, där ägaren t.o.m. kunde ta ut maximal avkastning.



Statens rätt att, utan att förgripa sig på grundprinciperna för det statliga egendoms-skyddet, ändra villkoren för hyreshus som fått aravalån eller statligt räntestöd kan naturligt kopplas till typ 2 i ovanstående typologisering. Med det tolknings sättet kunde det te sig begripligt att staten kunnat förlänga begränsningstiden för aravabelånade hyreshus, utan att dylik lagstiftning krävt den krångligare lagstiftningsprocess som gäller om det finns en konflikt med gällande grundlag. Rimligt är också att man i vanlig lagstiftningsordning explicit kunnat skriva in i lag ett förbud att samla ekonomiskt svaga hyreshus i ett bolag och de ekonomiskt starkare i ett annat.

Det mest problematiska bland skyldigheter och rättigheter visavi ägandet av hyresbostäder är kanske att riksdagen införde en hyresreglering motsvarande den för aravahyreshus även för med statligt räntestöd finansierade hyreshus. Under rubriken ”Problemen med det nuvarande systemet och de föreslagna ändringarna” konstateras i propositionen: *”Hyrorerna i de räntestödda hyreshusen bestäms fritt. Det är möjligt att ägarna till dessa hyreshus får överskott. Det finns inga bestämmelser om användningen av ett sådant överskott, vilket innebär att det inte finns någon säkerhet för att räntestödet faktiskt till fullo kommer de boende och inte ägaren till godo.”*<sup>639</sup>

Ovanstående faktaredovisning följs senare i propositionen upp med entydiga förslag om att hyresreglering också införs för med statligt räntestöd producerade bostäder, vilka också godkändes.<sup>640</sup> Ur propositionen kan inte utläsas någon förståelse för att detta skulle vara ett nytt och överraskande krav på angivna samfund som äger räntestödsfinansierade hyresbostäder, trots att det bevisligen är ett helt nytt krav ifråga om sådana bostäder. Applicerad på ovanstående typologisering hör denna reglering hemma i typ 3, som reglerar förhållandet mellan ägaren och bostadsbeståndet, eftersom lagstiftaren dels inför en hyresreglering som inte tidigare existerat, och dels också ställer krav på hur eventuellt överskott som ägaren får skall användas.

Det är endast via GRU:s konstaterande att det handlar om en *speciell egendom*, där villkoren senare kan ändras, som man kan hitta ens någon form av logiskt försvar för att plötsligt frångå den fria hyressättningen till förmån för en reglerad. Dogmen om ”den speciella egendomen”, eller ”särskilda egendomen”, som jag ovan deklarerat att jag föredrar att kalla den, framgick tydligt ur GRUU 48/1998. Den kritiska frågan är om statens räntestöd haft så avgörande roll för egendomens förvärvande, att ifrågavarande egendom skulle ha förblivit oanskaffad utan detta räntestöd. Lagberedningens och GRU:s svar på den frågan var uppenbarligen positivt. Annars skulle en dylik änd-

<sup>639</sup> RP 274/1998 s. s. 3-4.

<sup>640</sup> RP 274/1998 s. 2a § i förslaget till L om ändring av lagen om räntestöd för hyresbostadslån s. 16-17.

ring inte ansetts grundlagsenlig. GRU har sett frågan om fri eller reglerad hyra som en del av reglerna hur den egendom som anskaffats med stöd av aravalån och statlig räntestöd får användas. Utgående från statens rätt att ändra regleringens innehåll, kan man kanske försvara att hyresreglering införts också till den del den i räntestödsfinansierade hyreshus tidigare var helt fri. Mycket viktigt är att GRU också vägde in att angivna samfund hade en möjlighet att säga upp sitt angivande som allmännyttigt samfund, och att de via det förfarandet inte var tvungna att underkasta sig en hyresreglering och regler om hur överskott får användas.<sup>641</sup>

### 7.2.3 *Krav på samfund som kan anges som allmännyttiga och deras rättigheter*

#### 7.2.3.1 *Krav på ägarens verksamhetsområde*

Via L om ändring av aravaL (571/1999) och L om ändring av L om räntestöd för hyresbostäder (572/1999) har alltså på lagnivå fastslagits vilka krav som ställs på samfund som kan anges som allmännyttiga. Lagändringarna motiverades bl.a. med att samfund som angetts kunnat uppgå i större koncern, eller expanderat utanför sitt ursprungliga verksamhetsområde. Den allmännyttiga verksamhetens ekonomi har då inte alltid hållits separat från affärsverksamheten. Det har inte heller funnits någon kontroll av att tjänster som köpts inom en koncern prissatts på ett skäligt sätt. Lagstiftaren ansåg det således nödvändigt att också täppa till sådana luckor, som kunde leda till att hyrestagarna inte blev slutliga nyttotagare till statens stöd.<sup>642</sup>

Ur RP anar man sig här alltså till att lagstiftaren identifierat utvecklingstendenser och mekanismer som i princip möjliggjort att en del av det stöd staten gett för byggande av hyresbostäder kunnat komma fel nyttotagare till del. Enligt propositionen var lagändringens syfte ändå att ”det också framgent skall vara möjligt att säkerställa att statens stöd i form av långivning och långfristigt räntestöd i sin helhet kanaliseras till de boende.”<sup>643</sup> Med den formuleringen ville lagberedningen antagligen ha sagt att man tror att stöden åtminstone inte i nämnvärd grad hamnat i fel fickor, men att utvecklingstendenser som möjliggjort detta funnits. Då lagberedningen, som ovan framkommit, samtidigt erkänner att den allmännyttiga verksamheten inte alltid hållits skilt från den affärsdrivande verksamheten, och att det inte funnits någon kontroll av hur tjänster som köpts inom en koncern prissatts, framstår konstaterandet likväl mer som en from förhoppning än som en övertygande faktaredovisning.

---

<sup>641</sup> GRUU 48/1998

<sup>642</sup> RP 274/1998 s. 3-5.

<sup>643</sup> RP 274/1998 s. 4.

Villkoren för allmännyttighet är:

”1. Samfundets verksamhetsområde är att låta bygga och anskaffa hyresbostäder (och bostadsrättsbostäder) och att hyra ut dem på sociala grunder (eller erbjuda dem till användning som bostadsrättsbostäder) i syfte att tillhandahålla goda och trygga boendeförhållanden till skäliga kostnader,”<sup>644</sup>

Om man igen granskar kraven på samfunds totala verksamhet utgående från ovan anförda typologisering, ter sig dessa krav helt obegripliga utgående från L om bostadsproduktion 6 § som man hänvisar till i RP 274/1998. Utgående från riksdagens explicita beslut om den propositionen skulle punkten definitivt vara ett nytt krav, som strider mot den *vida* tolkning riksdagen beslutade om. Den lagändring som trädde ikraft 1.1. 1981 (L 1084/1980) ger likväl större förståelse för att krav kan ställas på samfunds totala verksamhet, men den styrker *inte* så strikta krav att samfund som skall kunna få aravalån för hyreshus inte alls skulle få ha annan verksamhet. Praxisen då den lagen började tillämpas styrker likväl att en *betydande* affärsverksamhet *inte* skall förekomma i dylikt samfund. Fallet Riihi-säätiö, åter, styrker att formellt uppgi- vet verksamhetsområde, samfundets soliditet och betalningsberedskap granskas. Li- kaså styrker det att det tillmätts betydelse att fögderiet granskats av sakkunnig revi- sor. HFD:s slutliga utslag, enligt vilket det fanns grund att dra in rätten att få ara- valån, indicerar likväl att granskningen av att villkoren för angivande uppfylldes kanske ändå var väl yttlig.

För avhandlingen har också från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet rekvirerats kopior på de beslut om angivandet av allmännyttigt samfund som fattats sedan HFD gav sitt slutliga utslag om hävande av Riihi-säätiös allmännyttighet 3.7. 2007 och som också gäller rätt att äga och anskaffa hyresbostäder och hyreshus. Ifråga om kraven på verksamhetsområdet, kan konstateras att åtminstone föredrag- ningspromemorian som bilagts beslutet utvisar att man konsekvent granskat att verk- samhetsområdet uppfyller stadgade krav. I syfte att bedöma huruvida granskningen av verksamhetsområdet utförs med omsorg har för avhandlingen rekvirerats de beslut om angivande som allmännyttigt samfund som Statens Bostadsfond, som fr.o.m. 01.01. 2008 heter Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet, fattat fr.o.m. 03.07. 2007 till 11.09. 2009.

Besluten styrker långt en systematisk kontroll av vilket verksamhetsområde som for- mellt skrivits in i samfundets stadgar. I en del av dessa fall tyder handlingarna på att

<sup>644</sup> AravaL (1189/1993) 15a § 1 punkt och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshus- lån (604/2001) 24 § 1 mom. 1 punkt.

samfundet förhandlat med Statens Bostadsfond, senare Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet, eftersom beskrivningen av verksamhetsområdet antingen kan konstateras bygga direkt på modellstadgar som utformats så att kraven på verksamhetsområde skall uppfyllas, eller så är verksamhetsområdet åtminstone utformat så att kraven klart uppfylls.<sup>645</sup> I andra fall noteras vid granskningen att samfundets

<sup>645</sup> Se Statens Bostadsfonds beslut 06.07. 2007 om angivande av Avo-Asumisoikeus Oy från Tammerfors som allmännyttigt samfund. Namnet på det angivna samfundet tyder på att dess verksamhetsområde inte utsträcker sig till *hyresbostäder*, men enligt beslutet om angivande är även ägande och drift av dylika möjlig. Statens Bostadsfonds beslut 06.07. 2007 om angivande av Kiinteistö Oy Sammonkoti från Jyväskylä stad som allmännyttigt samfund. Statens Bostadsfonds beslut 13.11. 2007 om angivande av AL-Asunnot Oy från Vanda som allmännyttigt samfund. Statens Bostadsfonds beslut 13.11. 2007 om angivande av Saarni-Asunnot Oy från Kouvola stad som allmännyttigt samfund. Statens Bostadsfonds beslut 30.11. 2007 om angivande av Kiinteistö Oy Avo-Vuokratalot från Tammerfors som allmännyttigt samfund. Statens Bostadsfonds beslut 30.11. 2007 om angivande av Avo-Osaomistus Oy från Tammerfors som allmännyttigt samfund. Statens Bostadsfonds beslut 20.12. 2007 om angivande av Kiinteistö Oy Kypärätie 26 från Jyväskylä stad som allmännyttigt samfund. Beslut 25.08. 2008 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Minun Koti 2 Oy från Helsingfors som allmännyttigt samfund. Beslut 09.09. 2008 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kiinteistö Oy RK-Asunnot från Esbo som allmännyttigt samfund. Beslut 1.10. 2008 av Finansierings- och utvecklingsfonden för boendet om angivande av Suomen Rakennuttamisen Kehitys Oy från Helsingfors som allmännyttigt samfund. I beslutet beaktades att sökanden via en anhängiggjord ändring av verksamhetsområde kommer att få en definition av verksamhetsområdet som är uppgjord enligt ARA:s modellstatuter för allmännyttigt samfund. Beslut 13.11. 2008 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av TTY Asunnot Oy från Kuopio som allmännyttigt samfund. Beslut 12.03. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Jyväskylän Nuoriso- ja Palveluasunnot JNP Oy från Jyväskylä som allmännyttigt samfund. Samtidigt hävdades angivandet av Jyväskylän Seudun Nuorisoasunnot ry, som var ägare till det samfund som via beslutet angavs. Syftet var att koncentrera innehavet av med statligt stöd anskaffade hyresbostäder till det med beslutet angivna samfundet, och skapa en organisation som har nästan enbart dylik verksamhet som sin uppgift. Därför hävdades också angivandet av tidigare ägare, som även hade en känd verksamhet som inte föll inom ramen för allmännyttighet. Beslut 12.03. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kiinteistö Oy Oulun Tarve från Uleåborg som allmännyttigt samfund. Beslut 01.04. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Haukiputaan sotainvalidien ja vammaisten sekä vanhusten palvelusäätio från Haukipudas som allmännyttigt samfund. Beslut 17.04. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Mynämäen Vanhustenhoidtoyhdistys ry från Mynämäki som allmännyttigt samfund. Beslut 21.04. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kolarin Vanhustenyhdistys ry från Kolari som allmännyttigt samfund. Beslut 23.04. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kiinteistö Oy Harjulakoti från Lahtis som allmännyttigt samfund. Beslut 15.06. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Alavuden Palvelutalo ry som allmännyttigt samfund. Beslut 24.06. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen om angivande av Kontiolahden Vanhusten Tuki r.y. som allmännyttigt samfund. I föreningens statuter nämns även bostadssektorn, fast den inte enligt dem verkar vara det huvudsakliga verksamhetsområdet. I förredragningspromemorian nämns likväl att ägande och uthyrning av med statens stöd anskaffade bostäder i praktiken är den huvudsakliga verksamheten. Beslut 08.09. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kiinteistö Oy Hämeen avainkiinteistöt från Lahtis som allmännyttigt samfund. Beslut 08.09. 2009 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Tampereen MLL Kiinteistöt Oy från Tammerfors som all-

verksamhetsområde beskrivs med en terminologi, som var vanlig t.ex. på 1970-talet, men att bakom formuleringarna ändå finns en verksamhet som motsvarar nuvarande krav på verksamhetsområde. En tredje variant är att det noteras att verksamhetsområdet är allmänt beskrivet, men att preciseringar är anhängiga, som leder till att kraven på verksamhetsområdet entydigt uppfylls.<sup>646</sup>

Den 1 september 2004 trädde också en ändring i kraft, som uttryckligen gällde tillåtet verksamhetsområde för angivna samfund. Då slopades nämligen, via L 734/2004 och L 736/2004, kravet att angivna samfund skall vara organiserade så att de är oavhängiga av byggnadsföretag. Något överraskande är att RP 79/2004, med vilken de lagändringar bereddades i vilka även slopat förbud mot kopplingar till byggnadsföretag inick, *inte* innehöll motiveringar till slopandet.<sup>647</sup>

Ur de nya angivanden av allmännyttigt samfund som skett mellan 6 juli 2007 och 11.09. 2009 kan likväl utläsas försiktighetsåtgärder, ifall det finns koppling till byggherre- och byggnadsverksamhet inom samma koncern. Ifråga om två av de under perioden angivna samfunden noteras uttryckligen att de ingår i koncerner, där ägandet av moderbolaget övergått till företag som bedriver byggnads- och byggherreverksamhet. I dessa fall noteras explicit i den föredragningspromemoria som bifogats beslutet om angivande att det finns orsak att följa med den kraftigt växande koncernen bakom de angivna samfunden. Speciell uppmärksamhet bör då fästas vid skötseln av byggherrefunktionen och entreprenadförfarandet, p.g.a. att det bakom koncernen finns ägare med dylika verksamheter.<sup>648</sup>

---

männnyttigt samfund. Beslut 11.09. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Auroratalo Oy från Helsingfors som allmännyttigt samfund. Av beslutet framgår att angivandet bygger på att sökanden har ett projekt som ingår i den nationella planen för avskaffande av långtidsbostadslöshet.

<sup>646</sup> Se beslut 01.10. 2008 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kiinteistö Oy Oulun Seudun Seniori från Uleåborg som allmännyttigt samfund. I föredragningspromemorian noterades uttryckligen att en stadgeändring, som skulle bygga på modellstadgar för allmännyttigt samfund var anhängig. Beslut 04.02. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kiimingin Vanhustentaloyhdistys ry från Kiiminki som allmännyttigt samfund. I föredragningspromemorian relateras det formella verksamhetsområdet enligt stadgarna från 1973, likväl så att i föredragningspromemorian inför angivandet också noteras att föreningen enligt sina bokslutsuppgifter i huvudsak bedriver fastighetsrörelse genom att äga hyresbostäder för äldre. Beslut 15.04. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Honkajoen Vahustentaloyhdistys r.y. som allmännyttigt samfund. I föredragningspromemorian inför beslutet hänvisas uttryckligen till språkbruk från 1970-talet och att verksamheten de facto är förenlig med kraven på allmännyttigt samfunds verksamhetsområde.

<sup>647</sup> Se RP 79/2004.

<sup>648</sup> Se Statens Bostadsfonds beslut 30.11. 2007 om angivande av Kiinteistö Oy AVO-Vuokratalot från Tammerfors som allmännyttigt samfund och alldeles speciellt den föredragningspromemoria som bilagts beslutet. Se även beslut av samma datum om angivande av AVO-Osaomistus Oy från Tammerfors som allmännyttigt samfund och speciellt av vik. Finansieringskoordinator Markku Aho undertecknad föredragningspromemoria som bilagts beslutet.

Bland besluten om angivande som allmännyttigt samfund enligt de lagar som är relevanta för avhandlingen finns också flera fall, där i referatet av samfundets stadgar finns en relativt bred beskrivning av samfundets verksamhetsområde. Referatet framgår ur den föredragningspromemoria som bilagts beslutet om angivande. Ur det referatet framgår *inte* omständigheter som skulle tala för att allmännyttighet enligt den här aktuella bostadslagstiftningen skulle vara *huvudsakligt* verksamhetsområde. Däremot finns i flera av dessa fall en kombination med annan service som, om man använder ett bredare allmännyttighetsbegrepp, bör kunna betraktas som allmännyttig verksamhet. Den slutsatsen bygger på att i stadgarna i de flesta fall finns omnämnt att samfundet *inte* eftersträvar ekonomisk vinst. Det gäller då service för främst åldringar, men även psykiskt utvecklingsstörda och krigs- eller andra invalider. Ifråga om flera av dessa angivna samfund finns orsak att återkomma under behandlingen av krav nummer 6 på allmännyttiga samfund, d.v.s. förbudet av ta andra risker än de som är kopplade till allmännyttig verksamhet inom bostadssektorn. I dessa beslut finns nämligen i besluten villkor för angivandet, som sannolikt bygger på detta krav.<sup>649</sup>

Det finns också exempel på fall *där annan allmännyttighet än inom bostadssektorn* är entydig, men där det angivna samfundets statuter inte alls nämner verksamhet inom bostadssektorn. Kravet att angivet samfunds verksamhetsområde skall vara att låta bygga och hyra ut bostäder på sociala grunder ges därför i fallet en extremt *vid* tolkning. Samfundets uppgift är enligt föredragningspromemorian att "*skapa ändamålsenliga omsorgsformer för de psykiskt utvecklingsstörda i samråd med statliga och kommunala myndigheter och andra på området verkande institutioner och organisat-*

---

<sup>649</sup> Se följande beslut om angivande jämte till beslutet fogad föredragningspromemoria: Statens Bostadsfonds beslut 10.08. 2007 om angivande av Jäälän vanhusten ja vammaisten tuki ry från Kiiminki som allmännyttigt samfund, Statens Bostadsfonds beslut 13.11. 2007 om angivande av Pyhäjärven Vanhustenkotiyhdistys ry från Pyhäjärvi stad som allmännyttigt samfund, beslut 17.03. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Lohtajan Vanhustentaloyhdistys r.y. från Karleby som allmännyttigt samfund, beslut 01.04. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Juvan Vanhaintuki ry från Juva som allmännyttigt samfund, beslut 17.04. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Oriveden Palvelusäätiö från Orivesi stad som allmännyttigt samfund, beslut 21.04. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kolarin Palvelutaloyhdistys ry från Kolari som allmännyttigt samfund och beslut 22.05. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Pudasjärven Vanhustenhultoyhdistys ry från Pudasjärvi stad som allmännyttigt samfund. Fast stadgarna inte i sistnämnda fall styrker att allmännyttig verksamhet inom just bostadssektorn var samfundets huvuduppgift, noteras i föredragningspromemorian som bifogats beslutet ett betydande innehav av aravahyresbostäder, vilket kan ha medverkat till att samfundet ändå angavs som allmännyttigt enligt stadganden i lagar som är relevanta för denna avhandling. Se även beslut 02.07. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kurikan Palvelutalosaatiö från Kurikka stad som allmännyttigt samfund.

ioner.” Omsorg är alltså enligt stadgarna det primära. Enligt föredragningspromemorian ägde samfundet inte heller bostäder från tidigare, som skulle ha anskaffats med medel för social bostadsproduktion eller -anskaffning. I promemorian konstateras ändå att samfundets verksamhetsprinciper är sådana, att samfundet kan anses som allmännyttigt bl.a. enligt aravaL och L om räntestöd för hyresbostadslån. Angivandet byggde här uppenbarligen på att man bortsåg från att samfundets stadgar borde nämna att anskaffning och uthyrning av *bostäder* på sociala grunder, och att det enligt RP 274/1998 t.o.m. borde vara *huvudsakligt* verksamhetsområde.<sup>650</sup>

Beslutet saknar ändå inte lagstöd. I aravabegränsningsL (1190/1993) 4 § definieras nämligen ”bostadsbruk”. Med sådant avses även boende utan egentligt hyreskontrakt, då ”det gäller personer som behöver särskild vård och omsorg.” I L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån finns motsvarande stadgande i 11 § 2 mom. ARA kan således i nämnda fall endast kritiseras för bristande motivering av beslutet, då man enbart hänvisade till de stadgande som förutsätter angivande som allmännyttigt samfund av potentiella ägare till hyresbostäder/hyreshus, som inte har direkt lagstadgad rätt till dylikt ägande. Eftersom den explicita laggrunden för angivande är att dylikt verksamhetsområde bör vara byggande och innehav av hyresbostäder, och att detta enligt lagberedningen t.o.m. bör vara *huvudsakligt* verksamhetsområde, skulle en komplettering av motiveringarna med ovannämnda lagrum varit klarläggande.

Det förekommer också specialfall, med speciellt motiv till behovet att anges som allmännyttigt samfund. De handlade om angivande av samfund som redan direkt i stöd av lag hade principiell rätt att erhålla aravalån för hyresbostäder. De behövde ett angivande bara därför att Kuntarahoitus Oyj hade de förmånligaste lånen och dess statuter kräver att bl.a. aktiebolag och studentkårer skall vara explicit angivna som allmännyttiga samfund inom bostadssektorn, för att de skall kunna beviljas lån.<sup>651</sup>

Som ytlig och bristfällig måste däremot betecknas granskningen inför angivandet av Helsingin kauppatieteiden ylioppilaiden säätiö (senare benämnd KY-säätiö) som allmännyttigt samfund. Grundare av stiftelsen var Helsingin kauppaorkeakoulun ylioppilaskunnan seniorikilta ry. Behovet av angivande byggde på att nämnda handels-

<sup>650</sup> Se beslut 25.08. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av De Utvecklingsstördas Väl i Vasanejden r.f. som allmännyttigt samfund och framför allt den föredragningspromemoria som bifogats beslutet.

<sup>651</sup> Se beslut 13.11. 2008 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Oy Porvoon A-asunnot – Borgå A-bostäder Ab som allmännyttigt samfund, och speciellt av finansieringschef Makku Aho upprättad föredragningspromemoria som bifogats beslutet. Se även beslut 08.09. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunta som allmännyttigt samfund, och i synnerhet den föredragningspromemoria som bifogats beslutet.

högskola skulle fusioneras till, och bli en del av, Aaltouniversitetet. Som stiftelsens verksamhetsområde angavs; ”*mm. ....Helsingin kauppakorkeakoulu-nimisessä yliopistossa tai sen alaisuudessa toimivassa yksikössä opiskelevien yhteiskunnallisia, ammatillisia ja henkisiä sekä opiskeluun, opintoihin ja opiskelijaelämään liittyviä pyrkimyksiä ja olla opiskelijoiden yhdyssiteenä.*” Beskrivningen av verksamhetsområdet i stadgarna 2 § fortsatte sedan med ännu ett moment, där man finner följande formulering: ”*Yllä mainittuihin pyrkimyksiin sisältyvän opiskelijoiden asunnonsaannin edistämisen osalta säätiö voi edellä mainittujen opiskelijoiden lisäksi edistää toissijaisesti myös muiden yliopisto-opiskelijoiden asunnon saantia, kuitenkin siten, ettei ensisijaisen tarkoituksen toteutuminen vaarannu.*” I följande moment nämns sedan; ”*Tarkoituksensa toteuttamiseksi säätiö voi rakennuttaa ja hankkia sekä vuokrata opiskelija-asuntoja.*”

Byggande, innehav och uthyrning av studiebstäder tillhör alltså tveklöst stiftelsens verksamhetsområde, men utgör bedömt utgående från den språkliga utformningen av statuterna en mycket begränsad del av hela verksamhetsområdet. I föredragningspromemorian noteras också att den angivna stiftelsen inte har hyresbostäderna i sin direkta ägo, utan att ägandet är ordnat via fastighetsaktiebolag, vilket inte anses som någon riskfaktor eftersom bostäderna finns i huvudstadsregionen, där efterfrågan på studiebstäder bedöms finnas även i framtiden.<sup>652</sup>

Sistnämnda är intressant i det avseendet att man i föredragningspromemorian här tydligt anspelar på begränsade risker (krav nr. 6 på samfund som skall kunna anges). Formuleringen blottar ändå att det *inte* krävs att innehav och uthyrning av bostäder som hyrs ut på sociala grunder granskas utgående från ett krav att den verksamheten borde vara *huvuduppgift* för angivet samfund, vilket förutsattes enligt RP 274/1998, som senare blev L 571/1999 och L 572/1999.<sup>653</sup>

Den samlade bilden av den faktiska tillämpningen blir att kravet på att samfund som skall kunna anges som allmännyttiga enligt aravaL 15 §, punkt 3, och L om hyresbostadslån och bostadsrättshuslån 5 §, punkt 3, bör ha ett verksamhetsområde där ägande och uthyrning av bostäder är huvuduppgift *inte* tillämpas strikt. Enligt kraven borde hyresgästerna också väljas utgående från sociala kriterier. I stället är granskningen av verksamhetsområdet i vissa fall relativt schematisk, och en bredare allmännyttighet än enbart inom bostadssektorn verkar t.o.m. kunna vara avgörande. Den

<sup>652</sup> Se beslut 24.09. 2009 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Helsingin kauppaliiteiden ylioppilaiden säätiö och speciellt den fördragningspromemoria som fogats till beslutet.

<sup>653</sup> Beträffande kravet att allmännyttig verksamhet inom bostadssektorn skall vara *huvudsakligt* verksamhetsområde, se RP 274/1998 s. 4.



slutsatsen bygger bl.a. på ovan angivet exempel på att samfund angetts, som överhuvudtaget inte nämner bostadsinnehav i sin stadga och heller inte ägt bostäder tidigare. I andra fall har man inte ur stadgarna kunnat sluta sig till att ett socialt bostadsinnehav och uthyrningsverksamhet på sociala grunder skulle vara en central del av samfundets verksamhet. Utgående från dylika samfunds egna stadgar får man snarast bilden att tyngdpunkten ligger på serviceverksamhet åt målgrupperna.

En bredare *helhetsbedömning* av allmännyttigheten, sannolikt baserad på aravabegränsningslagens (1190/ 1993) och räntestödslagens (604/2001) definition av ”bostadsbruk” tycks påverka besluten, fast ARA aldrig redovisar sistnämnda bedömningsgrund för allmännyttighet. Det beslut som tydligast kan ifrågasättas är det som gällde angivande av Helsingin kauppatieteiden ylioppilaiden säätiö. Där skulle det inte ha suttit fel att kräva en tyngdpunktsförskjutning i definitionen av verksamhetsområdet, eftersom angivandet uttryckligen bygger på en laglighetsbedömning. Nu är ordnande bostadsfrågorna en rätt ”undanskymd” del av samfundets i bolagsordningen angivna verksamhetsområde.

### 7.2.3.2 *Kravet på offentligt ledigansläende av hyresbostäder*

Lagstadgandet i aravaL (1189/1993) 15a § och L om räntestöd för hyresbostadslån och stipuleras som krav på dem som är berättigade att äga hyreshus:

*”Samfundet skall offentligt meddela att bostäder kan sökas.”*

Villkoret kan inte anses som kontroversiellt. Redan i RP 274/1998 ansågs kravet som nära kopplat till det faktum att det handlar om hyresbostäder som anskaffats/producerats med medel för social bostadsanskaffning.<sup>654</sup> Viktigt är då förstås att alla som har bostadsbehov vet om att det finns lediga bostäder. Idag verkar inte finnas regler för vad som avses med ”offentligt”. Ur äldre litteratur hittas likväl ställningstaganden som tyder på att tidningsannonser är ok., liksom systemet med ständig ansökningsmöjlighet.<sup>655</sup> I dagens samhälle verkar det också rimligt att man, om möjlighet till ständig ansökan finns, ger möjlighet att söka över internet jämsides med traditionellt ansökningsförfarande där man fyller i en ansökningsblankett för hand.

<sup>654</sup> Se RP 274/1998 s. 7-8.

<sup>655</sup> Laukkanen 1998 s. 16-17.

7.2.3.3 *Begränsad avkastningsrätt på satsat kapital*

Punkt 3 i aravaL 15 § och L om räntestöd för hyresbostad och bostadsrättshus 24 § stadgar:

*”Samfundet skall inte gottskriva sin ägare med annat än skälig avkastning på de medel som ägaren placerat i samfundet, vilken är minst två procentenheter större än räntan på statens femåriga obligationslån och vars beräkningsgrunder och storlek bestäms närmare genom förordning av statsrådet,”*

Staten har fattat beslut om vilken avkastning som kan betraktas som skälig. Beslutet tillämpas fr.o.m. 1.1. 2000. Det första man lägger märke till i beslutet är att det finns beräkningsgrunder för hur de egna medel som finns placerade i fastigheter skall beräknas brutto, och sedan vilka avdrag som kan göras från bruttosumman. Slutresultatet blir en nettoberäkningsgrund på vilken tillåten maximiavkastning kan beräknas.<sup>656</sup>

Bruttoinsatsen utgörs av sådana medel, pengar eller andra för samfundets verksamhet behövliga medel som ägaren placerat i samfundet i form av aktiekapital, insats, tilläggsinsats, placeringsandel eller annan motsvarande post. Det är alltså viktigt att notera att de egna medlen inte behöver utgöras enbart av penningplaceringar. Även apportegendom räknas in i placerade medel, förutsatt att den fyller kravet på att vara *behövlig* för samfundets verksamhet. Också sådan avkastning som före statsrådsbeslutets ikraftträdande kunde ha gottskrivits, utan att så ändå har skett, kan räknas in i de medel som brutto placerats i samfundet. Ifråga om aravabostäder gäller likväl, enligt aravaL 15 a § 2 mom., att medel som placerats i samfundet före 1.1. 1980 *inte* får räknas in i det egna kapitalet. Samma moment förutsätter likväl att avkastning av dylikt kapital används till att trygga den egna finansieringen vid ombyggnad av samfundets hyresbostäder, eller vid nyproduktion av sådana.

Från bruttoberäkningsgrunden för godtagbar avkastning dras likväl: 1) sådan återbäring till ägarna av egna medel i samfundet som skett ”genom sänkning av samfundets aktiekapital, andelskapital eller placeringsandelskapital eller genom inlösen eller förvärv av egna aktier, 2) sådan från samfundet gottskriven godtagbar avkastning som för tidigare räkenskapsperioder inte gottskrivits, samt 3) en gottskrivning av avkastning som är större än en godtagbar avkastning till dess att den har återburits till det allmännyttiga bostadssamfundet.”<sup>657</sup>

<sup>656</sup> Se Statsrådets beslut 1203/1999 om gottskrivning av avkastningen av allmännyttiga samfund.

<sup>657</sup> Ibid 3 §.

Storleken på den godtagbara avkastning som får gottskrivas för en räkenskapsperiod är maximalt 5,68 % av nettoberäkningsgrunden. Om avkastningen eller del av den är skattepliktig inkomst för mottagaren, och L om gottgörelse för bolagsskatt (1232/1988) inte tillämpas på den, får den årliga avkastningen likväl vara högst 8 %. Detta preciseras likväl i sista momentet i aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) på så sätt, att gottskrivningen ändå inte får äventyra den ekonomiska situationen i samfundet eller för annat samfund i samma koncern.<sup>658</sup> Sistnämnda har uppenbarligen en koppling till punkt 5 i kraven på allmännyttiga samfund som kan vara ägare till hyresbostäder som fått aravalån. Se nedan kap. 7.2.3.5.

Godtagbar avkastning kan slutligen ges i olika form. Enligt statsrådsbeslutet kan den betalas ut som dividend, ränta på andelskapitalet, annan vinstutdelning, koncernbidrag eller annat bidrag. Även annan förmån med penningvärde, som samfundet gett sin ägare, räknas som gottskriven ersättning. Sådana förmåner är bl.a.:<sup>659</sup>

1. Skillnaden mellan normal ränta och ränta som ett samfund uppbär på ett lån beviljat en ägare, ifall denna ränta underskrider det som är normalt på lån för motsvarande ändamål,
2. Ränta på lån ägare beviljat ett samfund till den del den överstiger ovannämnda 5,68 % och 8 %,
3. Sådana kostnader för fastighetsskötsel-, disponent-, förvaltnings-, och andra dylika tjänster som överstiger allmän prisnivå, ifall de anskaffats från ett samfund inom koncernen.

På basen av beskrivningen ovan kan man dra slutsatsen att statsrådet med de regler som ingår i statsrådsbeslutet önskat täppa till sådana luckor som möjliggjort att ägare till hyreshusbolag via uppdragsförhållanden tagit ut större inkomster än man via konkurrensutsättning skulle behövt betala.

Viktigt att notera ifråga om den tillåtna gottskrivningen enligt statsrådsbeslutet är också att det fungerar åt båda hållen; dels skall den begränsa möjligheten att ta ut mera än skälig avkastning på satsat kapital, dels har stadgandet också ett uttryckligt syfte att säkerställa ägares rätt till rimlig avkastning på satsat kapital. Lagberedningen är även tydlig med att den skäliga ränta ägare skall kunna få också bör vara konkur-

---

<sup>658</sup> Ibid 5 §. Statens Bostadsfond har också vid angivande som allmännyttigt bostadssamfund ansett det nödvändigt att speciellt påpeka vikten av att iaktta självkostnadsprincipen vid fastställande av hyresnivån. Se föredragningspromemorian till Statens Bostadsfonds angivande 10.08. 2007 av Jäälän vanhusten ja vammaisten tuki ry.

<sup>659</sup> Ibid 4 §.

renskraftig gentemot andra placeringar. Därför finns också direkt lagstöd för vad som är godtagbar maximiavkastning. Centralt då man skall tolka reglerna om gottskrivningsrätten är också att gottskrivningsrätten inte behöver räknas separat för varje placeringsobjekt. I stället räknar man samman hur mycket en ägare sammanlagt har placerat i olika bolag, som äger bostäder som fått statligt stöd, och räknar gottskrivnen avkastning på totalplaceringen. Ytterligare en distinktion man bör hålla i minnet då man tolkar dessa regler, är att gottskrivningen inte gäller samtliga ägare. Föreningar och stiftelser får p.g.a. sin samfundsform aldrig gottskriva vinst.<sup>660</sup>

Tillåten gottskrivningsprocent på satsat kapital kan med dagens räntenivåer (år 2010) t.o.m. anses som mycket god, jämfört med bankdepositioner och obligationsplaceringar. Det kunde ge möjlighet till kritik att avkastningsrätten i dagsläget t.o.m. är onödigt hög. Då bör man likväl komma ihåg att investeringar i social bostadsproduktion, eller i annan anskaffning av dylika bostäder, närmast bör jämföras med andra långsiktiga placeringar. Vid en sådan jämförelse är det värt att notera att vi just nu har ett extremt lågt ränteläge. Då räntenivån utgör ett styrinstrument för den ekonomiska politiken på EU-nivå, bör man vara medveten om att räntorna garanterat stiger då euroländerna går in i en högkonjunktur. Hålls tillåten gottskrivningsprocent stabil även sedan normala bankräntor överstiger de räntenivåer statsrådsbeslutet tillåter, kan dagens gottskrivningsrätt ses som ett utslag av mer långsiktigt tänkande, än det som syns i de snabba kasten på räntemarknaden vid konjunktursvängningar, och i dagsläget vid en t.o.m. djup global recession. Ett bättre jämförelseobjekt skulle, utgående från rätten till en konkurrenskraftig avkastning, vara t.ex. avkastning på långsiktigt sparande i aktiefonder. Vid en sådan jämförelse är det likväl viktigt att *inte* jämföra med de fonder som ger den allra bästa avkastningen, utan med fonder där riskerna är begränsade, vilket är fallet med investering i hyreshus, förutsatt att dessa inte finns i avfolkningsbygd.

Det övergripande målet med gottskrivningsreglerna är självklart att definiera vilken gottskrivningsrätt som ingår i det självkostnadspris, som hyran skall basera sig på.

#### 7.2.3.4 *Begränsad överlåtelse rätt*

Aravalagen och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån innehåller likartade stadganden om överlåtelsebegränsningar till hyreshus, som producerats med medel för social bostadsproduktion. I aravalagen 15 § 1 mom. Punkt 4 stipuleras:

---

<sup>660</sup> RP 274/1998 s. 8 och 11-12. Se även miljöutskottets betänkande 11/1998 s. 4.

*”samfundet skall överlåta de bostäder som befrias från begränsningarna ifråga om användning och överlåtelse enligt aravabegränsningslagen (1190/1993), eller aktier eller andelar som berättigar till besittning av dem, enbart till hyresgäst som bor i bostaden eller till ett samfund vars verksamhetsområde omfattar att erbjuda hyresbostäder; till andra än ovan nämnda kan bostäder, aktier eller andelar överlåtas endast om det i området inte finns efterfrågan på hyresbostäder av ifrågavarande typ, eller om det finns andra vägande skäl att sälja vissa av dem,”*

I räntestödslagstiftningen för hyresbostäder finns en närmast identisk skrivning. Där har hänvisningen till aravabegränsningslagen (1190/1993) bara ersatts med en hänvisning till 11 § i där aktuell lag, d.v.s. till L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001). Hänvisningen till 11 § innebär i praktiken en hänvisning till ett stadgande som förutsätter att bostad skall användas som hyresbostad, eller, om det är fråga om en person som behöver särskild vård och omsorg, för boende utan sådant hyresavtal som avses i lagen om hyra av bostadslägenhet (481/1995).

Både stadgandet i aravabegränsningslagen (1190/1993) och det i L om räntestöd ... (604/2001) innehåller alltså regler som gäller *efter att den primära begränsningstiden är över*. Även då finns begränsningar för åt vem ägare kan överlåta aktier. Den primära begränsningstiden, igen, återfinns för aravahyreshusens del i aravabegränsningslagens 3 §. De primära begränsningarna är i kraft för den tid lånet beviljats. De flesta begränsningar gäller dessutom i ytterligare tio år. Undantagen utgörs av §§ 7 och 9-12 i aravabegränsningsL (1190/1993). Av dessa stadganden avser 7 § självkostnadsprincipen ifråga om hyra, medan 9-12 §§ avser överlåtelse- och inlösningspris samt inlösningsersättning, vilkas maximinivå regleras i nämnda stadganden.

#### 7.2.3.5 Utjämning av hyror

Det femte kravet som gäller för ägare av bostäder som anskaffats/producerats med medel för social bostadsproduktion är:<sup>661</sup>

*”samfundet skall ordna ägandet av bostäderna så att en utjämning av hyror eller bruksvederlagen är möjlig och skall inte organisera sin struktur så att ansvar för hyres- eller bostadsrättshus i ekonomiska svårigheter äventyras.”*

Stadgandet innebär att ägandet bör läggas upp så, att en utjämning av kostnader mellan hyreshus med samma ägare kan göras. Syftet med stadgandet är att förhindra att hyreshus med ekonomiska svårigheter placeras i ett bolag, för vilket man t.o.m.

<sup>661</sup> AravaL (1189/1993) 15a § punkt 5 och L om räntestöd ....(604/2001) 24 § punkt 5.

kunde begära statliga stödåtgärder, medan ekonomiskt starka bolag av samma ägare skulle placeras i ett annat bolag, från vilket t.o.m. maximalt tillåten avkastning skulle tas ut.<sup>662</sup> Bland de samfund som angavs som allmännyttiga mellan 06.07. 2007 och 11.09. 2009 nämndes att denna typ av förfarande tillämpats i endast ett fall. Där noterades att de bostäder samfundet ägde var indelade i åtta olika utjämningsgrupper, men så ägde samfundet också redan 80 hyreshus med sammanlagt 1252 hyreslägenheter, och behövde anges närmast p.g.a. att Kuntarahoitus Oyj kunde erbjuda de billigaste lånen.<sup>663</sup>

Utjämningsmöjligheten gäller numera också mellan aravahyreshus och hyreshus som fått räntestöd, likväl så att den ifråga om hyreshus som fått räntestöd gäller enbart för sådana som fått räntestöd enligt den nya räntestödslagen (604/2001). Som motivering anges att äldre hus som fått räntestöd ej lyder under självkostnadsprincipen.<sup>664</sup>

### 7.2.3.6 *Begränsningar i risktagningsrätten*

Fr.o.m. 1.1. 2000 trädde ursprungligen också i kraft det krav på allmännyttiga samfund, vilket förbjuder risktagning som inte är relaterad till social bostadsverksamhet. Stadgandet lyder:<sup>665</sup>

*”samfundet skall inte ta andra risker än sådana som hör samman med dess i 1 punkten avsedda verksamhet, inte bevilja lån till andra än i 15 b § avsedda samfund, och inte ställa säkerhet för andra än i 15 b § avsedda samfunds förpliktelser, utom om det är fråga om ett lån som ett annat samfund inom samma koncern tar och investerar i ett i 15 b § avsett samfunds anskaffning eller byggande av hyresbostäder.”*

Stadgandet syftar till att begränsa möjligheter att ta risker som kunde drabba staten, eller dem som bor i hyreshus som finansierats med statliga medel för social bostadsproduktion. Affärslokaler är likväl inte helt förbjudna i dessa hus. S.k. butiker i stenfoten kan tillåtas. Samfund kan också driva affärsverksamheter som är kopplade till

<sup>662</sup> RP 274/1998 s. 9 och 11-12.

<sup>663</sup> Beslut 13.11. 2008 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Porvoon A-asunnot – Borgå A-bostäder Ab och framgör allt den föredragningspromemoria som bifogats beslutet. Omnämmandet styrker enbart att nämnda samfund följde regelverket, medan samma omnämmande inte var nödvändigt ifråga om flertalet av nya angivna samfund, eftersom de ägde bara ett begränsat antal bostäder eller inga alls.

<sup>664</sup> RP 232/2002 s. 5.

<sup>665</sup> AravaL (1189/1993 15 a § punkt 6 och L om räntestöd .....(604/2001) 24 § punkt 6, likväl så att där det i ovan citerad aravaL 15 b § avsedda samfund, hänvisas i stället i L om räntestöd... (604/2001) till 25 §.

den allmännyttiga verksamheten, t.ex. fastighetskötsel.<sup>666</sup> De angivanden som skedde mellan 06.07. 2007 och 11.09. 2009 tyder på att ARA ändå vid angivande av allmännyttigt samfund använt sig av en kreativ metod för att eliminera de risker som inte får tas. Det syntes främst på det sättet att ARA i de fall där det förekom en betydande verksamhet utanför allmännyttigt bostadsinnehav krävde att det angivna samfundets hemkommun ger en borgensförbindelse.<sup>667</sup> Fast metoden inte nämnts vid beredningen av de lagar som ger riktlinjer för hur angivna samfund får agera, tyder metoden ändå på en avsikt att strikt följa den anda som kräver att hyreshusägare inte får äventyra sin ekonomiska ställning med kännbar risktagning utanför den allmännyttiga bostadssektorn. Även om kravet kan ses som oortodoxt, rymmer den service som gått utanför en bostadspolitisk allmännyttighet ändå inom normala kommunala uppgifter.

### 7.2.3.7 *Samfundets aktier får inte vara föremål för offentlig handel*

Krav nr. 7 var tidigare ett förbud för angivet samfund att ha koppling till byggnadsföretag. Det kravet är numera slopat medan krav nr. 8 kvarstår, d.v.s. att angivet samfunds aktier inte får vara föremål för offentlig handel. Syftet med aktieinnehav i börsnoterade företag är att maximera avkastningen på satsat kapital. Allmännyttiga bostadssamfund, igen, har ett syfte som inte kan kombineras med vinstmaximerings-syftet. Dessa har nämligen som syfte att erbjuda hyresbostäder och/eller bostadsrättsbostäder med *skälig hyresnivå*, vilket också syns på ovan angivet sätt som en reglering av vilken maximiavkastning angivna allmännyttiga bostadssamfund har rätt att gottskriva sig.<sup>668</sup>

<sup>666</sup> RP 274/1998 s. 9.

<sup>667</sup> Se ARA:s beslut 21.04. 2009 om angivande av Kolarin Palvelutaloyhdistys och främst den föredragningspromemoria som bifogats beslutet. Samfundet hade ett samlat verksamhetsområde där även vård och rehabilitering av äldre och handikappade ingick. ARA ansåg att den verksamheten var så omfattande, att man vid eventuella beslut om aravalån eller räntestöd senare bör överväga krav på kommunal borgen. I beslut 21.4. 2009 om angivande av Oriveden Palvelusäätiö och vid beslut 02.07. 2009 om angivande av Kurikan Palvelutalososäätiö hänvisas till att krav på kommunal borgensförbindelse framlagts. Orsaken var främst ett verksamhetsområde där annat än allmännyttig bostadsverksamhet ingick.

<sup>668</sup> Se RP 274/1998 s. 9-10, där beskrivningen av syftet med innehav av börsnoterade bolags aktier framgår, och likaså varför detta syfte står i konflikt med innehav av aktier i allmännyttiga samfund inom bostadssektorn.

### 7.2.3.8 *Allmännyttighet i koncern*

AravaL 15 b § och L om räntestöd för ... (604/2001) 25 § innehåller stadganden om allmännyttighet i koncern. Det innebär att i aravaL 15 a § och L om räntestöd 24 § avsedda regler om allmännyttighet granskas som *en* helhet ifråga om samfund som ARA angivit och som tillhör samma koncern, likaså samfund som innehar arava- och/eller räntestödsbostäder som ifråga om användning och överlåtelse är underställda begränsningar enligt L om användning, överlåtelse och inlösen av aravahyresbostäder och aravahyreshus (1190/1993). Samma krav på en helhetssyn på allmännyttighet i en koncern gäller även ifråga om hyresbostäder som är underställda användningsbegränsningar på 20 år enligt L om räntestöd för hyresbostadslån (867/1980), eller aktier som berättigar till besittning av dylik hyresbostad. Dessutom underlyder sådana samfund som innehar bostäder som är underställda den användningsbegränsningstid som avses i L om räntestöd för hyresbostäder ... (604/2001) 17 §, eller aktier som medför rätt att besitta sådana bostäder underställda kraven på allmännyttighet i koncern. Nämda 17 § gäller begränsningstid för räntestödshyreshus och aktie i räntestödshyreshusbolag. Begränsningstiden är 45 år i de flesta fall, men 40 år om lånet godkännts den 1 september 2004 eller därefter. Om räntestöd beviljats för ombyggnad vid hyresboende upphör begränsningarna likväl efter 30 år fr.o.m. beviljande av lånet, ifall lånet är beviljat den 1 januari 2007 eller därefter.

### 7.2.3.9 *Sanktioner om kraven inte efterlevs*

AravaL (1189/1993) 15 c § och L om räntestöd för hyresbostäder ... (604/2001) 26 § ger ARA en skyldighet att övervaka att reglerna om allmännyttighet efterlevs. Nämda lagrum ger ARA rätt att ta del av alla handlingar som är relevanta för att övervakningsskyldigheten skall kunna utövas, även revisorernas material. Denna rätt gäller också enskild person som av ARA getts fullmakt att granska angivna bolag. Dessa har också skyldighet att på förhand informera ARA om ändringar som kan påverka deras ställning som allmännyttiga samfund.

AravaL 15 d § och L om räntestöd för hyresbostäder 27 § stipulerar sedan sanktioner som kan sättas in, ifall reglerna för allmännyttighet inte respekteras inom koncernen. Ställningen som allmännyttigt samfund kan av ARA dras in. Till eventuell indragning är också kopplat att lån kan sägas upp och räntestöd dras in.



#### 7.2.4 Slutsatser om kraven på ägare till samhällsfinansierade hyreshus

Sammanfattar man kraven på ägarna utgående från forskningsfrågeställningarna är det främst två frågor som bör lyftas fram. Den första är, betjänar kraven de bostadslöslas möjligheter att få bostad? Fråga nummer två gäller huruvida andra parter grundrättigheter tryggas i det samlade regelverket. Den frågan i sin tur kan uppdelas dels i en fråga om respekt för sådana sökandes grundrättigheter som *inte* erhållit sökt hyresbostad, dels i en fråga om ägares eventuella grundrättigheter.

Sett ur en bostadslös bostadssökandes synvinkel kan den samlade bilden inte bli annat än något förbryllande. Genomgången visade ändå att på hyresbostadsmarknaden finns en stor mängd hyresbostäder som byggts/anskaffats med samhällets medel för social bostadsproduktion/anskaffning, vilka också är underställda hyresreglering och ett öppet ansökningsförfarande. Hyresregleringen möjliggör visserligen att ägarna till hyresbostäder gottskrivs en vinst, som i dagens låga ränteläge är relativt hög. Ändå finns via överlåtelsebegränsningarna tryggheten att dessa hyresbostäder inte kan övergå i "ockrares" händer, utan de kommer att förbli ägda av sådana som verkar enligt principerna för allmännyttighet. Det som däremot kunde vara viktigt att veta är att eventuella av försäkringssamfund direkt ägda aravahyreshus och räntestödsfinansierade hyreshus behåller sin rätt till fri hyressättning, ifall dessa föredragit att behålla hyresbostadsbeståndet i egen ägo. I dylika hyreshus finns alltså en risk för högre hyror. I princip kan det också finnas tidigare som allmännyttiga samfund angivna hyreshusägare som av sagt sig sin allmännyttighet inför de lagändringar som trädde i kraft 1.1. 2000. I den mån sådana finns kan hyresnivån även i dylika ägares räntestödsbelånade hyreshus vara högre, då fri hyressättning råder för dem.

I övrigt borde kraven på ägare till med medel för den sociala bostadsproduktionen och -anskaffningen byggda/anskaffade bostäder ses som en trygghet för bostadslösa, speciellt som bostadslösa i princip har en prioriterad ställning då de söker bostad ur det sociala hyresbostadsbeståndet.

Däremot visade studien av försäkringssamfund och angivna samfund att försäkringssamfund som valt att inte bilda dotterbolag, som ansöker om att bli angivna, fortfarande bland privaträttsliga ägare har en specialställning. De underlyder inte alla krav som ställs på angivna samfund. På basen av en äldre justering av aravalagen är de likväl bundna av överlåtelsebegränsningar. Utgående från avhandlingens syn på juridiska personers grundrättigheter är det inte en tillfredsställande lösning, att försäkringssamfunden som ägare fortfarande har en särställning. De flesta av kraven på allmännyttighet gäller inte dem. Kravet på jämlik behandling av privaträttsliga ägare är *inte* uppfyllt med nuvarande reglering.

7.2.5 *Ansökningsförfarande, stödssystemens innehåll och villkor*7.2.5.1 *Behörig myndighet ifråga om aravalån och räntestöd*

Aravalån beviljas enligt aravaL 4 § av statens bostadsfond och kommunerna. Den myndighet som har rätt att besluta om beviljande av aravalån och räntestöd bör som en del av lånebeslutet godkänna byggnadsplanen och kostnaderna, enligt aravaF 9 §. Samma gäller ifråga om anskaffningsvärde och lånevärde, enligt andra momentet i aravaF 9 §. I statsrådets F om räntestöd för hyresbostäder och ... (666/2001) 3 § stadgas att motsvarande godkännande för räntestödsprojekt skall ges av Statens Bostadsfond, d.v.s. det som numera kallas Utvecklings- och finansieringscentralen för boendet. Redan själva L om räntestöd för ..... (604/2001) 3 § 2 mom. klargör att fullmakten att godkänna räntestödslån kan användas enbart för projekt kommunen förordat.

Behörig myndighet ifråga om aravalån för enskild hyresbostad, eller hyreshus med maximalt två bostäder, är enligt huvudregeln den kommun där dylik hyresbostad anskaffas. Det finns likväl aktörer som kan lämna sin ansökan direkt till Statens Bostadsfond eller, som den numera heter, Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet. Det är sådana aktörer som i riksomfattande skala anskaffar hyresbostäder för bostadslösa, zigenare och flyktingar. Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet, ARA, fattar beslut om övriga hyreshuslån, lån för anskaffning av hyreshuslån och långfristiga ombyggnadslån för hyresboende. Miljöministeriet kan på basen av en kommunal ansökan helt eller delvis överföra Finansierings- och utvecklingsfondens för boendet befogenheter på kommunen.<sup>669</sup> Skall hyresbostadslån kunna beviljas för ett bostadsaktiebolagshus som uppförs, bör bostadsaktiebolagshuset vara godkänt av Utvecklings- och finansieringscentralen för boendet.<sup>670</sup>

Ifråga om räntestödslån är det enligt L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 8 § nuvarande Utvecklings- och finansieringscentralen för boendet som är beslutsfattande myndighet. Självklart är likväl att statsbudgeten både på aravasidan och på räntestödssidan ger de ekonomiska ramar inom vilka de myndigheter som beviljar lån och räntestöd bör hålla sig. Statsrådet fastställer enligt aravaL 3 § regionala och övriga grunder för användning av fullmakten att bevilja lån. I stöd av L om räntestöd (604/2001) 3 § har statsrådet samma rätt ifråga om räntestöds-

<sup>669</sup> AravaL (1189/1993) 16 1§. Samma stadgande finns i räntestödslagstiftningen (604/2001) 24 §, likväl så att där hänvisas till att bostäder får överlätas till i 11 § avsedda samfund, i stället för till i 15 b § och AravaL (1189/1993) 16 § 2 mom.

<sup>670</sup> AravaL 16 §4 mom.

lån. Det sker i praktiken via beslut om en dispositionsplan. Dessutom kan miljöministeriet ge anvisningar.

#### 7.2.5.2 Allmänna villkor för beviljande av aravalån och räntestöd för hyreshus

Araval (1189/1993) 5 § 1 mom. innehåller ett stadgande som anger den allmänna grunden för beviljande av aravalån. I praktiken stadgas alltså att aravalån beviljas på basen av social ändamålsenlighet och ekonomiskt behov.

5 § 2 mom. i samma lag reglerar sedan allmänna villkor även för beviljande av hyreshuslån. Bostäder som byggs eller anskaffas med dessa medel skall vara ändamålsenliga för boende, och funktionella med tanke på boendemiljö. Här slås också på lagnivå fast en mycket grundläggande princip, nämligen att byggnads-, anskaffnings- och ombyggnadskostnaderna skall vara *skäliga*. Samma *skälighetskrav* slås också fast ifråga om underhålls- och boendekostnader. Dessa skälighetskrav hör givetvis ihop på så sätt, att *skäliga boendekostnader* är det egentliga slutmålet, som kan nås endast om både byggnadskostnaderna och underhållskostnaderna är skäliga.

Som övergripande grund för bedömning av ett byggnadsprojekts ändamålsenlighet fastställer Miljöministeriet i sina föreskrifter, att bostadsprojekten bör bygga på att ett tänkande som bygger på hyreshusens *livslängdsekonomi*. Det förutsätter att hyreshus skall planeras så att det är lätt att sköta, och att det skall finnas goda möjligheter till modifieringar, t.ex. ändringar som bygger på av en teknisk utveckling aktualiserade behov både i enskilda bostäder och i hus. Onödig istandsättning av väl fungerande delar av byggnader motsvarar inte det livslängdsekonomiska tänkandet. Byggnaders egenskaper och särdrag skall också respekteras och inte ändras, om de är funktionella. Den kommande ägaren av ett hyreshus som får statligt stöd bör också via byggherrefunktionen ange kvalitetssäkringsmetoder som tillämpas vid planering av ett bygge och genomförandet av detsamma. Likaså bör i upphandlingsdokumenten framgå hur övervakningen på arbetsplatsen är organiserad och hur den verkställs. För planering och genomförande av ett byggprojekt finns en gemensam ledstjärna vid sidan av livslängdstänkandet, nämligen *totalekonomisk lönsamhet*. Utgående från den grundprincipen rekommenderas därför bl.a. att konkurrensutsättning sker i ett sådant skede då inverkan på kostnad och kvalitet blir som störst. Planering och genomförande av projektet skall därför också ske i så nära samarbete som möjligt.<sup>671</sup>

<sup>671</sup> Finlands Byggbestämmelsesamling G2, Bostadsproduktion som staten stöder. Föreskrifter och anvisningar 1998. Utprintade från [www.ara.fi/på\\_svenska/kvalitet\\_och\\_kostnader/kvalitetsmål/RakMk\\_G2](http://www.ara.fi/på_svenska/kvalitet_och_kostnader/kvalitetsmål/RakMk_G2).

7.2.5.3 *Hyresbostadsaravalån*

AravaL 18 § reglerar *hyresbostadslånens belopp*. I nämnda paragraf stadgas att andra hyresbostadsaravalån än kortfristiga kan uppgå till *maximalt 95 % av lånevärdet*. I samma lag 34 § stadgas att närmare bestämmelser om lånevärde, anskaffningsvärde och godkända kostnader kan ges via förordning. AravaF 6 § definierar vad som ingår i lånevärdet för hyreshus. Dit räknas ”godkända byggnadskostnader samt skäliga kostnader för anskaffning av tomt och kommunaltekniskt iordningsställande av denna”. Förutom lånevärdet inverkar, enligt aravaF 6 §, också av statsrådet utfärdade bestämmelser på lånets storlek. Vid *anskaffning* av hyreshus eller hyresbostad bestäms lånets storlek däremot utgående från *godtagbart anskaffningspris*. I lånevärdet för långfristigt ombyggnadslån, åter, får man enligt aravaF 6 § 3 mom. räkna in *godkända* ombyggnadskostnader och skäliga kostnader för bedömning av husets skick samt dito för utarbetande av en långsiktig underhållsplan för fastigheten.

Direkt ur aravaL hittar man *inte* bestämmelser om *lånetiden* för hyresbostadsaravalån. Regler om maximal lånetid för aravabelånade hyreshus hittas i stället i aravaförordningen (1587/1993). Kapitel 5 i nämnda förordning har rubriken ”Lånevillkor för hyresbostads-aravalån”. Första paragrafen i det kapitlet är 30 a §. Där stadgas att hyreshuslån kan återindrivas i form av annuiteter som täcker amorteringar och räntor enligt 32-35 §§ och 36 §. Stadgandet fortsätter likväl: ”Då låntagaren så önskar kan amorteringsbeloppen på ett lån för hyreshus, anskaffning av hyreshus, hyresbostad och anskaffning av hyresbostad alternativt vara fasta som anges i 35 a §.” Ur paragrafen framgår alltså att det finns två olika modeller av aravalån för hyresbostäder och – hus, d.v.s. annuitetslån och aravalån med fasta amorteringar. Den senare bygger, enligt förordningstexten, på att låntagaren uttryckligen skall begära en sådan modell, varför annuitetsmodellen kan ses som en förstahandsmodell.

I själva aravaL (1189/1993) 17 § möjliggörs båda modellerna för återbetalning av långfristiga hyresbostadsaravalån. Det är därför uttryckligen utgående från aravaF man kan hävda att det finns något som kan klassas som en första hands modell. Någon direkt reglering av lånetiden för hyresbostadsaravalån hittar man alltså *inte* i själva aravaL (1189/1993). Tiden regleras i stället via aravaF (1587/1993). Beaktar man att det finns två olika varianter av aravahyresbostadslån vad gäller ränte- och amorteringsbetalningar, en annuitetsmodell och en med fasta jämnstora amorteringar, är det föga överraskande att man i förordningen inte hittar enbart *ett* svar på frågan om lånetid. Ifråga om annuitetslånens lånetid hittas svaret i aravaF 33 § under rubriken ”Storleken av den första annuiteten för hyresbostadsaravalån”. Mom. 4 i nämnda paragraf lyder: ”Lånetiden för hyresbostadsaravalån är högst 45 år.” Ifråga om lån med fasta amorteringar regleras lånetiden via 35 a §. Enligt den betalas sista amorte-

ringsraten under amorteringsperiod 40. En amorteringsperiod löper från den 1 mars till den 1 mars följande år.

Det övergripande kravet på att aravsystemet skall leda till skäliga boendekostnader för hyresgästerna konkretiseras i aravalagens 17 § 3 mom. Ifråga om räntor sker det genom ett krav att räntenivån på hyresbostadslån skall vara skälig i förhållande till räntor som normalt uppbärs för liknande ändamål. Momentet uttalar även explicit slutmålet, att räntor och amorteringar tillsammans, eller annuiteterna vid annuitetslån, inte får resultera i oskäligt höga boendeutgifter för hyresgästerna. Mom. 2 § i samma lagparagraf stipulerar att räntan betalas först, ifall låntagaren inte har medel att betala hela annuiteten eller ränta plus amortering fullt ut. Mom. 4 i samma stadgande tillhandahåller också en utväg ifall genomsnittshyran i ett hyreshus, eller hyran för en aravabelånad hyresbostad, är högre än de maximala boendeutgifter som avses i 7 § L om bostadsbidrag (408/1975). I så fall kan annuitet eller ränta sänkas. Också annat ”särskilt skäl” kan räcka för dylik sänkning.

Dylik nedsättning regleras närmare i aravaF (1587/1993) 34 §. Den myndighet som godkänt lånet kan på ansökan från låntagaren bevilja nedsättningen. Även här finns en hänvisning till L om bostadsbidrag (408/1975) och dess 7 §. Det innebär att beslutsfattarens prövningsmarginal slutar då boendekostnaderna via nedsättningen nått den maximinivå som regleras via L om bostadsbidrag 7 §. För *långfristiga ombyggnadslån* gäller att nedsättning kan beviljas för maximalt fem år i taget. Därefter återgår annuiteten till den nivå den skulle haft under det första året för nedsättning. Annuiteten eller amorteringarna för annat lån låntagaren har kan inte sänkas, ifall inte den ovan nämnda nedsättningen först gjorts.

Den myndighet som behandlar ansökan om nedsättning enligt aravaF 34 § har enligt nämnda paragrafs 4 mom. likväl också en möjlighet att ge avslag på ansökan. Den möjligheten bygger på i aravaL 15 a § 1 mom. punkt 5 reglerad skyldighet för allmännyttigt samfund att ordna ägandet av sina hyresbolag så att en utjämning av hyrorna kan ske. Har låntagaren inte utnyttjat möjligheten att fusionera ett eller flera ekonomiskt svaga bolag med starkare bolag i låntagarens ägo, kan myndigheten ge avslag på ansökan. Via detta stadgande ges alltså en konkret substans åt aravahyresbostadsägares skyldighet att ordna ägandet av sina hyresbostäder så, att ägarens eget ansvar för hyreshus i ekonomiska svårigheter inte äventyras. Stadgandet har alltså en funktion att förebygga ett eventuellt taktiskt spel, där samma ägare för något hyresbolag skulle kunna få nedsättning av annuitet eller amorteringar, men samtidigt äga hyreshusbolag som är ekonomiskt starka.

Ifråga om annuitetslån är det viktigt att notera att de också innehåller ett särdrag jämfört med lån med fasta amorteringar. Har låntagaren tagit det som ovan i stöd av

aravaF betecknats som en första hands modell, nämligen ett annuitetslån, justerar statskontoret årligen annuiteten per den 1 mars. AravaF 35 §, som reglerar denna justering, utgår från att det även på denna punkt finns särskilda regler för långfristiga *ombyggnadslån* för hyresboende. Storleken på den årliga justeringen av annuitetslån för sådant ändamål beräknas så, att den procentuella förändringen av konsumentprisindex utgör grund. Till den procentuella förändringen görs ytterligare ett påslag om 1,5 %. För övriga hyresbostadsaravalån utgörs justeringen enbart av den procentuella förändringen i konsumentprisindex under året. Gemensamt för alla typer av hyresbostadsaravalån är ändå, att en maximal årlig förändring av konsumentprisindex om 10 % beaktas i justeringen av annuiteten.

Annuitetslånen är alltså särpräglade i det avseendet, att ett ökat konsumentprisindex ger upphov även till en ökad annuitet. Enkelt uttryckt kan man hävda att en kraftig ökning i konsumentprisindexet kan göra att amorteringarna blir små, eller t.o.m. helt uttraderas. I systemet med fasta amorteringar kan i en dylik situation större amorteringar göras. Dessa på konsumentprisindexets utveckling baserade årliga justeringarna av annuiteterna förklarar också varför det behövs ett stadgande som det i aravaL (1189/1993) 17 § 2 mom., som klargör att räntorna betalas först, ifall låntagaren inte kan betala hela annuiteten.

*Första annuiteten* för ett *hyreshuslån* erläggs den 1 mars efter det att huset har godkänts för användning. Ifråga om annuitet för *anskaffning av hyreshus, för ett hyresbostadslån och för ett lån för anskaffning av hyresbostad* erläggs den första annuiteten den 1 mars efter att första låneposten lyfts. För *ombyggnadslån* finns igen separata regler. Den första annuiteten erläggs på sådana den 1 mars som följer sex månader efter beslutet om att lånet beviljats. Den myndighet som beviljat lånet kan likväl av särskilda skäl fastställa den första annuiteten, eller den första amorteringen att betalas ett år senare. Den första annuiteten för *ombyggnadslån* är 3,8 % av lånebeloppet. För övriga typer av här relevanta hyresbostadsaravalån utgör den 3,7 %.

För hyresbostadsaravalån med *fasta amorteringar* är amorteringsreglerna självklart helt annorlunda. Amorteringarna görs i det fallet på det ursprungliga kapital som låntagaren lyft som hyresbostadsaravalån. AravaF (1587/1993) 35 a § reglerar amorteringstakten utan att göra skillnad på vilken typ av hyresbostadsaravalån det handlar om. Amorteringstidtabellen är alltså i princip identisk för alla typer av hyresbostadsaravalån. Inledningsvis introducerar stadgandet likväl en ny term, *amorteringsperiod*, och definierar den så att den löper från 1 mars ett år till den 1 mars följande år. Amorteringsschemat är enligt stadgandet följande:

Amorterings- period	Amorterings- procent på lånekapitalet	Amort.period	Amorterings- procent på lånekapitalet
1	0,20	2	0,25
3	0,35	4	0,40
5	0,45	6	0,50
7	0,55	8	0,65
9	0,70	10	0,75
11	0,85	12	0,90
13	0,95	14	1,05
15	1,10	16	1,20
17	1,30	18	1,40
19	1,45	20	1,50
21	1,60	22	1,65
23	1,75	24	1,95
25	2,15	26	2,40
27	2,60	28	2,90
29	3,15	30	3,45
31	3,75	32	4,05
33	4,40	34	4,80
35	5,15	36	5,80
37	6,60	38	7,65
39	8,45	40	9,25

Även ifråga om de hyresbostadsaravalån som här avses, sådana som har fasta amorteringar, finns förstås möjlighet till nedsättning av amorteringen. Enligt aravaF 35 b § finns för hyresbostadsaravalån samma maximigräns för boendekostnader som förordningen tillämpade ifråga om annuitetslån. Ifall räntor och amorteringar sammantagna leder till att medelhyran i hyreshuset eller hyran för en hyresbostad blir högre än de i L om bostadsbidrag (408/1975) 7 § stipulerade ifråga om lån som beviljats av ARA, kan Statskontoret på ansökan av låntagaren i stöd av aravaL 17 § 4 mom. ändra tabellen för amorteringar. Ändringen får likväl maximalt vara sådan, att den maximikostnad för boendet som avses i nämnda stadgande i L om bostadsbidrag uppnås. Ifråga om hyresbostadslån som beviljats av kommun, har kommunen samma rätt att bevilja nedsättning.

Som grund för ränteberäkningen används, enligt 36 a §, för övriga aravahyresbostadslån än *ombyggnadslån* en referensränta, som motsvarar den genomsnittliga räntan under tre år på statens tioåriga obligationslån i euro. Statskontoret fastställer enligt stadgandet denna räntefot med en hundraleds procentenhets noggrannhet i slutet av juli för den annuitets- och amorteringsperiod som börjar den första mars nästa år. Enligt 37 § finns i ovan nämnda typer av lån en bassjälvriskandel om 3,4 %. Ifall den

i stöd av 36 § kalkylerade referensräntan överstiger bassjälvriskandel om 3,4 %, adderas under den första amorterings- och annuitetsperioden 5 % av den räntenivå som överstiger 3,4 % till den bassjälvriskandelen, för att man skall få den *faktiska* räntan som låntagaren betalar.

Den andel av kalkylerad referensränta som skall läggas till bassjälvriskandelen om 3,4 % ränta växer sedan med 2 % per år fram till det femte året, då till bassjälvriskandelen således skall adderas 13 % av mellanskillnaden mellan kalkylerad referensränta och bassjälvriskandelen 3,4 %. Under amorterings- och annuitetsperiod 6 adderas 16 % av samma mellanskillnad till bassjälvriskandelen. Den andelen ökar sedan med 2 % per år tills den period 9 utgör 22 %. Därefter ökar andelen av samma mellanskillnad, som adderas till bassjälvriskandelen 3,4 % med 4 %/år, tills den period 18 är 58 %. Till period 19 läggs 8 % av mellanskillnaden till bassjälvriskandelen tills den period 23 är 98 %. Fr.o.m. period 24 och framåt betalas den kalkylerade referensräntan i sin helhet. Påslaget på bassjälvriskandeln finns åskådligt framställt i aravaF 37 § 3 mom.

Beträffande långfristigt *ombyggnadslån* för hyresboende kalkyleras räntan på annuitetslån på ett annorlunda sätt. Den utgörs av förändringen i konsumentprisindex ökad med 3,6 %. Handlar det om en kulturhistoriskt eller arkitektoniskt värdefull byggnad, eller om ombyggnad till hyresbostäder av en byggnad som inte tidigare varit bostadsbyggnad, läggs likväl endast 2 % till konsumentprisindexförändringen. Om i mom. 1-4 reglerad ränta skulle överstiga 6 % uppbärs den likväl inte.

Via ett tillägg (824/2003) till aravaF, 38 a §, har ännu en "räntespärr" införts. Skulle den enligt aravaF 37 § fastställda räntan överstiga annuiteten, får den ränta som överstiger den inte uppbäras.

#### 7.2.5.4 *Diskussion om regleringen av aravalån för hyreshus och -bostäder*

Det finns en del förvånande drag i totalregleringen av hyresbostadsaravalån. Först och främst är det värt att notera att *lånetiden* för dessa lån regleras på *förordningsnivå*. Det är i och för sig förstås så, att lagstiftningen gäller ett konstitutionellt mandat av den typ där t.o.m. enbart budgetanslag kan vara ett tillräckligt medel för statsmakten att förverkliga de skyldigheter det konstitutionella mandatet medför. Samtidigt som man konstaterar detta är det likväl orsak att även hålla avhandlingens bostadslöshetsapproach i minnet. Bland de bostadslösa utgör gruppen missbrukare med alkohol- och narkotikasjukdom en tydligt märkbar grupp. Likaså är det orsak att påminna om att även gruppen med ett eller flera problem eller sjukdomar är en växande grupp bland de faktiskt bostadslösa. Enlig L om missbrukare (41/1986) utgör, som i kap.



6.2.2.3 påvisats, den allmänna bostadspolitiken det huvudsakliga medlet att ordna bostad åt missbrukare. Det syns även i 9 § i nämnda lag som ett krav på att social- och hälsovårdsnämnderna, som är huvudansvariga för missbrukarvården enligt 3 § i L om missbrukarvård, förutsätts ha ett fungerande samarbete bl.a. med bostadsmyndigheten i kommunen.

I avhandlingen har jag också ovan i kapitlen 6.2.2.2 och 6.2.2.3 förenat mig med Tuoris ståndpunkt att subjektiv rätt till ordnat boende enligt GL 19.1. § kan finnas bland bostadslösa missbrukare. Likaså kan bland bostadslösa med dubbla diagnoser, där missbruk ofta utgör en diagnos, och bland bostadslösa med multipla problem, finnas sådana som bör anses ha en subjektiv rätt till ordnat boende. Samtidigt bygger den faktiska tillämpningen av det samlade regelverket för rätten till boende/bostad idag på att den allmänna bostadspolitiken utgör huvudsakligt medel för ordnande av bostad åt dessa. Så kan vara fallet om missbruk anses som den primära orsaken till bostadslösheten. För dylika klienter skulle ett alternativ vara att man via lagändringar frångår den allmänna bostadspolitiken som huvudinstrument för ordnande av dessa klienters bostadsfråga.

Om en dylik lagändring inte görs, får uppläggningsen av den totalreglering som i praktiken reglerar hyresbostadsaravalånens lånevillkor också konsekvenser för de ekonomiska villkor under vilka missbrukare kan få en hyresbostad. Bl.a. den lånetid som finns för hyresbostadsaravalån påverkar direkt hyresnivån i med aravamedel producerade hyresbostäder, eftersom grundregeln är att hyreshusbolag som är aravabelånade skall bära sig ekonomiskt. Bostadsbidragssystemet kan självfallet vara ett tilläggstöd, som möjliggör att en missbrukare, eller en med dubbel diagnos eller multipla problem har råd att hyra en aravahyresbostad. Ändå läggs grunden för hyresnivån bl.a. via lånetiden.

Utgående från det kan man fråga sig om det är en rimlig uppläggningsen att det finns faktorer som i hög grad påverkar aravahyresbostädernas hyresnivå, men ändå regleras på lägre nivå än lagnivå. Det finns knappast rättsdogmatisk grund att kräva lagnivå för allt som har väsentlig inverkan på de sociala hyresbostädernas hyresnivå, eftersom ekonomiskt stöd till hyran kan erhållas både via bostadsbidrag och utkomststöd. I guiden för lagstiftare, där rekommendation finns för hur grundlagen bör beaktas i lagstiftningen, konstateras också att man borde undvika att på lagnivå reglera sådant som snabbt ändras.<sup>672</sup> Det är därför självklart att noggranna räntenivåer inte skall regleras på lagnivå. Däremot kan man som en rättspolitisk synpunkt förespråka att en annan av de huvudkomponenter som bestämmer hyresnivån i aravahyreshus

---

<sup>672</sup> Oikeusministeriön julkaisu 2006:11, Lainlaatijan perustuslakiopas 2006 s. 28.

borde bygga på laggrund. Lånetiden för aravalån för med sociala medel producerade/ombyggda hyresbostäder påverkar nämligen via hyran i allra högsta grad både hyresgästernas ekonomiska situation i allmänhet och deras behov av andra stöd. Avhandlingens rekommendation skulle därför vara att lånetiden för hyresbostadsaravalån skulle regleras på lagnivå. Stadgandet behöver likväl inte ange exakt lånetid, utan kan ange lånetiden som en gaffel, inom vilken man på förordningsnivå kan röra sig beroende på den fria marknadens ränteläge och det statsfinansiella läget. En låg, men samtidigt fast, ränta kan nämligen möjliggöra kortare lånetid.

Det andra elementet som omedelbart drar till sig uppmärksamhet i totalregleringen är annuitetslånen, som via reglering på förordningsnivå utformats till det som kan kallas en första hands modell för hyresbostadsaravalån. Amorteringstidtabellen på den typen av lån är svårprognostiserad, om räntan är rörlig. Annuitetslånen kan vara förmånliga i ett lågränteläge, men är knappast det under hela låneperioden, eftersom man kan anta att under låneperioden också finns tidpunkter med hög ränta. Lyckligtvis finns bestämmelser om en maximinivå, som säger att en ränta som överstiger annuiteten inte får uppbäras. Ändå är det ett allvarligt läge om hela annuiteten går enbart till räntor. Osäkerheten om när hela lånet blir amorterat är då stor.

Ifråga om lån med fasta amorteringar finns det också orsak att noggrant planera ekonomin. Under de 20 första åren är amorteringarna små. Det är därför av yttersta vikt att underhållet sköts väl under de åren. Ifall så inte skett, börjar renoveringsbehoven bli akuta samtidigt som amorteringarna skjuter i höjden. Ett gott underhåll redan från början, och en långsiktigt planerad ekonomi är därför centrala, för att hyresbostadsaravalånens syfte att ge skäliga hyror och en god boendestandard skall uppnås.

#### 7.2.5.5 *Räntestödslån för hyreshus och -bostäder*

L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 1 § möjliggör betalning av ett statligt räntestöd på lån som beviljats av kreditinstitut, försäkringsbolag, pensionsanstalter eller kommuner för *nybyggnad, anskaffning eller ombyggnad* av hyresbostäder. Enligt andra momentet i samma paragraf är detta stöd likväl sekundärt. Det innebär att räntestöd inte kan utgå enligt denna lag ifall statligt räntestöd betalas enligt annan lag, eller om annat lån för samma ändamål beviljats av statliga medel. Med *nybyggnad* avses att en eller flera bostadsbyggnader uppförs och att tomt skaffas för ändamålet. *Anskaffning* åter definieras så, att en eller flera bostadslägenheter eller andra utrymmen anskaffas för uthyrning till bostadsändamål, och att i samband därmed eventuellt också anskaffas tomt. *Ombyggnad* slutligen avser att utrustningsnivå eller övrig kvalitetsmässig nivå på en bostad, bostadsbyggnad, dess gårdsområde eller övrig omedelbar omgivning, höjs från ursprunglig nivå eller ge-

nom andra mer omfattande åtgärder än årsreparationer iståndsätts till en nivå som motsvarar nivån vid nybyggen. Alternativt rustas de upp till ursprunglig nivå eller så ändras eller utvidgas befintliga lokaler, för att i huvudsak användas som bostäder eller därtill anslutna lokaliteter.

Då det gäller hyreshus och hyresbostäder som lyder under L om hyresbostadslån ... (604/2001) är regleringstekniken ifråga om vilka totalkostnader räntestödet godkänns för något annorlunda än på aravasidan, fast innehållet långt verkar identiskt. Direkt på *lagnivå*, nämligen i 10 § i L om räntestöd för hyresbostadslån och ..... (604/2001), stipuleras att räntestödslån för hyresbostäder bygger på *godkända* byggnads-, anskaffnings- eller ombyggnadskostnader för objektet. ”Som byggnadskostnader kan även godkännas skäliga kostnader för anskaffnings och kommunaltekniskt iståndsättande av tomten.” Som *ombyggnadskostnader* kan även räknas skäliga kostnader för bedömning av objektets skick och utarbetande av en underhållsplan på sikt. Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet bör, enligt F 666/2001 3 §, ha godkänt byggnadsplanerna, och -kostnaderna för nybyggen samt ombyggnadsplanerna och -kostnaderna, för att räntestöd skall kunna utgå. Av särskilda skäl kan ARA likväl bevilja undantag, så att projektet kan påbörjas innan planerna och kostnaderna godkänts. Detta framgår av paragraf 3 i F 666/2001. Sedan finns det inte mindre än fem olika typer av räntestödslån för hyresbostäder enligt L 604/2001, 9 §:

1. *Räntestödslån för hyresbostäder* är en term som avser räntestöd för nybyggnad av hyreshus.
2. *Räntestödslån för anskaffning av hyreshus* är just det termen säger, nämligen ett räntestöd för hyreshusägare som köper ett befintligt hus, för att hyra ut dess bostäder i befintligt skick, eller alternativt för att renovera huset och då samtidigt utnyttja räntestöd enligt punkt 5 nedan.
3. *Räntestödslån för hyresbostad* för köp av aktier som berättigar till att besitta en lägenhet som används som hyresbostad i ett bostadsaktiebolag, vars hus är under byggnad eller nyligen har färdigställts, och som godkänts för räntestödslån.
4. *Räntestödslån för anskaffning av en eller flera hyresbostäder* är avsedda för anskaffning av hyresbostäder ur ett befintligt bostadsaktiebolag.
5. *Räntestödslån för ombyggnad vid hyresboende* kan beviljas för ombyggnad av ett hyreshus eller en lägenhet som används som hyresbostad.

9 § 2 mom. i L om räntestöd för hyresbostadslån och ..(604/2001) ställer likväl två krav för att räntestöd skall utgå för *anskaffande av hyreshus*. De är: 1) det bör vara ekonomiskt fördelaktigare att anskaffa ett befintligt *hus* eller en befintlig *bostad* än att bygga motsvarande nytt, 2) om kommande ägare är annan än en kommun eller ett bolag i kommunens faktiska ägo, bör det även vara klarlagt att byggande av ytterligare bostäder i området där ifrågavarande bostadshus eller -lägenhet finns *inte* är nödvändigt ens på sikt.

Vid anskaffning av hyreshus där minst 30 % av bostäderna används som bostäder för *bostadslösa, flyktingar, romer eller andra grupper med särskilda behov* tillämpas de båda villkoren ovan likväl *inte*, enligt 9 § 4 mom. För att räntestöd i sådana fall skall kunna utgå, bör anskaffningen ändå göras av kommun, bolag i kommuns faktiska ägo, eller av en sammanslutning som verkar för att förbättra levnadsförhållandena för personer som hör till dylik specialgrupp genom att erbjuda dem bostad.

Räntestödet för hyresbostäder uppgår, enligt 10 §, till högst 95 % av godkända byggnads-, anskaffnings- eller ombyggnadskostnader för projektet. Det är likväl viktigt att notera i lagens (604/2001) 4 § 2 mom. stipulerade villkor, att bostadslån kan godkännas som räntestödslån endast om låneavtalet har *konkurrensutsatts*. Ett räntestödslån för ombyggnad vid hyresboende kan också vara ett maximilån på ett visst eurobelopp som fastställts för ett hyreshus eller en hyreslägenhet. Det kan också vara en maximikostnad per kvadratmeter bostadsyta i ett hyreshus eller en hyreslägenhet.

L om räntestöd för hyresbostadslån och ....(604/2001) 10 § 3 mom. innehåller likväl en intressant delegering av beslutanderätt. Där stadgas: *"närmare bestämmelser om storleken av låneandelen och maximilånet samt de godtagbara tomkostnaderna kan utfärdas genom förordning av statsrådet."* I lagberedningen motiveras denna delegering med att den "är nödvändig för att tygla statens utgifter samt dämpa kostnaderna för de bostäder som understöds och prissätts."<sup>673</sup> Faktum är ändå att momentet delegerar ytterst centrala delar av räntestödssystemets innehåll till statsrådsbeslut. Man kunde frestas tro att hänvisningen till statsfinansiella skäl skulle bygga på att man hela tiden följer med ränte- och bostadsmarknaden, och därmed på förordningsnivå utnyttjar ett lågränteläge till att hålla statens kostnader nere, genom att ge räntestöd på en mindre del av lånet, då det som överstiger självriskan är en låg räntekostnad.

Delegeringsmöjligheten utnyttjade också genast år 2001 till att i F 666/2001, 4 §, stipulera: *"Avvikande från vad som bestäms i 10 § 1 mom. lagen om räntestöd för hyresbostadslån och ... uppgår andelen av ett räntestödslån för förvärv av ett hyres-*

---

<sup>673</sup> RP 181/2000 s. 11.

*hus och en hyresbostad samt av ett räntestödslån för ombyggnad av hyresbostäder för vilket lånet beviljas till högst 80 % av de godkända förvärvs- eller ombyggnadskostnaderna.”*

Redan år 2004 ändrades likväl 4 § i ovan nämnda statsrådsförordning. Det skedde genom statsrådsbeslut 271/2004, som trädde ikraft 21.04. 2004. Sedan dess har denna del av förordningen varit oförändrad, fast Finland både genomlevt högkonjunktur och pressats statsfinansiellt av den globala finansieringskrisen. Genom ändringen av 4 § fick vi en divergerande andel av räntestödslånet som godkänns för räntestöd. 4 § i F 666/2001 stipulerar nu följande maximiprocentsatser som godtagbara för räntestöd:

1. Högst 90 % av de godkända byggnads- och anskaffningskostnaderna då ett räntestödslån godkänns för hyreshus, för anskaffning av hyreshus, för en hyresbostad eller för anskaffning av en hyresbostad på egen tomt,
2. Högst 85 % av de godkända byggnads- eller anskaffningskostnaderna då ett räntestödslån godkänns för hyreshus, för anskaffning av hyreshus, för en hyresbostad eller anskaffning av hyresbostad, då det är fråga om ett objekt där det finns sådana delägarbostäder som finansierats med räntestödslån för hyresbostäder som avses i lagen om delägarbostäder som finansieras med räntestödslån för hyresbostäder (232/2002).
3. (Saknar relevans för denna avhandling, men även här är maximiprocenten 85 %)
4. Högst 80 % ”eller av särskild anledning, om boendekostnaderna annars blir oskäligt höga, högst 95 % av de godkända ombyggnadskostnaderna, då ett räntestödslån godkänns för ombyggnad vid hyresboende”, ....

Femte paragrafen i förordningen stipulerar som generell villkor för ombyggnadslån att det gått minst 15 år sedan huset blev uppfört eller grundrenoverades. Om det gått mindre än 20 år räknat från samma tidpunkt, kan ombyggnadslånet godkännas för räntestöd ”enbart om ombyggnaden behövs för att avhjälpa en sanitär olägenhet, eller om den är nödvändig för att förhindra att skadorna blir mer omfattande.” Denna paragraf fick sin nuvarande utformning via beslut 794/2008 om ändring av statsrådsförordningen. Ändringen trädde i kraft 1.1. 2009. I ursprungsversionen av paragrafen fanns också i euro angivna maximibelopp ”per bostadskvadratmeter”. Maximibelopp ”per bostadskvadratmeter” fanns även stipulerat separat för fall där det gått minst 35 år sedan byggnaden blev klar.

Ändringen år 2004 speglar knappast sämre konjunkturer inom byggnadsbranschen. Däremot kan ett förbättrat statsfinansiellt läge möjligen ha påverkat den höjning av

maximilåneandelarna som beslutet i praktiken innebar. Finansieringskrisen och det försämrade statsfinansiella läget de senaste åren har däremot inte lett till justeringar i förordningen till denna del. De ändringar som trädde i kraft 1.1. 2009 kan däremot ses som nödvändiga för att slopa maximala eurobelopp ”per bostadskvadratmeter”. Byggnadskostnadernas utveckling över tid gör att i eurobelopp fastställda maximigränser föråldras.

I förordningens 7 § stadgas att maximilånetiden för ett räntestödslån är 45 år. Likaså stadgas i samma paragrafs 1 mom. att ”Förfallodagar för avkortningar på räntestödslån får förekomma högst två gånger om året. Räntan på lånet betalas på dessa förfallodagar.” Lån kan godkännas som räntestödslån endast om lånet är beviljat i euro.<sup>674</sup> Låntagaren får lyfta räntestödslån allt eftersom han enligt avtalet om överlåtelse skall betala anskaffningspriset för den bostad eller det hus lånet beviljats för. Ett räntestödslån för byggande eller ombyggnad får lyftas i rater som motsvarar byggnadsskedena, eller i en rat då byggandet är färdigt.<sup>675</sup>

I ursprungsversionen av F 666/2001 stadgades i 8 § att den bassjälvriskandel på räntan som låntagaren själv skall betala utgör 3,5 %. Räntestödets storlek har sedan F 271/2001 trädde i kraft i april 2004 ändrats till 3,4 % och är ännu år 2010 på den nivån. Ifall ett räntestödslån för byggande eller ombyggnad lyfts innan byggnaden eller ombyggnaden är färdig, och om den årliga räntan på lånet är större än beloppet för bassjälvriskandelen, betalas den överskjutande delen *i sin helhet* som räntestödslån under 12 månaders tid efter att den första raten av räntestödslånet har lyfts.<sup>676</sup> Efter detta stadgande nämns i förordningstexten inom parentes ordet ”byggnadstiden”, vilket tyder på att 12 månader är en uppskattad byggnadstid, som likväl inte enligt förordningen varierar med den faktiska byggnadstiden, utan utgör en approximation av en normal byggnadstid, efter det att den första raten lyfts. Logiken bakom stadgandet är förstås att hyreshuset inte har hyresinkomster under byggnadstiden, varför allt som överstiger bassjälvriskandelen på räntan relativt snabbt skall betalas ut.

Följande moment i F 666/2001 åskådliggör sedan varför där används termen *bassjälvriskandel*. Allt som överskrider denna betalas nämligen inte som räntestöd. Momentet reglerar på vilken andel den av den faktiska ränta som överskrider bassjälvriskandelen som hyreshusets ägare erhåller sitt årliga räntestöd. Det bygger på en stegvis fallande skala, där räntestödet i början är störst, för att det tjugotredje året vara verkligt liten:

---

<sup>674</sup> F 666/2001 i 12 §.

<sup>675</sup> F 666/2001 i 14 §.

<sup>676</sup> F 666/2001 8§ 2 mom.

Låneår	Räntestöd för den ränta som går över bassjälvriskandelen
1.	95 %
2.	93 %
3.	91 %
4.	89 %
5.	87 %
6.	84 %
7.	82 %
8.	80 %
9.	78 %
10.	76 %
11.	74 %
12.	72 %
13.	68 %
14.	64 %
15.	60 %
16.	56 %
17.	52 %
18.	48 %
19.	40 %
20.	32 %
21.	24 %
22.	16 %
23.	8 %

Räntestödet för *ombyggnad* av hyresbostad följer likväl en annan skala, som inte är lika förmånlig. På ett godkänt räntestödslån är räntestödet det första året 95 % av det belopp som överstiger bassjälvriskandelen, men sjunker därefter med 8 % per år. Vid byggande och anskaffande av hyreshus där det finns delägarbostäder som finansierats med sådant räntestöd för hyresbostäder som avses i L om delägarbostäder, finns ännu en tredje modell enligt vilken räntestöd utgår. För byggande och anskaffning av dylika hyreshus betalas det första året 90 % av den faktiska ränta som överstiger bassjälvriskandelen på räntestödet. Därefter minskar den andel av överskjutande faktisk ränta med 6 % per år.

Statsrådets F om räntestöd för hyresbostadslån ... (666/2001) utgår därefter från två alternativa modeller av räntestödslån. Dels finns i 9 och 9a §§ av nämnda förordning regler för ”avkortning”, d.v.s. amortering med en vanligare term ifråga om *räntestödslån med fasta avkortningar*. Dels finns i 10 § i samma förordning regler för ”*Räntestödslån som bygger på de totala kapitalutgifterna*”. Sistnämnda term handlar, då man bekantar sig med substansen i systemet, om det som med en vanligare svenskspråkig term kallas annuitetslån.

De regler som i 9 § ger substans åt systemet med räntestödslån med fasta avkortningar anger först amorteringens storlek för räntestödslån, som godkänts *för byggande och anskaffning* av hyresbostad. Reglerna bygger på att amorteringens (avkortningens) storlek fastslås för femårsperioder och minst utgör följande:

År	Amortering på det ursprungliga lånekapitalet
1-5	1,7 %
6-10	3,3 %
11-15	5,3 %
16-20	7,5 %
21-25	9,9 %
26-30	15,0 %
31-35	23,3 %
36-40	34,0 %

Räntestödslån som godkänts för *ombyggnad för hyresbostad* skall efter byggnadstiden för varje femårsperiod sammanlagt avkortas minst på följande sätt:

År	Amortering på det ursprungliga lånekapitalet
1-5	2,5 %
6-10	5,5 %
11-15	9,0 %
16-20	16,0 %
21-25	27,5 %
26-30	39,5 %

Slutligen finns ytterligare i F 666/2001 9 § ett schema över minimiamortering för *byggande eller anskaffning av ett hyreshus* där det finns sådana delägarbostäder, vilka finansierats med räntestödslån för hyresbostäder som avses i lagen om delägarbostäder, som finansierats med räntestödslån för hyresbostäder. För sådana skall efter byggnadstiden, avvikande från vad som föreskrivs i 1 mom., sammanlagt avkortas minst på följande sätt:

År	Avkortningsprocent på det ursprungliga lånekapitalet minskat med de tilläggs- och slutandelar som minoritetsägare löst in
1-5	3,5 %
6-10	4,0 %
11-15	5,5 %
16-20	8,5 %
21-25	14,0 %
26-30	22,0 %
31-35	32,5 %
36-40	10,0 %



För samtliga ovan angivna amorteringstidtabeller gäller, enligt sista momentet i 9 § i F 666/2001, att låntagare och långgivare kan komma överens om en snabbare amorteringstakt än vad den i paragrafen angivna minimiamorteringstabellen utvisar. Momentet uppställer likväl villkoren att det skall gälla fall där räntestödslånets ränta är väldigt låg eller en större amortering av annan särskild orsak är möjlig. Till villkoren för dylik snabbare amortering hör likväl att boendekostnaderna inte får öka oskäligt p.g.a. den snabbare amorteringstakten.

Ur 9a § framgår ytterligare att räntestödslån bör vara utformade så att större amorteringar, utan extra kostnader för låntagaren, bör vara möjliga på amorteringsdagarna i hyreshus där hyresgäst enligt L om delägarskap har möjlighet att lösa in bostad. En rimlig grund för det kravet är förstås att pengar hyreshusbolaget får in via försäljning av bolaget utan extra kostnader till kreditgivare bör vara möjliga att använda till större amorteringar, då hyresinkomst för inlösta bostäder ej heller kommer in efter inlösningen.

Den andra huvudmodellen för amorteringar, vid sidan av modellen med fasta amorteringar, är *räntestödslån som bygger på de totala kapitalkostnaderna*. En vanlig term för dylika lån i bankbranschen är *annuitetslån*. Det innebär att ränta plus amortering utgör ett fast belopp. 10 § i samma förordning stipulerar att räntan plus amorteringen under första året efter byggnadstiden utgör 3,7 % av det ursprungliga belopp som godkänts som räntestödslån. Är det fråga om ett räntestödslån för ombyggnad av en hyresbostad är den samlade är det första årets kapitalutgift likväl, enligt 3 mom. något högre, d.v.s. 3,9 %. Enligt 4 mom. är kapitalutgiften åter 4,2 %, ifall i hyreshuset ingår delägarbostäder som finansieras med räntestödslån med hyresbostäder. Ifall enbart räntan överstiger den totala kapitalutgiften om 4,2 %, är kapitalutgiften likväl lika stor som den ränta som bör betalas. För räntestödslån som har godkänts för byggande eller anskaffning av hyresbostad ökar kapitalkostnaden under de följande åren i samma utsträckning som konsumentprisindex har ökat. Ifråga om ombyggnadslån för en hyresbostad är ökningen däremot konsumentprisindex plus 1,5 %.

Om ovan refererat system för återbetalning av räntestödslån följts och det vid utgången av det 39:nde låneåret ändå verkar osannolikt att lånet blir återbetalt inom 45 år, kan kapitalutgifterna därefter vara större för att återbetalningen skall vara slutförd inom 45 år.

Statsrådets F om räntestöd för hyresbostadslån ... (666/2001) innehåller i den modell som bygger på totala kapitalutgifter också undantag. Regler för det finns i nämnda förordnings 11 §. Enligt dem kan låntagare och långgivare komma överens om högre kapitalutgifter än de som framgår av 9-10 §§ i F 666/2001. Detta förutsätter likväl en situation där låntagaren har små kapitalutgifter för övriga lån och boendeutgifterna

enligt 9-10 §§ annars skulle ligga lägre än boendeutgifterna för bostäder med samma bruksvärde i samma område. Enligt samma paragraf finns också en möjlighet att ta ut lägre kapitalkostnad än 9-10 §§ skulle ge. Det förutsätter likväl att boendekostnaderna, om nämnda stadganden följs, skulle bli högre än för bostäder med samma bruksvärde i samma område. För att få ta ut än lägre kapitalkostnad än 9-10 §§ anger krävs likväl tillstånd av Statskontoret. Det förutsätter m.a.o. att de villkor under vilka en lägre kapitalkostnad kan tas ut objektivt bör kunna styrkas i en ansökan.

L om räntestöd för hyreshus och ... (604/2001) 8 § 2 mom. stipulerar att Statens bostadsfond kan meddela närmare anvisningar om behandlingen av räntestödslån respektive aravalån.

#### 7.2.5.6 *Specialprogram för huvudstadsregionen och andra tillväxtcentra*

Det bostadspolitiska åtgärdsprogram som regeringen godkände 14.2. 2008 innehöll en hänvisning till ett intentionsavtal som ingåtts mellan statsmakten och Helsingforsregionens städer och kommuner. Målet med avtalet var att intensifiera bostadsproduktionen i huvudstadsregionen. Likaså innehöll programmet en hänvisning till ett särskilt program för att minska antalet långtidsbostadslösa. Satsningen på tillväxtcentra syftade enligt programmet alldeles speciellt till att skapa förutsättningar för en ekonomisk tillväxt i vårt land.<sup>677</sup>

Åtgärdsprogrammet betonade ifråga om satsningen på huvudstadsregionen och andra tillväxtcentra starkt att utbud och efterfrågan på bostäder inte möts i dessa. Tillgången på bostadstomter sågs som en viktig grundförutsättning för att trygga tillgången på olika typer av bostäder, även sådana där boendekostnaderna är skäliga. Samtidigt betonades betydelsen av att ”hålla ihop” samhällsstrukturen, och att försöka hitta lösningar som innebär att bostäder kan byggas på platser där man kan använda offentliga kommunikationsmedel. En ”utspridd” struktur behövde enligt programmet bekämpas bl.a. utgående från de klimatpolitiska målsättningarna. I H:forsregionen ansågs dessa strävanden leda till att bostadsområden skulle placeras så att kollektivtrafik som går på skenor kunde utnyttjas. Helsingforsregionens kommuner hade baserat sin planering på att regionens befolkningstillväxt skulle vara ca. 12.000-13.000 invånare per år. Målet var att 20 % v bostadsproduktionen borde vara sådan statsstödd bostadsproduktion som ger förutsättningar för billiga boendekostnader. För att uppnå dessa mål skulle ett bidrag om 30 % för byggande av kommunalteknik tas i bruk. Det skulle

---

<sup>677</sup> Hallituksen asuntopoliittiset ohjelmat, Valtionneuvoston asuntopoliittinen toimenpideohjelma 2008 s. 5.

uttryckligen vara bundet till målsättningen att skapa förmånliga bostäder och till ett samarbete mellan kommuner för att främja en förmånlig samhällsstruktur. Bidraget skulle riktas till tillväxtcentra, med en klar tyngdpunkt på huvudstadsregionen.<sup>678</sup>

Den här politiken hade likväl inletts redan tidigare. I statsrådets budgetproposition för 2008, vilken självklart bereddes år 2007, fanns redan en skrivning om att det var viktigt att styra stadsområdenas samhällsstruktur i en hållbarare riktning. Det skulle ske genom en *tillräcklig planläggning* och genom städernas gemensamma generalplanering. I budgetpropositionen skres också i klartext: ”För specialfrågorna i huvudstadsregionen drivs en särskild *metropolpolitik*.” Den nationella markanvändningsmålen skulle samtidigt justeras, så att ett tillräckligt utbud av tomtmark skulle tryggas i huvudstadsregionen. Det ökade tomtutbudet skulle samtidigt stöda den hållbara utvecklingen.<sup>679</sup>

Budgetpropositionen fortsatte sedan med ett konstaterande att största delen av långivningen riktas enligt behov till landets största tillväxtcentra. Inom ARA-produktionen räknade man med att påbörja byggande av ca. 4.500 bostäder i huvudstadsregionen. Detta kan jämföras med en beräknad totalproduktion av 9.000 bostäder i H:forsregionen samma år, d.v.s. år 2008.<sup>680</sup> De följande årens statsbudgeter följde i princip samma linje. Även 2008 nämndes i klartext att det handlar om en metropolpolitik som fördes, men propositionen blottar tillika ett misslyckande i satsningen på huvudstadsregionen, i och med att statsrådets budgetförslag för 2009 kraftigt skrivit ner ARA-produktionen år 2008 i Helsingforsregionen – från i budgeten för 2008 angivna 4500 bostäder till 1100. Budgetförslaget för år 2009 var också blygsammare än det var för 2008. Nu var målet att påbörja 2500 bostäder i H:forsregionen.<sup>681</sup> Även i budgetförslaget för 2010 upprepas att man via planläggningen eftersträvar att möjliggöra en produktion om 13.000 bostäder per år i huvudstadsregionen. Staten och huvudstadsregionens kommuner genomför därför en metropolpolitik, i vilken utbyggd kommunal teknik utgör en hörnsten. Statens understöd för den utbyggnaden är kopplad till ett förenhetligande av samhällsstrukturen, och till att den även betjänar en bostadsproduktion till rimliga priser. Det självklara slutmålet med det är att möjliggöra ett boende till skäliga boendekostnader. Budgetpropositionen för 2010 laboretrade däremot inte längre med mål för huvudstadsregionens bostadsproduktion. I stället fanns mål för ”Kommuner som anslutit sig till avsiktsförklaringen”. Även i budgetpropositionen för år 2011 fanns liknande mål.<sup>682</sup>

---

<sup>678</sup> Ibid s. 6.

<sup>679</sup> RP 62/2007 s. 701

<sup>680</sup> Ibid s. 701.

<sup>681</sup> RP 116/2008 s. 701-702-

<sup>682</sup> RP 138/2009 s. 696-697 och RP 126/2010 s. 709-2010.

Det är lätt att först reagera positivt på att bostadsproduktionen enligt statsrådets budgetpropositioner främst styrs enligt efterfrågan, d.v.s. till tillväxtcentra där efterfrågan på hyresbostäder även på lång sikt är tryggad. Målet att främja ett hållbart samhälle där spårtrafiken så långt som möjligt kan användas låter givetvis också förnuftigt. Däremot finns i denna bostadspolitik åtminstone två element som kan ge anledning till en djupare eftertanke. Dels riktas ett särskilt kommunaltekniskt stöd till dessa tillväxtcentra, och i synnerhet till Helsingforsregionen. En fråga som spontant infinner sig, då man läser detta är förstas om landets rikaste städer, Helsingfors, Esbo och Grankulla, kompletterade med Vanda och de senaste åren med ytterligare städer och kommuner, faktiskt är beroende av ett speciellt kommunaltekniskt stöd för att gemensamt försöka skapa en långsiktig hållbar infrastruktur, och samtidigt se till att det finns hyresbostäder, som även ekonomiskt svagare grupper har råd att hyra.

Propositionerna är i själva verket nästan chockerande tydliga med vad detta är – en *metropolpolitik*. Den termen igen kan närmast kopplas till ett regionpolitiskt sammanhang, om än som en ”omvänd” regionpolitik, jämfört med den traditionella. Stöden för kommunalteknik skall främja utvecklingen av en nationell metropol, medan regionpolitiska stöd innan EU-inträdet ju närmast, som bekant, avsåg att försöka trygga utvecklingsförutsättningarna för ekonomiskt svaga regioner. Den nya ”regionpolitik” som i statsrådets budgetpropositioner via de bostadspolitiska stöden förs under miljöministeriets huvudtitel verkar bygga på en uppfattning att ekonomiskt starka regioner behöver ett statligt ekonomiskt stöd, för att driva utvecklingen i den riktningen att den är i samklang med landets klimatpolitiska mål. Stöden tycks också ses som nödvändiga för att metropolregionen skall integrera låginkomsttagare med övriga invånare.

Den slutsatsen är givetvis formulerad på ett något tillspetsat sätt, men är samtidigt avsedd att fästa uppmärksamhet vid att regeringen med sin bostadspolitik ansett det viktigt att även ekonomiskt stöda de s.k. marknadskrafternas val av tillväxtcentra. Den har inte velat ge marknadskrafterna fritt spelrum, så att marknaden helt skulle ha styrt bostadspriserna i Helsingforsregionen, och näringslivet därmed kanske skulle ha stått inför en situation där arbetskraftsrekryteringen skulle ha blivit problematisk där p.g.a. de höga boendekostnaderna. En så marknadsekonomiskt inriktad regering kunde ju alternativt ha låtit den fria marknaden reglera bostadspriserna i den enda egentliga metropol landet har, och den vägen tvingat en del av näringslivet att överväga andra lokaliseringalternativ för verksamheten. Det uttalade målet med denna del av bostadspolitiken var att främja den ekonomiska tillväxten. Vill man ge även denna politik en regionpolitisk tolkningsram, måste den bygga på uppfattningen att delar av tillväxten utan denna satsning skulle ”spilla över” till andra länder.

Regeringens bostadspolitiska åtgärdsprogram motiverar uttryckligen satsningen på hyresbostadsproduktionen i tillväxtcentra med att bristen på hyresbostäder i sådana blivit en faktor som hindrar ekonomisk tillväxt och förbättrad sysselsättningsgrad. Det bostadspolitiska åtgärdsprogrammet målar också upp en annan hotbild mot skäliga boendekostnader, nämligen bristande konkurrens och ”en myndighetsreglering som onödigt höjer kostnadsnivån.”<sup>683</sup> Hyresbostadspolitiken verkar således till denna del bygga på en dogm om att myndighetsstyrning är av ondo och höjer hyreskostnaderna, men samtidigt gick politiken ut på att med kommunaltekniska bidrag ekonomiskt stöda tillväxtcentra i allmänhet, och huvudstadsregionen i synnerhet. Klimatpolitiken anges som officiellt motiv. Några reflexioner kring vilken klimateffekten blir av att tvingas bygga ny infrastruktur i huvudstadsregionen, samtidigt som befintlig infrastruktur i andra delar av landet kanske åderlåts på användare, fast den kanske skulle klara både oförändrad och höjd användningsgrad.

#### 7.2.5.7 *Understöd för förbättring av bostadsförhållandena för grupper med särskilda behov*

Fr.o.m. 1.1. 2005 trädde en speciallag om understöd för förbättring av bostadsförhållandena för grupper med särskilda behov (1281/2004) i kraft. Lagens målgrupper definieras i 3 §. De är boendegrupper som kräver särskilt stöd och:

1. som har dåliga bostadsförhållanden och exceptionellt låg inkomstnivå,
2. som är beroende av mer stöd än normalt i sitt boende,
3. för vilka ordnandet av bostadsförhållandena utöver de tjänster som avses i punkt 2 i betydande mån kräver speciallösningar i fråga om lokaler och utrustning i bostadshuset eller bostaden.
4. för vilka en förutsättning för ordnandet av bostadsförhållandena utöver de omständigheter som avses i 3 punkten är långvarig bostadslöhet på grund av missbruksproblem, psykiska problem eller motsvarande problem,
5. för vilka ordnandet av bostadsförhållandena utöver de stödtjänster som avses i 2 punkten förutsätter exceptionellt krävande eller dyra lösningar ifråga om lokaler och utrustning i bostadshuset eller på grund av de boendes utvecklingsstörning.

---

<sup>683</sup> Valtioneuvoston asuntopoliittinen toimenpideohjelma 2008 s. 7.

Enligt den regeringsproposition som låg till grund för denna lag är dess mål att ”underlätta bostadssituationen för bostadspolitiska specialgrupper och utöka det sociala bostadsutbudet.”<sup>684</sup> Stödets storlek, igen, visar att en lagstiftning som ser bra ut på pappret inte nödvändigtvis ensam ger hela bilden. Enligt 8 § är maximistödet för grupp 1 ovan högst 10 %, högst 25 % för grupp 2, d.v.s. för dem som är beroende av mer stöd än normalt i sitt boende, högst 40 % för grupp 3 ovan och högst 50 % för grupperna 4 och 5 ovan. Ur motiveringarna framgår likväl att Penningautomatföreningen (PAF) förrän propositionen avgavs dragit nya snävare linjer, där man betonat att finansieringen är avsedd för allmännyttiga föreningar, och inte kan användas ”för att finansiera offentlig service.” Understöden får inte heller användas för sådan konkurrensutsatt verksamhet där den organisation som får understöd kan få en fördelaktigare ställning än andra som tillhandahåller tjänster.”

Penningautomatföreningen hade enligt propositionen tidigare beviljat stöd om högst 30 % för bostäder, och upp till 70 % för serviceutrymmen.<sup>685</sup> Bland omständigheter som påverkat propositionens innehåll nämns sedan att statsunderstödsL 7 § 1 mom. 4 punkt tillåter endast sådana statsunderstöd som inte i mer än ringa utsträckning snedvrider konkurrensen och verksamheten.<sup>686</sup> Även om det inte uttryckligen nämndes i propositionen, finns bakgrunden till den betoningen och Penningautomatföreningens snävare linjedragningar uppenbarligen delvis att söka i EU:s konkurrenslagstiftning. Det gäller förstås främst betoningen av att stöden inte får ge någon part en fördel inom konkurrensutsatt verksamhet.

Grupp 4 ovan utgör alltså den för avhandlingen allra mest relevanta gruppen. Där finns långvarigt bostadslösa, som kan förutsätta speciallösningar i boendet, även serviceutrymmen. Bakgrunden till långvarig bostadslöshet, d.v.s. missbruk, psykisk sjukdom ”eller andra motsvarande problem” är också välbekanta från avhandlingens kapitel 1.2 och där angiven beskrivning av vilka grupper som faktiskt är bostadslösa i Finland. Definitionen av ”bostadslös” i denna lag var också den vanliga nationella definition som varit i användning: ”Som bostadslösa statistikförs personer som logerar utomhus, i skyddshärbärgen, på internat eller i inkvarteringsrörelser, personer som befinner sig på olika institutioner på grund av att de saknar bostad eller som tillfälligt bor hos släktingar eller bekanta. Som bostadslösa räknas också fångar som friges och som saknar bostad.”<sup>687</sup>

---

<sup>684</sup> RP 170/2004 s. 9.

<sup>685</sup> Ibid s. 7-8.

<sup>686</sup> Ibid s. 11-12.

<sup>687</sup> Ibid s. 3.

Som ur människorättskapitlet framgick, är också anvisande av budgetmedel i sig ett tillräckligt medel för att uppfylla t.ex. den internationella ESK-konventionens förpliktelser ifråga om rätten till bostad. Tillämpningen av lagen om förbättring av bostadsförhållandena för grupper med särskilda behov är därför av intresse. Statsrådets budgetproposition för 2008 innehöll uppgifter om antalet bostadslösa bakåt i tiden, samt en uppskattning av antalet bostadslösa framåt. År 2008 uppskattades antalet bostadslösa bli 7.360 enskilda och 295 familjer, vilket skulle vara en marginell förbättring med 70 enskilda personer och 55 familjer från föregående år. En intressant siffra var också antalet sociala hyresbostäder som årligen hyrs ut. Antalet dylika hyresbostäder bedömdes år 2008 bli 82.300 bostäder.<sup>688</sup>

Behovet av antalet bostäder för grupper med speciella behov belyses också i samma budgetproposition. Där lyfts betonas att detta antal stiger p.g.a. att antalet äldre i dåligt skick ökar, samtidigt som det anses att behovet av *anstaltspatser* för specialgrupper minskar. Samma budgetproposition uppger också att det finns en målsättning att fram till år 2011 halvera antalet långtidsbostadslösa, och att investeringsstöden för grupper med särskilda behov primärt skall riktas till samhällets allra svagaste. Antalet bostäder som med ARA-medel skall produceras för grupper med särskilda behov uppgavs till 2700 för år 2008, medan understöden för grupper med särskilda behov budgeterades till 85 miljoner euro.<sup>689</sup>

I följande års budgetproposition skrevs också in en ny intressant uppgift, nämligen antalet långtidsbostadslösa, vilket lindrigt uttryckt var rimligt med tanke på att budgeten redan föregående år, som ovan framkommit, innehöll en målsättning att antalet långtidsbostadslösa skall halveras fram till år 2011. Då antalet ensamstående bostadslösa år 2008 uppskattades till 7200 personer, uppgavs att 2500 av dem tillhörde gruppen långtidsbostadslösa. Den siffran hade, enligt budgetpropositionen, varit samma, d.v.s. 2500 personer, också år 2007, då budgeten för 2008 uppgjordes. Prognosen för 2009 var 2200 långtidsbostadslösa. I regeringens budgetproposition för år 2009 fanns medel för produktion av 2000 bostäder för specialgrupper. Detta byggde uppenbarligen på den bild man vid uppgörande av budgeten för år 2009 hade av hur många bostäder som med beviljade anslag skulle kunna produceras år 2008. Produktionsvolymerna för 2008 hade i budgetförslaget för 2009 skurits ner från 2700 till 2000. År 2007 hade anslaget räckt till 2.007 bostäder för grupper med specialbehov.<sup>690</sup> Nedskrivningen styrker bara svårigheter att under arbetet med följande års budget beräkna innevarande års produktion, för i budgetförslaget för 2010 hade produktionen

---

<sup>688</sup> RP 62/2007 s. 700.

<sup>689</sup> Ibid s. 702-704.

<sup>690</sup> RP 116/2008 s. 701.

för gruppen med särskilda svårigheter under år 2008, då den redan byggde på förverkligade siffror åter uppgraderats till 2400, medan uppskattningen för 2009 också höjts till 2500 bostäder. Budgetförslaget för 2010 utgick från att lika många bostäder för specialgrupper då skulle produceras.<sup>691</sup> Budgetpropositionen för 2011 styrker likväl att den verkliga produktionen år 2009 blev ca. 4100. År 2010 uppskattades produktionen då till 2800 bostäder och enligt budgetpropositionen för 2011 skulle produktionen det året förbli på samma nivå.<sup>692</sup>

Kalkylerar man ur statsrådets budgetproposition för år 2011 fram hur stor andel av den totala ARA-produktionen satsningen på bostäder för grupper med särskilda behov utgjort, visar det sig att den utgjort ett betydande satsningsområde för med ARA-medel stödd social bostadsproduktion. Så länge högkonjunktur rådde åren 2007-2008 var den p.g.a. en låg social bostadsproduktion totalt 36 % respektive 38%. Trots den stora satsningen på bostäder för grupper med speciella problem år 2009, d.v.s. 4100 bostäder, sjönk dess andel av den sammanlagda ARA-stödda sociala bostadsproduktionen till 23 %. Det berodde på att den sociala bostadsproduktionen från år 2008 till år 2009 ökade från 6.300 bostäder till 18.000 bostäder. Den satsningen berodde på att regeringen konstaterat att finansieringskrisen lett till att bostadsproduktionen nästan helt stannat upp. I början av år 2009 beslöts därför om en omfattande satsning på ARA-produktionen, för att hålla sysselsättningen i byggnadsbranschen på rimlig nivå. År 2010 utgjorde satsningen på bostäder för grupper med särskilda behov endast 19 % av den totala bostadsproduktionen med stöd från ARA. Det berodde på den totala bostadsproduktionen med stöd från ARA förblev hög, d.v.s. 14.800 bostäder, jämfört med en volym som var drygt 5000 bostäder i högkonjunkturen 2006 och 2007. År 2008 hade den stigit till drygt ca. 6300 bostäder, fast högkonjunkturen fortsatte under merparten av året. År 2011 är den igen uppe i 30% av den totala bostadsproduktion som stöds med ARA-medel. Det beror ändå på att totalproduktionen sänkts till en mer normal nivå, d.v.s. 9.300 bostäder.<sup>693</sup>

Som ovan framkommit, är de långtidsbostadslösa enbart *en* grupp bland grupper med särskilda behov. Frågan hur långtidsbostadslösheten påverkats av denna satsning, där långtidsbostadslösa ingått som en grupp bland andra grupper med särskilda behov, är därför en viktig följdfråga, efter redovisningen av den totala satsningen på grupper med särskilda behov. Ovan noterades att prognosen för år 2009 var 2200 långtidsbostadslösa. Redan till budgetpropositionen för 2010 hade likväl siffrorna reviderats. Då bedömdes antalet långtidsbostadslösa åren 2008 och 2009 varit högre än man tidigare

---

<sup>691</sup> RP 138/2009 s. 696.

<sup>692</sup> RP 126/2009 s. 709.

<sup>693</sup> RP 126/2010 s. 708-709.



beräknat. I den propositionen uppgavs de ha varit 3600 år 2008, och bedömdes vara 3300 under år 2009, d.v.s. det år budgetpropositionen för 2010 bereddes. Ambitionen var att få ner antalet långtidsbostadslösa till 3000 till år 2010. Budgetpropositionen för 2010 andades åter mer optimism. Efter den stora satsningen år 2008 med 4100 bostäder för grupper med särskilda behov bedömdes antalet långtidsbostadslösa år 2009 ha varit 3000, i stället för i budgetpropositionen för år 2010 uppgivna 3300. Prognosen för 2010 var då statsbudgeten för 2011 bereddes 2200 långtidsbostadslösa, medan deras antal i prognosen för 2011 var nere på 1500.<sup>694</sup>

De varierande siffrorna, och det faktum att de alltid är i jämna 100-tal, tyder på att det inte handlar om exakta siffror, utan delvis är uppskattningar. Satsningen på specialgrupper i allmänhet, och de långtidsbostadslösa bland dem, är i princip en positiv satsning då man studerar rätten till boende/bostad ur ett bostadslöshetsperspektiv. Speciellt positivt är givetvis att just *långtidsbostadslösa* utgjort en målgrupp för satsningarna. Frågan huruvida regeringen faktiskt lyckats halvera antalet långtidsbostadslösa är likväl svår att bedöma. Det är i och för sig troligt att den stora satsningen på bostäder för grupper med särskilda behov år 2009 gett utslag också inom långtidsbostadslösheten. Statistiken ovan visar likväl att bedömningarna av antalet långtidsbostadslösa det år budgeten uppgörs, liksom prognosen för budgetåret inte nödvändigtvis slagit in. Siffrorna för åren 2010 och 2011 behöver därför inte nödvändigtvis vara korrekta, eftersom dessa år enligt statistiken i budgetpropositionen för 2011 skulle innebära de största stegen i rätt riktning under ovan relaterade tidsperiod. Färdigställandet av år 2009 påbörjade bostäder kan likväl ha gett ett utslag först i statistiken för 2010, varför en rejäl sänkning av antalet långtidsbostadslösa från år 2009 till 2010 inte är helt osannolik. Bedömningen att antalet långtidsbostadslösa skulle sjunka nästan lika mycket från år 2010 till 2011 kan likväl i värsta fall innehålla en önskan att kunna uppvisa resultat inför riksdagsvalet 2011.<sup>695</sup>

Utvecklingen av anslagen med direkta *understöd* för grupper med särskilda behov finns givetvis också angiven i statsrådets budgetproposition varje år. Den har under samma period utvecklats enligt följande i miljoner euro<sup>696</sup>:

<u>År</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>
	85	60	85	110

<sup>694</sup> RP 126/2010 s. 709.

<sup>695</sup> Se bedömningen av hur antalet långtidsbostadslösa skall utvecklas åren 2009-2011 i RP 126/2010 s. 709.

<sup>696</sup> RP 62/2007 s. 704, RP 116/2008 s. 703, RP 138/2009 s. 700 och RP 126/2010 s. 712.

Siffrorna med direkta *understöd* för byggande av bostäder för grupper med särskilda behov går alltså litet i kors med med de totala medlen för social bostadsproduktion för grupper med specialbehov, då understöden var låga 2008-2009 då det skulle produceras många bostäder för grupper med särskilda svårigheter.

#### 7.2.6 *Regler för val av planerare och entreprenörer*

I aravaL 5 § 2 mom. slås också ett viktigt krav fast, nämligen kravet på konkurrensutsättande. ”Självbyggande” utgör likväl ett undantag från kravet på konkurrensutsättande. ARA kan också på särskilda skäl bevilja undantag. ARA rekommenderar likväl själv ett möjligast omfattande konkurrensutsättande.<sup>697</sup> Med termen ”självbyggande” torde avses att byggherren i egen regi förverkligar byggandet. En skälighetstolkning av den möjligheten förutsätter likväl att byggherren i så fall skall ha en tillräcklig kapacitet och kunskapsnivå för att klara av att producera hyresbostäder som fyller samma kvalitetskrav och ryms inom samma kostnadsramar som man kan få via upphandling.

I L om räntestöd för hyresbostadslån ....(604/2001) finns motsvarande regler i 4 §, med undantag för att ”självbyggande” på räntestödssidan inte finner explicit lagstöd. Kraven är identiska även till den delen, att båda lagarna i nämnda paragrafer förutsätter att en upphandlingsenhet vid konkurrensutsättande iakttar lagen om offentlig upphandling (1505/1992). Den lagen tillämpas även på offentlighetslaglig byggherre. Skyldigheten att konkurrensutsetta gäller i dessa fall även planerings- och byggherrefunktioner.<sup>698</sup>

Vid bedömningen av vad som är totalekonomiskt lönsammast kan man vid val av planerare, förutom priset, även väga in planerarens erfarenhet, yrkesskicklighet, effektivitet och pålitlighet. Enligt miljöministeriets föreskrifter utgör totalekonomisk lönsamhet ändå ett bindande kriterium vid val av planerare.<sup>699</sup>

I ARA:s direktiv till byggherrar konstateras att olika modeller för konkurrensutsättande är möjliga. Bl.a. kan de ekonomiska konjunkturerna vara en viktig grund vid bedömningen av vilken form av konkurrensutsättande som är förmånligast.<sup>700</sup> T.ex. ett KVR-förfarande bör mot den här bakgrunden anses vara möjligt i konkurrensutset-

---

<sup>697</sup> [www.ara.fi/Lån för samfund/Kvalitet och kostnader/konkurrensförfarandet](http://www.ara.fi/Lån_för_samfund/Kvalitet_och_kostnader/konkurrensförfarandet).

<sup>698</sup> Ibid.

<sup>699</sup> Finlands Byggbestämmelsesamling G2, Bostadsproduktion som stater stöder. Föreskrifter och anvisningar 1998. Utprintat från [www.ara.fi/på svenska/kvalitet och kostnader/kvalitetsmål/RakMk G2](http://www.ara.fi/på_svenska/kvalitet_och_kostnader/kvalitetsmål/RakMk_G2).

<sup>700</sup> [www.ara.fi/Lainat yhteisöille/Uustuotannon lainoitus/Rakennuttamisohje](http://www.ara.fi/Lainat_yhteisöille/Uustuotannon_lainoitus/Rakennuttamisohje) s. 8.

tande av nybyggen. I nämnda direktiv betonas likväl att det är skäl att hålla sig till den traditionella modellen, där planering och byggandet är separerade, ifall byggherren inte har goda upphandlingskunskaper.<sup>701</sup>

Kommunen besluter enligt aravaF om årliga ansökningstider för aravalån. Kommunen får likväl anvisningar rörande ansökningstiderna från nuvarande Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet. Lån för anskaffning av hyreshus och hyresbostad skall sökas inom sex månader efter det att överlåtelseavtal undertecknats. Om särskilda skäl föreligger räcker det om ansökan lämnats in inom ett år från det att överlåtelseavtalet undertecknats.

---

<sup>701</sup> Ibid s. 8.

## 8 VAL AV HYRESGÄSTER OCH UPPSÄGNING/ VRÄKNING AV HYRESGÄSTER I DET SOCIALA HYRESBOSTADSBESTÅNDET

### 8.1 Val av hyresgäster

#### 8.1.1 *Allmänna grunder för val av hyresgäster*

Närmare regler för val av hyresgäster finns i aravabegränsningsL (1190/1993) 4b § och i L om räntestöd för hyresbostadslån (604/2001) 11b §. Där slås först fast att valet av hyresgäster bygger på social ändamålsenlighet och ekonomiskt behov. Det preciseras i samma stadgande till att bygga på tre grundkriterier. Dessa är *bostadsbehov, förmögenhet och inkomster*. Formuleringarna av stadgandena är till denna del fullständigt identiska i de båda lagarna.

Båda lagarna innehåller också ett andra moment i nämnda paragrafer: *”Vid valet av hyresgäster skall företräde ges bostadslösa och andra hushåll som har det mest brådskande behovet av bostad, är minst bemedlade och har de lägsta inkomsterna.”* Texten har tillkommit i båda lagarna via lagändring 2006, med författningsnumren 716/2006 (aravabegränsningsL) och 717/2006 (L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån). Lagarna bygger dessutom på samma regeringsproposition, RP 47/2006, som också utgör grund för de mer övergripande målsättningarna för nämnda system för social bostadsproduktion.

Nämnda lagparagrafer innehåller också ett tredje moment, som är av intresse ur ett grundrättighetsperspektiv. Det möjliggör nämligen i båda lagarna att till hyresbostäder där en kommun har den faktiska bestämmanderätten kan bland sökande, som enligt de båda föregående momenten är i jämlik ställning, *invånare från den egna kommunen prioriteras.*<sup>702</sup>

---

<sup>702</sup> Denna möjlighet intogs i lagen p.g.a. JO-ämbetes tolkningspraxis. Biträdande JO hade i sitt utslag 29.12. 2004 Dnr 1183/4/03 ansett kommuninvånarskap och dess längd som en problematisk grund vid val av hyresgäst. Orsaken för den ståndpunkten var att en dylik grund inte bygger på lag och att GL innehåller en grundrättighet som tryggar den fria rörligheten, där även rätten att byta hemkommun ingår. En faktor som talade mot att kommuninvånarskap kunde påverka valet av hyresgäst var sannolikt också att det handlade om val av hyresgäst till en bostad som producerats med statligt stöd. Se även JO:s utslag 12.9. 1996, Dnr 2446/4/94. På politiskt håll ansågs JO-ämbetets tolkningar inte önskvärda, varför lagen ändrades. Se även Mäkinen 2009 s. 166-169.

I regeringspropositionen ingår inga hänvisningar till människorättssystemet. Däremot hänvisas explicit till statsförfattningsrättsliga grunder för lagändringarna. Redan i beskrivningen av propositionens huvudsakliga innehåll framhålls att GL förutsätter att grunden för individens rättigheter och skyldigheter skall regleras på lagnivå. I motiveringarna hänvisas t.o.m. explicit till GL 80.1 § och noteras att GRU på senare år förutsatt tillräcklig exakthet i laggrunden. Dessutom hänvisas till GL 19.4 §. Där lyfts speciellt fram att arava- och räntestödslagstiftningen är de instrument med vilka man verkställer ”det allmännas” skyldigheter enligt GL 19.4 §, även om dessa lagar inte tryggar någon subjektiv rätt till bostad.<sup>703</sup>

Faktum kvarstår alltså, att ovan nämnda arava- och räntestödssystem fortfarande har stor relevans för avhandlingens tema, d.v.s. rätten till boende/bostad ur en bostadslöshetsvinkel.

Vid sidan av avsaknaden av hänvisningar till Finlands människorättsförpliktelser, är det också viktigt att notera att de övergripande målen, liksom också grunderna för val av hyresgäster, är identiska i hyresbostäder producerade med aravamedel och räntestödsmedel. Bägge har klart socialt definierade målgrupper, och bägge systemen kräver också att bl.a. bostadslösa skall ges företräde vid val av hyresgäster. Båda systemen är alltså klart relevanta med tanke på avhandlingens infallsvinkel på rätten till bostad, kampen mot bostadslösheten.

### 8.1.2 Bostadsbehov

Som av ovan citerade aravabegränsningslag (1190/1993) 4b § och L om räntestöd för hyresbostadslån (604/2001) 11 b § framgår, har bostadslösa principiellt en mycket stark ställning, eftersom de skall ges företräde vid val av hyresgäst. Det behöver knappast ens nämnas att dylika stadganden är uttryck för *bostadsbehovets* centrala ställning vid val av hyresgäster. Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet tar i sin guide för val av hyresgäster vid redogörelsen för bostadsbehovet fasta på att detta består av flera komponenter: nuvarande bostadssituation, sökandehushållets storlek och dess åldersstruktur. Den bostad som erbjuds skall också storlekmässigt stå i rimlig relation till hushållets storlek och åldersstruktur. Ifråga om hushållets storlek skall även uppvisat graviditetsintyg beaktas. Ifråga om boendetäthet finns möjlighet till lokala variationer utgående från hur den lokala bostadssituationen ser ut.<sup>704</sup> Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet bygger i sin guide för val av hyresgäs-

<sup>703</sup> Se RP 47/2006, i synnerhet s. 1 och 4-6.

<sup>704</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, Arava- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalintaopas s. 19.

ter i arava- och räntestödshyresbostäder till denna del mycket tydligt på Statsrådets F om val av hyresgäster till arava- och räntestödshyresbostäder (166/2008) 2 §. I guiden görs likväl tillägget att det är viktigt att hyreshusbolagen känner till vilken linje kommunen har ifråga om boendetäthet. Det verkar minst sagt rimligt, eftersom det uttryckligen är lokalt utbud och efterfrågan på bostäder som kan beaktas. Är linjen ifråga om bostadsstorlek oklar, kan kritik lätt uppstå mot att linjen varierar utgående från sökandehushållets rykte på orten.

### 8.1.3 *Förmögenhet*

Nämnda statsrådsförordning (166/2008) stipulerar ifråga om förmögenhet att till hushållet hörande personers sammanlagda förmögenhet skall beaktas. Två undantag finns, av vilka det ena är att sådan förmögenhet inte behöver beaktas som behövs för att någon medlem i hushållet skall kunna skaffa sig en utkomst genom närings- eller yrkesverksamhet. Likaså behöver hushållets förmögenhet inte beaktas ifall den är ringa. Huvudregeln är sedan att sökandehushållet inte har rätt till hyresbostad ur den bostadsstock som här är aktuell, ifall sökandehushållet har en sådan samlad förmögenhet som möjliggör att det skaffar en ägobostad som har en för hushållet adekvat storlek. Vid flyttning till annan ort p.g.a. arbete skall, enligt samma förordning 3 §, värdet på ägobostad på den ort hushållet flyttar från dras bort från den samlade förmögenheten, om arbetsresorna är oskäligt långa och kommunikationerna dåliga mellan den ort där de har en ägobostad och den ort där arbetet finns. Till denna del verkar regelverket bygga på en respekt för att en flyttning till annan ort inte behöver betraktas som definitiv, fast arbetet för tillfället råkar befinna sig bortom skäligt pendelavstånd.

Bland flera sökande påverkar förmögenheten i övrigt valet av hyresgäst. Intressant är att själva statsrådsförordningen inte innehåller några konkreta förmögenhetsgränser, bara dessa grundläggande principer. Förmögenhetsgränser finns däremot i rekommendationsform. Den rekommendationen om maximiförmögenhet, för att principiellt vara berättigad till en hyresbostad som erhållit statligt stöd, är i stället utgiven av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet. Rekommendationens förmögenhetsgränser är:

Hushållets personantal	Förmögenhetsgräns i euro
1	34 000
2	43 000
3	48 000
4	59 000
5	71 000

Den publikation där dessa gränser anges innehåller också en rekommendation, nämligen att kommunen som övervakande organ bör informera hyreshusens ägare om vilka förmögenhetsgränser som iakttas i den egna kommunen. I den ingår också en i sig rimlig rekommendation att hyreshusägaren vid bedömningen av förmögenheten också bör beakta huruvida denna går att realisera. I rekommendationen ingår också en punkt som går att härleda från statsrådsförordningen, nämligen att en ägobostad inte i alla situationer utgör ett absolut hinder för att få en statsbelånad hyresbostad. Så kan vara fallet om bostaden ifråga om storlek, läge eller p.g.a. sökandens hälsotillstånd inte lämpar sig för det hushåll som söker en statsbelånad hyresbostad.

#### 8.1.4 *Inkomster*

Den tredje faktor som påverkar den principiella rätten till hyresbostad är inkomstnivån. Den finns fortfarande kvar i lagstiftningen. På lagnivå finns ändå inte närmare precisering av inkomstnivåns roll. StatsrådsF klargör i 4 § att det är till hushållet hörande personers *fasta* inkomster som skall beaktas. Detta preciseras också så att det är hushållets *brutto*inkomster som räknas. En grundprincip slås också fast, nämligen att antalet barn i hushållet skall påverka bedömningen då olika sökandehushåll jämförs. Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet betonar i sin guide för val av hyresgäster att inkomsterna fortfarande enligt lag utgör en jämlik grund för val av hyresgäst, fast inkomstgränser inte längre fastställs på förordningsnivå. Samma guide uttolkar också reglerna om inkomstgränserna så att även hemma hos föräldrarna boende ungdomars inkomster skall räknas in i hushållets sammanlagda inkomster. Ifråga om gemensamt använda bostäder, typ större bostäder som gemensamt hyrs av flera studerande, räknas likväl inkomsterna separat. Utgångspunkten är då att samtliga boende normalt även skall ha ett eget hyreskontrakt med hyresvärden. Inkomsterna bör anges i ansökningsblanketten för bostad, och dessutom bör arbetsgivares löneintyg inlämnas. Enbart beskattningssuppgifterna är inte tillräckliga.

#### 8.1.5 *Undantagsregler*

Det finns explicita lagregler för undantag ifråga om turordningsregler för val av hyresgäster. Lagreglerna finns i aravabegränsningsL (1190/1990) 4c § och L om räntestöd för hyresbostadslån och ... (604/2001) 11 c §. De tre grundläggande kriterierna är: 1) hälsoskäl, 2) sociala skäl och 3) syftet att främja ett ändamålsenligt nyttjande av de med statligt stöd producerade/anskaffade hyresbostäderna. På lagnivå förtydligas ännu att undantagen skall vara motiverade ur samhällelig synvinkel, vilket ytterligare preciseras så att det skall bottna i sökandens situation, eller i driften av hyreshus. Som

gräns för undantagen sätts likväl att de inte i högre grad får ändra på den företrädesordning som regleras i aravabegränsningsL 4b § och räntestödslagens (604/2001) 4b §. Detta innebär i klartext att man bör prioritera bostadslösa, andra hushåll som har det mest brådskande bostadsbehovet, de som är minst bemedlade och har de lägsta inkomsterna. Inte ens dessa gränser för undantag är likväl absoluta. Lagen möjliggör enskilda undantag, ”om det är motiverat med beaktande av hushållets speciella förhållanden, hyresbostadssituationen på orten eller hyreshusets eller bostadsområdets boendestruktur.” Statsrådet ges rätt att via förordning utfärda närmare bestämmelser om undantagsreglerna.

Så har också skett i statsrådsF 166/2008. Undantagsreglerna finns i 6 §. Av intresse är att undantagen, enligt nämnda stadgande, gäller undantag enbart från förmögenhet och inkomst. En sökande som inte uppfyller kriterierna kan väljas ifall det är fråga om:

Att anvisa bostad för hushåll som bor i ett hyreshus som skall byggas om,

- 1) Ett hushåll som behövs för underhåll och skötsel av ett hus som är i hyresbostadsbruk,
- 2) bostadsbyte mellan hushåll från en hyresbostad till en annan,
- 3) byte från en hyresbostad till en annan med samma faktiska ägare,
- 4) en person som enligt 45, 46, 48 eller 88 § i lagen om hyra av bostadslägenhet (481/1995) har rätt att fortsätta hyresförhållandet.

Uttolkat betyder detta att hyreslägenhet kan överlåtas till make, barn som hör till familjen eller till någondera makens föräldrar, ifall hyresvärden inte har grundad anledning att motsätta sig detta. Hyresvärd som inte accepterar det kan föra dylik överföring av hyreskontrakt till domstols prövning. Enligt 46 § kan hyreskontrakt förbli i kraft också fast hyresgäst avlider om dödsboet svarar för hyresgästens skyldigheter. Också sådan person som tillsammans med en avliden hyrt lägenheten har rätt att överta hyreskontraktet. Enligt 48 § kan domstol vid äktenskapsskillnad eller avslutad samlevnad och vid skilsmässa förordna att den make som är i större behov av bostaden får fortsätta hyresförhållandet. Domstol kan också förfara likadant ifall någon yrkar på det, även om det gemensamma boendet bygger på annan grund än äktenskap. 88 §, slutligen, möjliggör att en arbetsbostad kan övergå i makes/sambos besittning, fast den som ingått hyreskontraktet avlidit eller flyttat ut, ifall den kvarvarande har samma arbetsgivare. Slutligen kan också till bostäder enligt aravabegränsningsL (1190/1993) 3 § 1 mom., som underlyder begränsningar i ytterligare 10 år, antas hy-



resgäster som ej fyller inkomst- och förmögenhetsgränser, ifall antalet hyresbostäder som hyrs ut på detta sätt utgör maximalt 15 % av hyresbostäderna.

Enligt statsrådsF (166/2008) kan hyresvärd också bortse från förmögenhetsbegränsningarna om det är fråga om att stödja sådant boende som av sociala eller hälsomässiga skäl är särskilt nödvändigt. Om dylik hyresgästs förmögenhet skulle räcka till för att med egna medel skaffa både en bostad och omsorg som motsvarar hushållets behov, får bostad likväl inte anvisas. Värdet på en sedvanlig egen bostad får likväl först dras bort från den totala förmögenheten innan bedömningen görs.

Sist, men inte minst, finns också ett undantag enligt vilket man för att främja ett ändamålsenligt nyttjande av hyresbostäderna får välja en hyresgäst som inte uppfyller villkoren, ifall den hyresbostad sökanden bor i på så sätt blir ledig.

#### 8.1.6 *Finns besvärsmålsrätt över val av hyresgäster?*

Enligt aravabegränsningslagen (1190/1993) 21 § 1 mom. får en sökande till aravahyresbostad söka rättelse i beslut om val av hyresgäst. Är beslutet fattat av kommunal tjänsteman, skall rättelseyrkandet framföras till det organ, nämnd eller kommunstyrelse, som tjänstemannen är anställd av. Är beslutet fattat av ett kommunalt organ, framförs rättelseyrkandet till ifrågavarande organ, d.v.s. nämnd eller kommunstyrelse. Rättelseyrkandet bör behandlas utan dröjsmål.

Enligt samma lag, 21 § 2 mom. får ändring inte sökas i beslut som gäller val eller *godkännande av val av hyresgäst*.

I L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) finns ett till sitt innehåll identiskt stadgande ifråga om rättelseyrkande och förbud att anföra besvär över val av hyresgäst. Stadgandet finns i 41 §.

#### 8.1.7 *Diskussion om kriterierna för val av hyresgäster*

##### 8.1.7.1 *Problematisk kombination vida undantagsregler – öppna huvudregler*

Regelverket om val av hyresgäster till med sociala bostadsanskaffningsmedel byggda/anskaffade hyresbostäder utgör, som av ovanstående framgår, en snårig ”djungel”. Det som är iögonfallande är den utveckling den samlade regleringen genomgått. På lagnivå slås huvudlinjen med social ändamålsenlighet fast. Likaså definieras de grundkomponenter denna ändamålsenlighet skall bedömas utgående från, bostadsbehov, förmögenhet och inkomst. Dessa stadganden följs sedan direkt på

lagnivå av undantagsregler, som för in sådana element i valet av hyresgäster som delvis kan strida mot huvudprinciperna.

På orter med brist på hyresbostäder kan undantagsreglerna anses ge onödigt många ”kryphål” att välja den hyresgäst man vill ha, även om det finns ett stadgande att undantagen inte *väsentligt* får försvåra prioriterade gruppers rätt till bostad. Man kan ifrågasätta om ”driften av huset” och ”hyreshusets eller bostadsområdets boendestruktur” är hänsyn som främjar ett socialt urval av boende.

Det är förstås i sig rimligt, och i samklang med människorättssystemets intentioner, att man inte vill skapa bostadsområden som blir en form av ”låglönegetton”.<sup>705</sup> Måste man skapa särskilda undantagsregler för att så inte skall ske, speglar detta ändå ett misslyckande i planläggning och bostadspolitik. Dessa undantagsregler kan nu ge godtagbara grunder att frångå ett entydigt socialt urval av hyresgäster. Likaså kan förordningens punkter 4 och 5 ovan ge laggrund att frångå ett socialt tänkande, då uppfyllandet av sociala kriterier inte behöver utvärderas på nytt vid bostadsbyte hos samma hyresvärd, eller om hyreskontraktet övertas av en familjemedlem till någon tidigare hyresgäst. Den som en gång kommit in i en hyresbostad, och då uppfyllt de sociala urvalskriterierna, kan därefter fritt förkovra sin inkomst- och förmögenhetsnivå, utan att mista sin rätt att bo kvar eller t.o.m. byta bostad hos samma hyresvärd. ”Den sociala mixen”, som i sig måste anses som ett gott mål för bostadspolitiken som helhet, har via undantagsreglerna blivit någonting av ett konkurrerande koncept som, åtminstone i bostäder i det ”sociala” hyresbostadsbestånd som upplevs som attraktivt, kan fördunkla den primära funktionen räntestöds- och aravahyresbostäder har, d.v.s. som bostäder dit hyresgäster väljs på sociala grunder. Man kan med Mäkinen fråga sig hur det är möjligt att samtidigt både prioritera dem som har det sämst ställt och åstadkomma en social mix.<sup>706</sup> Har nuvarande hyresgäster faktiskt en sådan ekonomisk situation att de inte längre skulle uppfylla den sociala bostadsproduktionens/-anskaffningens grunder för hyresgästval? Så måste ju åtminstone delvis vara fallet, om man nu kan åstadkomma en önskad social mix genom att som hyresgäster anta dem som har det allra sämsta ekonomiska utgångsläget.

Metoderna för att nå en god social mix verkar ännu vara relativt ogenomtänkta. Intentionsavtalet mellan staten och huvudstadsregionens kommuner för att få fram tillräckligt stor mängd bostäder med skälig prisnivå bygger exempelvis uteslutande på *nyproduktion* av bostäder. Genom intentionsavtalet, som gäller perioden 1.4. 2008 – 21.12. 2011, överenskoms om att sammanlagt 12.000 – 13.000 nya bostäder per år

---

<sup>705</sup> Beträffande segregation i Finland, se t.ex. Kortteinen-Vaattovaara-Alasuutari 2005 s. 475-487.

<sup>706</sup> Mäkinen 2009 s. 168.

skulle produceras i de kommuner och städer som ingår i avtalet. Som mål anges att 20 % av den bostadsproduktionen skall vara hyresbostadsproduktion som staten stöder. Kommunala parter i avtalet är städerna Helsingfors, Hyvinge, Träskända, Grankulla, Kervo och Vanda. Landskommuner som undertecknat avtalet är Kyrkslätt, Mäntsälä, Nurmijärvi, Borgnäs, Sibbo, Tusby och Vichtis.

Konkret förbinder sig de kommunala avtalsparterna att öka utbudet av tomter för nyproduktion. I punkt 2 under tomtutbudsdelen i avtalet lovar dessa kommuner att utöka detaljplanläggningen ”yhdyksuntarakennetta eheyttävällä tavalla”. Det innebär alltså att planläggningen skall ske på ett sätt som samtidigt förbättrar samhällsstrukturen. Detta konkretiseras sedan genom att nämna att planläggningen skall skötas så, att de som bor i de nya hyreshusen skall kunna använda allmänna kommunikationsmedel. Det är förstås bra, men garanterar inte i sig att en social mix uppnås. Avtalets totala inriktning på nyproduktion styrks av att staten förbinder sig att ge ett investeringsbidrag om 30 % för ny kommunal teknik. Åren 2008-2011 skall ökningen av bostäder för specialgrupper öka, och de kommunala avtalsparterna tack vare avtalet få en större andel av den nationella totalbudgeten för dylika grupper. Staten förbinder sig också att ge ett bidrag om 10.000 € per nystartat bygge av räntestödsbostad fr.o.m. 2008 till 2011.<sup>707</sup>

I avtalet ingår också en underpunkt där den sociala mixen explicit tas upp. Där förbinder sig staten att öka anslagen för förvaltningsgränsöverskridande förortsprojekt. Totalsumman för detta utgör efter höjningen likväl enbart 3 miljoner euro. En del av de pengarna skall dessutom användas för forsknings- och utvecklingsprojekt som till 100 % finansieras av dessa statliga medel. I övrigt skall bidragsdelen i detta program öka från 10 % till 20 %. Substansen bakom texten om främjandet av en social mix i intentionsavtalet imponerar således inte, då den ekonomiska totalsatsning som görs för att nå den är liten, och delvis används för forskningsprojekt, för vilka man inte på förhand kan veta om resultatet blir gott. Under samma punkt ”Ara-tuotannon edistäminen”, d.v.s. främjande av social bostadsproduktion, skall även en möjlighet öppnas att i bostadsaktiebolagsform producera små hyreshus med räntestödslån. Sådana kan ju i princip pressas in någonstans i befintlig samhällsstruktur, genom att förtäta denna. I konceptet ingår ändå att hyresgästerna skall ha rätt att lösa in sina bostäder,<sup>708</sup> vilket med tanke på avhandlingens bostadslöshetsprofil resulterar i att koncep-

<sup>707</sup> [www.ymparisto.fi/asuminen/Ohjelmat ja strategiat/Aduntopoliittinen toimenpideohjelma/Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen aiesopimus asunto- ja tonttitarjonnan lisäämiseksi](http://www.ymparisto.fi/asuminen/Ohjelmat_ja_strategiat/Aduntopoliittinen_toimenpideohjelma/Valtion_ja_Helsingin_seudun_kuntien_välinen_aiesopimus_asunto- ja_tonttitarjonnan_lisäämiseksi). Utskrift 12.10. 2010.

<sup>708</sup> [www.ymparisto.fi/asuminen/Ohjelmat ja strategiat/Asuntopoliittinen toimenpideohjelma/ Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen aiesopimus asunto- ja tonttitarjonnan lisäämiseksi](http://www.ymparisto.fi/asuminen/Ohjelmat_ja_strategiat/Asuntopoliittinen_toimenpideohjelma/Valtion_ja_Helsingin_seudun_kuntien_välinen_aiesopimus_asunto- ja_tonttitarjonnan_lisäämiseksi). Utskrift 21.10. 2010.

tet sannolikt bland bostadslösa enbart attraherar den grupp som, p.g.a. ett underutbud på hyresbostäder, har tillfälliga problem att få tag på en sådan. Däremot är konceptet inte "designat" för nå de allra svagaste grupperna bland de bostadslösa, t.ex. dem med dubbla diagnoser. Enligt i människorättskapitlet anförda källor bör speciell hänsyn tas till samhällets allra svagaste i bostadspolitik.

Skall man trygga en social mix, kunde man förvänta sig att köp av billigare aktielägenheter i bostadsaktiebolag skulle ha ingått i policypaletten. Staten kunde också rikta sitt stöd till den typen av köp, för att trygga att de efter renovering med normalt ombyggnadsstöd från Utvecklings- och finansieringscentralen för boende (ARA) skulle hålla rimlig hyresnivå. I ett dylikt mer innovativt koncept kunde ingå att maximalt t.ex. 25 % av aktielägenheterna i ett bostadsaktiebolag skulle köpas upp för att användas som bostäder som hyrs ut på sociala grunder. Att nå den andelen i bostadsaktiebolag skulle självklart också ta lång tid, och skulle inte få vara ett mål i sig. Om dylik uttalad målsättning skulle finnas, skulle det sannolikt pressa upp anskaffningspriserna. I stället kunde antalet nya planeområden som får stöd för utbyggd kommunalteknik minskas, och en större del av nyproduktionen alltså ske utan stöd för utbyggd infrastruktur och på helt normala marknadsvillkor.

Ifråga om helhetsupplägget på denna reglering infinner sig också lätt andra reflexioner, då man skall utvärdera regleringen utgående från GL 80 § 1 mom. Enligt det stadgandet skall bestämmelser om individens rättigheter och skyldigheter regleras på lagnivå. Nu finns förmögenhetsgränser endast på rekommendationsnivå, d.v.s. utfärdade av en myndighet som inte har någon normgivningsrätt. Inkomstnivåer, igen, finns inte alls fastställda, fast de utgör en likvärdig utvärderingsgrund med de två övriga elementen i "social grund": bostadsbehov och inkomst. Med ett dylikt upplägg kan man ifrågasätta om bostadssökande i hela landet, oberoende av bostadsort, bedöms med samma måttstock. Grundupplägget ger vida möjligheter att anpassa bedömningskriterierna enligt den lokala hyresbostadsmarknaden.

I "Lainlaatijan perustuslakiopas" från 2006 lyfts GRU:s utlåtande 14/2006 fram. Det gällde RP 47/2006 om förslaget till lagstiftning om grunderna för val av hyresgäster till hyresbostäder och delägarbostäder. Utlåtandet anges som ett exempel där GRU ansett att det är viktigt att huvudreglerna och undantagsreglerna för val av hyresgäster lyfts upp till lagnivå. "Lainlaatijan perustuslakiopas" noterar explicit att GRU ansett att man på förordningsnivå då kan utforma förordningen på sedvanligt sätt, så att den preciserar kriterierna för val av hyresgäster, och inte medger avvikelser från de kriterier enligt vilka hyresgäster skall väljas. Samma guide för tillämpande av grundlagen varnar också för att i lagtext ta in "tekniska detaljer", som ofta bör ändras. Av intresse är också att denna guide för hur grundlagen skall påverka regleringsnivån hänvisar

till grundlagsstadgandet i GL 121 § om kommunal självstyrelse, vilket främst torde vara avsett att trygga en kommuns rätt att bland jämlika sökanden prioritera en kommuninvånare, framom utsocknes sökande. Samma guide noterar också att man i valet av regleringsnivå skall undvika att enbart ”för säkerhets skull” lyfta bestämmelser till lagnivå.<sup>709</sup>

Ändå kan utgående från GL 6 och 80 §§ ifrågasättas om den totala regleringen av grunderna för valet av hyresgäster borde se ut som den nu utformats. Samtidigt som man till lagnivå höjt generella grunder för val av hyresgäster, har man putsat bort inkomst- och förmögenhetsgränserna från förordningsnivån, som ändå är en *nationell* reglering utfärdad av en myndighet med normgivningsrätt. Den bindande regleringen är nu, om man även beaktar undantagsmöjligheterna, så ”tunn” att möjligheterna att trygga en jämlikhet på nationell nivå mellan bostadssökande i svag social ställning *inte* är garanterad. Själva normsystemet har utvecklats så, att stora lokala variationer kan finnas ifråga om *faktiskt* tillämpade ”normer” som avgör om en sökande uppfyller kravet på att principiellt vara berättigad till en hyresbostad ur det hyresbostadsbestånd som anskaffats/producerats med medel för socialt boende.

Det kan ifrågasättas om dylik *faktisk* delegering av normgivningsrätt till kommunal nivå är förenlig med GL 80 §. Regeringspropositionen föreslog nämligen att i aravabegränsningslagen (1190/1993) 4b § skulle tas in ett bemyndigande av via *statsrådsförordning* utfärda närmare bestämmelser om valet av hyresgäster till aravahyresbostäder. I förslaget till ändring av lagen om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån 11b § föreslogs också att närmare normgivningsrätt om valet av hyresgäster till räntestödsbostäder skulle kunna utfärdas via *statsrådsförordning*.<sup>710</sup> Det användes i statsrådets förordning om val av boende till arava- och räntestödshyresbostäder 731/2006 så, att i 5 § fastställdes maximiinkomstgränser för val av hyresgäster i namngivna kommuner i huvudstadsregionen och ytterligare några storstadsregioner, nämligen de runt Tammerfors, Åbo, Jyväskylä, Kuopio och Uleåborg. Enligt 5 § 3 mom. i samma statsrådsförordning noterades att inkomstgränser *inte* fastställs för övriga kommuner. Vid följande revidering av samma förordning, via statsrådsförordning 166/2008, slopades inkomstgränserna även för dessa storstadsregioner, där de fanns ännu enligt 2006 års version av statsrådsförordningen.

Det är också värt att notera att redan RP 47/2006 konstaterade att F om val av boende redan tidigare ändrats genom statsrådets F 446/2004 utgående från regeringens bo-

<sup>709</sup> Lainlaattijan persustuslakiopas, Oikeusministeriön Julkaisu 2006:11 s. 27-27. Se även GRUU 14/2006.

<sup>710</sup> www.riksadagem.fi/Riksadagsärenden och dokument/Dokumentnummer RP 47/2006 s. 9 och 19.

stadspolitiska program. Med den ändringen övergick man på områden med livlig efterfrågan på hyresbostäder till *en enda* inkomstgräns ifråga om arava- och räntestödsbostäder genom att avstå från de s.k. lägre inkomstgränserna. Samtidigt höjdes inkomstgränserna, för att genomsnittliga löntagare skall få möjlighet till statsstött hyresboende. Ännu mer anmärkningsvärt är att att man på andra geografiska områden, d.v.s. på sådana där efterfrågan på hyresbostäder var svag, samtidigt i F 446/2004 helt slopade inkomstgränserna för arava- och räntestödshyresbostäder. Det motiverades med att inkomstgränserna i praktiken helt förlorat sin betydelse i områden med minskande befolkning. Samtidigt noterades att de tre huvudkriterierna för val av hyresgäster fortfarande gäller, d.v.s. bostadsbehov, förmögenhet och inkomster.<sup>711</sup>

Viktigt att notera är att den ändringen av ovan angivna ändring av statsrådsF om de grunder som skall tillämpas då boende väljs till hyresbostäder som understöds av staten, *inte* byggde på någon lagändring utan, som ovan framkommer, på regeringsprogrammet. Delegeringen av den *faktiska* normskaparrätten ifråga om gränsvärden för förmögenhet och inkomst bygger således *inte* på en medveten och övervägd överföring av prövningsrätt till kommunerna i stöd av GL 121 §, d.v.s. den konstitutionella grunden för den kommunala självstyrelsen.<sup>712</sup> Detta styrks också av att kommunal prövningsrätt i RP 47/2006 uttryckligen nämns endast ifråga om *av kommuner ägda* hyresbostäder.<sup>713</sup> Det stöder alltså ovan, på basen av ”Lainlaatijan perustuslakio-pas”, anförda tolkning att den kommunala självstyrelsen är avsedd att ha relevans endast till den del propositionen föreslog att kommunal hyresbostadsägare bland jämnstarka sökande skulle få rätt att prioritera invånare från den egna kommunen.

Motargument mot ovan anförd kritik, d.v.s. att totalregleringen är problematisk utgående från GL 6 och 80 §§, kan självfallet ändå anföras, liksom stöd för i RP 47/2006 anförd syn att inkomst- och förmögenhetsgränser mist sin betydelse i avfolkningsbygder. Ifråga om förmögenhetsgränser kan t.ex. noteras att förmögenhet som i Helsingfors räcker för att köpa en tvårumslägenhet, i en glesbygd i t.ex. Kajanaland kan räcka till att köpa en fyrrumslägenhet, varför strikta förmögenhetsgränser inte nödvändigtvis tryggar en jämlik behandling av bostadssökande. Detta är i och för sig sant. Det finns likväl tekniker att hantera dylika problem, vilket man åtminstone försökt göra i bostadsbidragssystemen. En absolut jämlikhet är självklart ändå nästan omöjlig att uppnå. Det är likväl svårt att undvika intrycket att tekniker att försöka skapa jämlikhet mellan bostadssökande i olika delar av landet varken utretts tillräck-

---

<sup>711</sup> RP 47/2006 s. 2.

<sup>712</sup> Se ursprungsversionen av F 446/2004, där hänvisningarna till lag uttryckligen gäller L 1190/1993 och 604/2001, som inte då hade ändrats på sätt som tyder på en delegering till kommunal nivå.

<sup>713</sup> RP 47/2006 s. 3.

ligt eller använts. GRU uttalade för sin del kritik mot att man i lagförslaget tänkte delegera normgivningsrätt till Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet, vilket enligt GRU skulle fördunkla gränsen mellan bindande norm och rekommendation. Normgivningsrätt för den nivån ingår därför inte heller nu i berörda lagar. Däremot ansåg utskottet att bemyndigandet att utfärda förordning var tillräckligt preciserat, eftersom det anges i vilket syfte den får användas.<sup>714</sup>

Någon helhetsanalys av det totala normsystemet för val av hyresgäster, enligt modell ovan, finns förstås inte i GRU:s utlåtande. Lokalt varierande *faktiska* normer för val av hyresgäst måste likväl också anses som ett jämställdhetsproblem enligt GL 6 §, om de inte står i relation till kostnadsskillnaderna för boendet på olika orter, utan snarast är utslag av stora lokala skillnader i utbud och efterfrågan på hyresbostäder. GRU:s utlåtande 14/2006 om RP 47/2006 belyser, under rubriken ”Medlemskap i kommun som grund för valet av boende”, tydligt till vilka delar GRU prövat medlemskapet i kommun som grund för val av hyresgäster: ”Den föreslagna lagen gäller bara valet av boende till aravahyresbostäder och räntestödda hyresbostäder som kommunerna har den faktiska bestämmanderätten över.” Detta tyder på att utskottet inte alls noterat att det i RP beskrevs som praxis, att maximiinkomstgränser som ger principiell rätt att hyra dessa ”sociala hyresbostäder” inte på förordningsnivå finns för alla kommuner. Då utlåtandet fortsätter med en ny underrubrik ”Normgivningsbemyndiganden” dryftas inte heller den till kommunnivå faktiskt delegerade normgivningsrätten. Där diskuteras endast *statsrådets* rätt att via förordning möjliggöra avvikelser från lagstadgade grunder för val av hyresgäst, och ovan behandlade förslag att bemyndiga Statens bostadsfond att ge anvisningar om val av hyresgäst.<sup>715</sup>

Faktum kvarstår i alla fall. Via statsrådsF 166/2008 har i praktiken alla maximiinkomstgränser slopats. Det finns alltså en de facto-delegering av beslut om maximiinkomstgränserna till kommunal nivå, vilket är anmärkningsvärt då inkomsterna är en jämlik grund med övriga lagstadgade kriterier för val av gäster. En *faktisk* delegering av normskaparrätt till kommunnivå aktualiserar således en av avhandlingens frågeställningar, nämligen *frågan om riktig regleringsnivå*. Här gäller det specifikt frågan om vad som skall regleras på lagnivå, vad som skall regleras på förordningsnivå och huruvida en faktisk delegering av inkomstnivåer som i princip berättigar till att hyra en bostad ur det sociala hyresbostadsbeståndet kan försvaras med den i GL 121 § stadgade kommunala självstyrelsen. De sistnämnda bör alltså utredas, trots att regeringspropositionens sätt att behandla den kommunala självstyrelsen uppenbart var

<sup>714</sup> GRUU 14/2006. Se även Mäkinen 2009 s. 168.

<sup>715</sup> GRUU 14/2006.

kopplad till en prioritering av egna kommuninvånare vid val av hyresgäst, då man väljer hyresgäst bland i övrigt jämnstarka sökande.

Hidén för i en bilaga till kommittébetänkande 2008:8, Perustuslaki 2008-työryhmän muistio, en diskussion om vad som kräver lagnivå och vad som kan delegeras till förordningsnivå, d.v.s. om vad som tillhör ”grunderna för” rättigheter och skyldigheter. Han hänvisar till GL 80 § 1 mom. och noterar att ”allt som är väsentligt” för individens rättigheter och skyldigheter *skall* regleras på lagnivå. Hans uppfattning är att stadgandet ändå inte förutsätter att precis allting som har relevans för rättigheter och skyldigheter regleras på lagnivå. Man bör istället beakta de enskilda detaljernas principiella och faktiska betydelse i det enskilda fallet. Det är ändå inte acceptabelt att för säkerhets skull lyfta allt till lagnivå. Man bör undvika att i lag ta in tekniska detaljer som ofta bör justeras. Viktigt är också att det finns en explicit delegering att utfärda förordning. Beträffande övriga myndigheters rätt att utfärda bestämmelser hänvisar Hidén till kommittébetänkande 1/1998, enligt vilket man endast undantagsvis kan låta myndighet på lägre nivå utfärda sådant som kan betecknas som rättsregler. Området skall då vara tydligt avgränsat och det skall finnas särskilda skäl att delegera dylik rätt till lägre nivå. Det samma gäller också den kommunala nivån. Regeringspropositionen hänvisade till att avsikten inte varit att begränsa kommunernas traditionella rätt att utfärda rättsregler som rör ordningsväsendet och planläggningen. För säkerhets skull konstaterades ändå att den nya grundlagens principer också skulle tillämpas i fråga om dylik rätt att från förordningsnivån delegera vidare till lägre nivå.<sup>716</sup> Det kan tydas så att det borde handla om en i lag reglerad delegering till kommunnivån, och inte enbart en implicit rätt att delegera vidare från statsrådsnivån till kommunerna.

Här kan det också vara av intresse att göra en återkoppling till grundrättighetsteorin. I kapitel 5.5 ingick även en sammanfattning av hur rätten att med lokala bestämmelser begränsa grundrättigheter fungerar. Avhandlingens slutledning blev att det finns två typer av situationer där dylik delegering förekommer. Dels finns den typ av situation där det föreligger behov att beakta lokala förhållanden. Dels finns fall där det funnits en regleringstradition, enligt vilken man till lokal nivå delegerat rätt till ingrepp i grundrättigheter. Ifråga om den nu aktuella totalregleringen av kriterier för val av hyresgäster till bostäder som anskaffats/byggt med medel avsedda för hyresbostäder som hyrs ut utgående från sociala kriterier, finns ändå ingen *explicit* delegering till lokal nivå av rätten att skapa normer som definierar ”sociala grunder”. Formellt finns på lagnivå tre kriterier, bostadsbehov, förmögenhet och inkomster fastställda. Skyldigheten att ge företräde åt bostadslösa, andra hushåll som har det mest brådskande behovet av bostad, är minst bemedlade och har de lägsta inkomsterna, är också en

---

<sup>716</sup> Hidén 2008 s. 100-101.



*lagreglering. Den faktiska rätten att definiera förmögenhets- och inkomstgränser som ger principiell rätt att hyra en "social" bostad finns likväl i kommunerna.*

På vilket sätt är då denna iakttagelse kopplad till avhandlingens bostadslöshetsapproach, då bostadslösa principiellt har företräde vid val av hyresbostäder. Svaret på den frågan är ganska självklart: det finns fortfarande många bostadslösa i landet, som företrädesreglerna till trots, inte fått hyresbostad. Samtidigt tillåter totalregleringen att man numera helt och hållet lokalt definierar även de inkomstgränser som ger principiell rätt till hyresbostad, som anskaffats med medel avsedda för social bostadsansskaffning. Detta kan kränka jämlikhetskravet i GL 6 §.<sup>717</sup> Den grund för lokal reglering som identifierades i kapitel 5.5, d.v.s behovet att beakta lokala särdrag, gällde främst ingrepp i egendomsskyddet, som är den grundrättighet som oftast får vika vid avvägning där den konkurrerar med andra grundrättigheter. Här gäller det en "stark" grundrättighet, rätten till jämlikhet, som får ge vika för en icke-explicit delegerad avvägningsrätt där "hyresbostadsmarknaden" verkar vara det lokala särdrag som i praktiken skulle väga tyngre än jämlikhetskravet i GL 6 §. Även i RP 47/2006 hänvisas explicit till att det är just hyresbostadsmarknaden som är den faktor som motiverar att man vill ha smidiga nationella normer för valet av hyresgäster. Något annat lokalt särdrag har inte angetts, som kunde utgöra reell grund för att på lokal nivå få slå fast de inkomst- och förmögenhetsgränser som ger principiell rätt att hyra bostad ur det sociala hyresbostadsbeståndet. Däremot har noterats att kännedomen om den lokala hyresbostadsmarknaden och boendestrukturen i hyreshusen finns just på lokal nivå.<sup>718</sup>

Någon regleringstradition finns inte heller som både ifråga om inkomst och förmögenhet skulle delegerat de faktiska gränsdragningarna helt till kommunal nivå.<sup>719</sup>

<sup>717</sup> Observera att JO-ämbetet i utslag av bitr. JO 1183/4/03, i stöd av då gällande lagstiftning, tog avstånd från möjligheten att ta kommuninvånarskap i beaktande vid val av hyresgäst. Jämställdhetsstadgandet var då uttryckligen den ena grund som bitr. JO hänvisade till. Ytterligare diskussion om den rätten finns nedan i detta kapitel.

<sup>718</sup> RP 47/2006 s. 3.

<sup>719</sup> Se t.ex. statsrådets förordning 731/2006 om val av boende till arava- och räntestödshyresbostäder, där inkomstgränser slagits fast på förordningsnivå, men inte för hela landet. Enligt nämnda förordning 5 § gällde den bara i namngivna storstadsregioner, likväl med i 5 § 2 mom. avsett undantag, att de tillämpades även i övriga kommuner för hyresbostäder som tagits i bruk efter 1.1. 2004. Förmögenhetsreglerna gällde däremot hela landet, likväl utan eurogränser. Enbart den allmänna principen är fastslagen, att förmögenhet som möjliggör anskaffande av en ägobostad utgör hinder för att hyra en hyresbostad som tillhör det i denna avhandling avsedda sociala hyresbostadsbeståndet. Enbart de grundläggande principer som nu har lyfts till lagnivå fanns till den delen i förordningen. Går man längre bakåt i tiden, fanns dylika inkomstgränser t.ex. i statsrådets F 170/2001 17 § separat för i huvudstadsregionen namngivna kommuner och separat för övriga kommuner i landet. I samma F och paragraf fanns dessutom separata maximigränser för dem som bodde i av arbetsgivaren ägd bostad, vilket inte ur människorätts- eller grundrättighetssynpunkt fyllde någon funktion. För äldre reglering som innehöll inkomstgränser för i huvudstadsregionen

Dessutom var min ståndpunkt i avhandlingens att det finns orsak att förhålla sig kritiskt till regleringstraditionen som enda grund till lokal rätt att skapa normer, genom vilka man begränsar grundrättigheter. Ifråga om förmögenhetskriteriet är lokal definitionsrätt av vilken förmögenhet som räcker att anskaffa en bostad som uppfyller hushållets behov mer begriplig än ifråga om inkomstnivå. Bostadspriserna varierar starkt med utbud/efterfrågan, varför det i kommunen bör gå att få ett rimligt grepp om prisbilden på bostäder av olika storlek.

Även tanken att det kunde handla om det som egentligen inte borde finnas i finländska grundrättigheter, nämligen till normperspektivet hörande begränsande klausuler, kan uteslutas. De kan visserligen vara oskrivna, vilket kommunernas faktiska möjlighet att skapa inkomst- och förmögenhetsgränser som ger principiell rätt att hyra en hyresbostad ur det sociala hyresbostadsbeståndet är. För att vara begränsande klausuler borde det vara *principer med konstitutionell status*, som i en avvägning mellan dylika principer skulle väga tyngre än andra konstitutionella principer. Men grundrättighetsreformen hade en uttalad ambition att göra dessa konstitutionella principer *explicita* genom att skriva in dem i grundlagen, vilket redan i sig är en indikation på att det inte kan handla om någon begränsande klausul.

Även en återkoppling till människorättssystemet indicerar att det inte handlar om någon begränsande klausul. Limburgprincipernas betydelse för tillämpningen av ESK-rättigheter har ovan lyfts fram i människorättskapitlet. Där noterades att alla tillgängliga medel bör användas för förverkligande av ESK-rättigheter; förutom lagstiftning även budgetmakt och administrativa åtgärder. Men bland det som *omedelbart* bör uppfyllas finns *avlägsnandet av all diskriminering* i uppfyllandet av ESK-rättigheter. Varierande normer beroende på kommuntillhörighet är inför det kravet problematiska.<sup>720</sup> Arajärvi har betonat att människorättsförpliktelsena inom ESK-sfären också inkluderar en skyldighet att upprätthålla system som är viktiga för uppfyllandet av människorättsförpliktelser, att utveckla dem och också anvisa faktiska resurser för dem.<sup>721</sup> Den skyldigheten måste anses inkludera respekt för diskrimine-

---

skilt nämnda kommuner och skilt för övriga kommuner i landet, se t.ex. Statsrådets förordning 170/2001, 17 §.

<sup>720</sup> JO har också ifråga om utkomststöd förhållit sig negativ till praxis ifråga om utkomststöd som varierat med hemkommun. Se JO:s utslag i JO:s årsbok för 1996 s. 143. Enligt Tuori och Kotkas kan man inte i en kommun med interna direktiv på ett juridiskt bindande sätt reglera beslutsfattandet i ärenden som är avsedda att avgöras utgående från *behovsprincipen*. Se Tuori och Kotkas 2008, s. 140-141. Även ifråga om rätten att hyra en bostad ur det sociala hyresbostadsbeståndet är *bostadsbehovet* ett av tre kriterier. Även detta skulle alltså tala mot en faktisk delegering till kommunnivån av rätten att fatta beslut om de två övriga lagstadgade kriterierna, inkomst- och förmögenhetsgränser.

<sup>721</sup> Arajärvi 2009 s. 7, 14 och 19.

ringsförbudet och därmed i detta fall också innebära en totalreglering där själva rättsnormen *inte* skall variera med hemkommun.

Utgående framför allt från att stödsystemen inte får innehålla dylika diskriminerande element, kan man också sammantaget förhålla sig kritisk till ett samlat regelverk som tillåter att man på lokal nivå kan besluta bl.a. vilka inkomstgränser som t.o.m. principiellt berättigar till att hyra bostäder som skall hyras ut på sociala grunder, samtidigt som man i vissa stora centra inte ens klarar av att anvisa bostad för prioriterade grupper, typ bostadslösa. Det skulle vara bättre i samklang med människorättssystemet om det entydigt skulle vara *undantagsregler* som tillämpas, då man på en ort med stort hyresbostadsutbud i förhållande till efterfrågan ger en hyreslägenhet till någon som t.ex. i Helsingfors, med dess stora brist på förmånliga hyresbostäder, inte ens principiellt anses berättigad till att hyra en dylik bostad. Ett system med lokalt bestämda inkomstgränser ger inte korrekta signaler till nationella beslutsfattare vart medel för hyresbostadsproduktion bör styras nationellt. Styras medel för hyresbostadsproduktion till kommuner med vida inkomstgränser, kan man hävda att systemet inte är uppbyggt så att resurser i tillräcklig utsträckning styrs till kommuner med bostadslösa och övriga prioriterade grupper. En betydande risk finns för att diskriminerande praxis uppstår, om övervakningen av faktiska normer är svag och feedbacken till normskaparmyndigheten inte fungerar väl.

Prioriteringen av bostadslösa kan nämligen inte ses bara, eller ens i huvudsak, som en förpliktelse på kommunal nivå. Människorättsförpliktelserna riktas ju främst till *stater*. Nationellt bör därför sådana system upprätthållas som ger riktiga signaler, inte enbart om var de enligt lag prioriterade grupperna är stora, utan också om frågan var man lokalt måste tillämpa vida gränser för utdelning av hyresbostäder, för att de alls skall kunna fyllas.

Också för tydlighetens skull, skulle ett system med klara nationella normer för den principiella rätten att få hyresbostad ur den "sociala hyresbostadsstocken" vara att föredra. Övervakningsskyldigheten finns nu primärt hos kommunerna, som själva direkt eller indirekt är viktiga aktörer bland hyresbostadsvärdarna. Kommunalt disponentskap bör visserligen vara separerat från den kommunala övervakningen av hur hyresbostäder som skall fördelas på sociala grunder faktiskt fördelas. Men ändå finns alltid ett lokalt intresse att fylla hyresbostäderna. Det kan innebära att hyresbostadsmarknadssituationen påverkar inkomst- och förmögenhetsnormens utformning, vilket framför allt ifråga om *maximiinkomster* är problematiskt, också då systemet granskas ur det jämlikhetsperspektiv GL 6 § förutsätter.

Utslaget från Europeiska kommittén för sociala rättigheter i målet FEANTSA v. Frankrike kan också ha viss relevans, trots att Finland har en betydligt bättre situation

än Frankrike ifråga om bostadslöshet och möjligheter även för människor med en svår ekonomisk situation att få en bostad. Som ur människorättskapitlet framgick noterades i det utslaget uttryckligen att den reviderade europeiska sociala stadgan art. 31 kräver en systematisk bostadspolitik byggd på *fakta* om bostadsmarknaden. Utslaget åskådliggjorde också att *utvärderingar av valda strategiers funktionalitet* är viktig. *Detta ansågs kräva tydliga system, där en feedback snabbt bör komma till normskaparens kännedom, ifall systembrister upptäcks, som medför att principiellt prioriterade grupper på hyresbostadsmarknaden i praktiken inte kan tillgodogöra sig den ställningen.* Även om vi i Finland har små problem med bostadslöshet och undermåligt boende i jämförelse med Frankrike, kan *ovan analyserade system för val av hyresgäster till med sociala medel anskaffade/producerade hyresbostäder ändå anses som en kritisk punkt som kunde förbättras.* Vaga nationella normer, som får sitt faktiska innehåll via lokalt preciserade normer när man principiellt är berättigad till en hyresbostad ur den hyresbostadsstock som skall fördelas på sociala grunder, ställer höga kräva på den nationella utvärderingen, och på feedbacken till nationella normskapare.

En första utvärdering av effekten av formellt slopade inkomstgränser har publicerats år 2010.<sup>722</sup> Det som snabbt kommer fram då man läser utredningen, är att den gällde enbart namngivna stora städer, d.v.s. Helsingfors, Esbo, Vanda, Tammerfors, Åbo, Uleåborg, Jyväskylä och Kuopio. Utredningen fokuserar således enbart på tillväxtcentra och har därmed inte en uppläggning som kan ge en helhetsbild av faktiskt tillämpade inkomstgränser. Ändå slopades inkomstgränserna i övriga landet redan fr.o.m. år 2004, och först fr.o.m. 2008 i de undersökta tillväxtcentrena.<sup>723</sup> *Hela uppläggnings av utvärderingen är således sådan, att resultatet inte kan ge den systematiska feedback nationella normskapare skulle behöva för att utvärdera om man trots slopade nationella inkomst- och förmögenhetsgränser, som flyttar ett betydande faktiskt normskapande till lokal nivå, ändå klarar av att trygga den jämlikhet GL 6 § skulle kräva.* En utvärdering i storstäderna är förstas i sig bra, men i övriga landet finns betydligt längre erfarenhet av en vag nationell normgivning, som i praktiken delegerat betydande normskapningsrätt till lokal nivå. *Systemutvärderingen verkar således åtminstone inte ännu att leva upp till de höga krav grundrättighetssystemet ställer på den.*

---

<sup>722</sup> Hirvonen Jukka, Tulorajat poistuivat – muuttuiko mikään? Tilastaselvitys ARA-vuokra-asuntojen hakijoista ja asukasvalinnoista. Publicerad i Miljöministeriets publikationsserie Suomen Ympäristö som nr. 13/2010.

<sup>723</sup> Ibid s. 17 och 13-14.

Totalbilden blir därför att kommunernas faktiska rätt att slå fast inkomst- och förmögenhetsgränser, som ger principiell rätt att få en hyresbostad ur det sociala hyresbostadsbeståndet, inte kan tolkas som en begränsande klausul i normperspektivet. Lokalt beslutade inkomst- och förmögenhetsgränser, som potentiellt kan försätta hyresbostadssökande i olika kommuner i ojämlik situation, kombinerat med en svag nationell uppföljning av hur ett styrsystem utan inkomst- och förmögenhetsgränser kan trygga de enligt lag prioriterade gruppernas rätt att få hyresbostad ur det sociala hyresbostadsbeståndet, kan också ifrågasättas utgående från diskrimineringsförbudet i art. E i den Europeiska reviderade sociala stadgan. Diskrimineringsgrunden skulle då inte utgöra någon av de explicit i stadgan nämnda förbjudna diskrimineringsgrunderna, utan uttryckligen av kombinationen av lokal faktisk normgivning och bristfällig uppföljning av att systemet tryggar en nationell resursfördelning där begränsade resurser styrs dit där de sämst ställda finns. Utgående från samma omständigheter kan man också ifrågasätta hur väl GL 22 § uppfylls. Slutsatsen blir därför att kritiken mot detta upplägg av totalregleringen av vem som har principiell rätt till en hyresbostad ur det sociala hyresbostadsbeståndet inte enbart är ett rättspolitiskt ställningstagande. Det faktum att systemet är uppbyggt så att respekten för diskrimineringsförbudet inte är tryggad, gör att man kan hävda att totalregleringen även ur rättssystematisk och rättsdogmatisk synpunkt är otillfredsställande.

Ett annat kontroversiellt element i lagförslagen granskades däremot redan av GRU, nämligen förslaget att ge rätt att bland på stadgade grunder jämnstarka sökande prioritera sökande från egen kommun. Dylig rätt fanns inte tidigare. JO hade också, som ovan framkommit, tagit avstånd från kommuninvånarskap som grund för val av hyresgäst. Då man på politisk nivå ogillade den tolkningen av gällande rätt, utarbetades följaktligen en regeringsproposition som skulle legitimera kommuninvånarskap som grund för val av hyresgäst i vissa fall.<sup>724</sup> Dylig normgivningsrätt fanns inte för andra än i F 446/2004 7 § angivna kommuner i vissa tillväxtcentra, innan lagändringar baserade på RP 47/2006 genomfördes. Den statsrådsförordningen hade inte heller föregåtts av någon lagändring. I stället baserades den, som ovan framkommit, på regeringsprogrammet. Det måste betecknas som en klart otillräcklig grund att rubba i GL 6 § avsedd jämlikhet, varför beskrivningen av ”praxis” ifråga om val av hyresgäster bara gällde vissa kommuner. Dessa hade också fått den rätten via en F som bör betecknas som problematisk, då man på förordningsnivå rubbade i GL 6 § tryggad jämlikhet och avvek från GL 80 § .

<sup>724</sup> RP 47/2006 s. 3. Observera också skrivningen i propositionen ”Det är skäl att låta kommunerna bibehålla prövningsrätten i fråga om valet av hyresgäster till de bostäder som kommunen äger”. Dylig lagstadgad rätt fanns inte för andra än namngivna kommuner i större tillväxtregioner i landet innan denna lagstiftning trädde ikraft. Den hade utan lagändring via statsrådsförordning införts för landets övriga kommuner, och då också enbart via ändrad statsrådsförordning.

Rätten gäller enligt lagändringarna enbart i sådant hyreshus, där en eller flera kommuner har den faktiska bestämmanderätten. GRU noterar också helt följdriktigt, att det måste bedömas utgående från diskrimineringsförbudet i GL 6.2 § och det allmännas skyldighet i GL 19.4 § att främja rätten till bostad. Utskottets konklusion är att den kommunala självstyrelsen, som regleras i GL 121 §, utgör ett godtagbart skäl till dylika företrädesregler. Utskottet tolkar GL 121 § så, att den kommunala självstyrelsen är *kommuninvånarnas* självstyre. GRU ansåg att kommunerna då via stadgandet främst är förpliktade att främja servicen för egna invånare.<sup>725</sup>

Tolkningen har kritiserats. Så har t.ex. Mäkinen noterat att det innan denna lagändring från JO-ämbetet kommit flera utslag, där det vägts in att GL 7 § tryggar rätten att fritt bosätta sig i vilken kommun som helst. Kommuntillhörighet har därför i dylika utslag ansetts som en diskriminerande grund, om den vid val av hyresgäst tillmätts betydelse vid prioriteringen av sökande. Mäkinen noterar också i sin kritik av den reglering, som numera möjliggör att kommundillhörighet kan tillmätas en avgörande vikt vid val av hyresgäst mellan annars jämbördiga sökande, att GRU inte alls i sin sammanvägning av grundlagsenligheten noterat GL 7 §, d.v.s. rätten att fritt välja bostadsort. Hon ser det som problematiskt ur ett marginaliseringsperspektiv, då lösningen av bostadsfrågan kan vara avgörande för en som hotas av marginalisering. Flyttning till ett arbete på annan ort kan stupa på att bostadsfrågan inte får en acceptabel lösning.<sup>726</sup> Det är lätt att instämma i den kritiken, och definitivt anmärkningsvärt och graverande att GRU inte i sitt utlåtande ens noterade att JO-ämbetet år 1996 och 2004 ansett det viktigt att väga in också GL 7 §, och dess rätt att fritt välja bostadsort, i en prövning av huruvida det är förenligt med GL att tillmäta hemort betydelse vid val av hyresgäster.<sup>727</sup>

#### 8.1.7.2 *Kreditupplysningar, betalningsstörningar och val av hyresgäster*

Ett betydande intresse ur bostadslöshetssynvinkel har JO-ämbetets ställningstaganden till i kreditupplysningar angivna betalningsstörningar som hinder för erhållande av hyresbostad ur det sociala hyresbostadsbeståndet.

I ett klagomål till JO, dnr 1429/4/05, kritiserade en privatperson VVO:s sätt att använda i kreditupplysningar framkomna uppgifter om betalningsstörningar som ett hinder för att hyra ut en hyresbostad ur det sociala hyresbostadsbeståndet. Kritiken

---

<sup>725</sup> GRUU 14/2006.

<sup>726</sup> Mäkinen 2009 s. 168-169.

<sup>727</sup> JO:s utslag 12.9. 1996 i ärende dnr 2466/4/94 och bitr. JO:s utslag 29.12. 2004 i mål nr. 1183/4/03.

byggde på att det inte finns *laga* stöd för att använda ett dylikt kriterium vid val av hyresgäster. Klaganden hävdade att VVO systematiskt placerade sådana sökande som hade betalningsanmärkningar längst ner i prioriteringslistan över vilka som kunde få hyra en arava- eller räntestödsbostad. Bostäderna erbjöds i första hand till sådana som inte hade betalningsanmärkningar. Så skedde oberoende av hur stort sökandenas *behov* att få hyra hyresbostad var, vilket ju tillhör de lagstadgade kriterierna för val av hyresgäst. Klaganden såg det som ett grovt missbruk av kreditupplysningar, och som en form av diskriminering, Diskriminering åter är ju per definition ett lagbrott. Bostads-sökande som enligt kreditupplysningarna belastades av betalningstörningar avkrävdes dessutom en större garantihyra, vilket redan i sig borde ha varit ett tillräckligt motiv till att avstå från att diskriminera dem. Då VVO systematiskt i hela huvudstadsregionen använde betalningsanmärkningar i kredituppgifterna som motivering till förvägrad hyresrätt, såg klaganden det även som en indirekt metod att diskriminera arbetslösa och sjuka, etniska minoriteter och pensionärer med små inkomster, eftersom det är just i dessa grupper man hittar de flesta som har betalningsanmärkningar.

JO noterade i sitt utslag i målet 26.4. 2007 att betalningsanmärkningar som framgår i kreditupplysningar *inte* utgör godtagbar grund att förvägra sökande en hyresbostad ur det sociala hyresbostadsbeståndet. JO hade redan tidigare i utslag 31.8. 2004, dnr 499/2/02 och 1507/4/2, konstaterat att dylika kreditupplysningar inte är tillåtna vare sig som grund till avslag på bostadsansökan eller ens som grund för att placera sökande till hyresbostad i prioritetsordning. JO har i utslagen varit tydlig med att betalningsstörningar varken i lag eller förordning nämns som grund för val av hyresgäst. Endast om det även med beaktande av tillgängliga metoder för att trygga hyresfordringar finns en reell grund att anse att det föreligger risk för att hyrorna lämnas obetalda, kan betalningsanmärkningar utgöra grund att förvägra hyresbostad.

I utslaget 26.4. 2007 på det klagomål som här nämndes först, d.v.s. Dnr 1429/4/05, upprepade JO alltså att kreditupplysningar inte kan utgöra grund för att avvika från de i lag nämnda kriterierna för val av hyresgäst. JO ansåg att den uppfattning Statens bostadsfond gav uttryck för i ett utlåtande, d.v.s. att beaktande av kreditupplysningar skulle kunna betraktas som ett sätt att beakta bostadsområdets boendestruktur, är problematisk. JO ansåg att det bakom betalningsstörningar som noteras i kreditupplysningar finns vitt skilda storleksklasser på oskötta skulder, vitt skilda orsaker till betalningsstörningarna och en varierande grad av upprepad försumlighet att betala räkningar. Betalningsstörningar som sådana utgör därför, enligt JO, ingen mätare på att ett bostadsområdes boendestruktur skulle snedvridas, om en hyresgäst som enligt kreditupplysningarna har betalningsanmärkningar antas som hyresgäst där. Ett absolut hinder att beakta betalningsstörningar finns likväl inte. Men i så fall måste beaktas tidpunkten för betalningsstörningarna, huruvida det funnits upprepad betalningsstör-

ningar och likaså beaktas på vilka grunder det skuldförhållande som inte skötts har uppstått.

JO:s utslag visar med önskvärd tydlighet det självklara, nämligen att avvikelser från de fastslagna grunderna för val av hyresgäster bör gå att härleda ur lag. Det andra intressanta elementet i JO:s utslag består i att JO tagit ställning till en redan på lagnivå introducerad grund för undantag från huvudreglerna för val av hyresgäster, nämligen ”bostadsområdets boendestruktur”. Linjedragningen avvek, glädjande nog, från den extremt vida tolkning som Statens bostadsfond i sitt utlåtande hade förespråkade på denna punkt. Skälet till att beteckna JO:s *restriktiva* tolkning som glädjande är att en *skälighetsbedömning* gör att det inte kan vara irrelevant hur den oskötta skulden uppstått, och hur gamla betalningsanmärkningarna är. Det verkar vid en skälighetsbedömning rimligt att enbart upprepade betalningsstörningar, som uppkommit p.g.a. grovt slarv eller uppsåtlig prioritering av lyxkonsumtion och/eller nöjen, framom skötseln av uppkomna skulder, skall kunna läggas sökanden till last. Om sökandens betalningsanmärkningarna är gamla, och sökanden bättrat sig, skulle en skälighetsbedömning också tala för att skyldigheten enligt GL 22 § att främja rätten till bostad borde väga tyngre än ovan relaterade märkliga *tolkning* av den lagreglerade grunden för undantag från en normal prioritering av sökandena till hyresbostad, ”beaktande av bostadsområdets boendestruktur”. Man kan på goda grunder t.o.m. ifrågasätta om betalningsanmärkningarna utan grundliga utredningar över huvud taget kan kopplas till särskilda bostadsområden.

### 8.1.7.3 *Hyresskulder och val av hyresgäster - barnfamiljer*

Ett specialfall av oskötta skulder och betalningsanmärkningarna utgörs av *hyresskulder* som potentiellt hinder för att få hyresbostad. I huvudstadsregionen och också i övriga delar av landet har man, enligt Liukkonen, tillämpat en praxis enligt vilken gamla hyresskulder bör vara bortbetalda, innan en ensamstående sökande eller en familj kunnat ges hyreskontrakt för en ny hyresbostad. Även hyresskulder till privata hyresvärdar har, enligt samma källa, ansetts som hinder för beviljande av hyreskontrakt till en hyresbostad ur det sociala hyresbostadsbeståndet. Liukkonen hänvisar också till att denna regel nu arbetats in i den guide för hyresgästval som Utvecklings- och finansieringscentralen utgett, och hävdar att där finns ett stadgande som tillåter detta. Liukkonen ställer frågan om ett dylikt stadgande är acceptabelt. Han besvarar frågan med att det skulle vara oskäligt gentemot hyresvärderna att kräva annat. Hans slutsats är att det finns godtagbart skäl för ”stadgandet”.<sup>728</sup>

---

<sup>728</sup> Liukkonen 2010 s. 169-171.



Liukkonens text bygger likväl på en feltolkning av vilken juridisk ställning guiden för val av hyresgäster har. Eftersom den är utgiven av Centralen för utveckling och finansiering av boendet, ARA, som saknar normgivningsrätt, kan det *inte* betraktas som en bindande norm. För att hitta bindande normer, måste man gå till statsrådets förordning om val av hyresgäster till arava- och räntestödshyresbostäder, 166/2008. I denna ikraftvarande statsrådsförordning hittar man inget stöd för att hyresskulder skulle utgöra godtagbar grund att förvägra sökande en hyresbostad. Liukkonen drar således slutsatser utgående från en ”guide för val av hyresgäster”, som inte kan skapa bindande norm, och från någonting han utan att uppge källa hävdar är allmän praxis både i huvudstadsregionen och i andra delar av landet.<sup>729</sup>

Han fortsätter i samma artikel med att ställa frågan om det utgör en lagstridig *diskriminering* att placera sökande med obetalda *hyresskulder* längst ner i kön, och i första hand bevilja hyresbostad åt andra sökande. Han besvarar själv, utan att ange källa, frågan nekande. Han hävdar att ”vuokranantajalla on katsottu olevan oikeus varmistaa vuokralaisen maksukyky.” Hans slutsats är att det ansetts finnas en *godtagbar grund* enligt GL 6 § och L om likabehandling (21/2994) att ge hyresfordringar denna positiva särbehandling. Han frågar sig likväl om det är rimligt med tanke på L om utkomststöd, som i princip tryggar hyresgästers möjligheter att betala hyran.

Liukkonen fortsätter också sitt resonemang och kopplar det till frågan hur hyresvärdar med hyresfordringar enligt nämnda praxis behandlas, om det finns många fordringsägare. Hans slutsats blir en kritisk attityd till att hyresvärdar skulle ha rätt att först få alla sina hyreskrav betalda, innan en hyresgäst som har hyresskulder kan få ny hyresbostad. Han noterar att det strider mot kravet på en jämlik behandling av fordringsägare. Han frågar om dylika krav inte rentav borde ses som en indirekt uppvigling till att ignorera den lagstiftning som reglerar utsökningsverksamheten och därmed också till att strunta i straffpåföljder strafflagen stipulerar. Frågan är verkligen berättigad. Ändå kvarstår faktum att Liukkonen försvarar det han anser vara gällande rätt och allmän praxis, i fall då det inte handlar om överskuldsatta, där fordringsägare med hyresfordringar enligt Liukkonen inte borde favoriseras på andra fordringsägarers bekostnad. Ändå har han strax innan kommit till att det *inte* handlar om diskriminering då hyresvärdar kräver att hyresskulder skall vara bortbetalda innan ny hyreslägenhet kan beviljas.

<sup>729</sup> Ibid s. 169. Liukkonen är social- och patientombudsman i Vanda stad, och kan självfallet ha erfarenheter från för honom bekanta mål, där tillämpningen varit just den nämnda. I ett telefonsamtal 8.12.2010 Helenelund - Liukkonen berättade han också att uppfattningen bygger på diskussioner med övriga kolleger i huvudstadsregionen, och att han vid dylika fått bekräftelse på att nämnd tolkningspraxis också finns i övriga huvudstadsregionen. Han berättade också att han tidigare fungerat som skuldrådgivare, varför han också sett tolkningarna ur en sådan tjänstposition.

Ställningstagande ovan i avhandlingen, att *betalningsanmärkningar*, av vad slag det vara må, i kreditupplysningar bör användas mycket restriktivt vid val av hyresgäster, kan också appliceras på *hyresskulder*. Kritik är alltså uttryckligen riktad mot det Liukkonen, med bristande källhänvisningar, påstår vara både vedertagen praxis och *gällande rätt* ifråga om bl.a. tolkningen av diskrimineringsförbudet.

Liukkonen pekar likaså på barnskyddslagens(417/2007) 35 §, som ofta tolkats så att barnfamiljer har ett strakare skydd för rätten till bostad än andra. Paragrafens första moment lyder:

*”När behovet av barnskydd i väsentlig mån beror på otillräcklig försörjning, bristfälliga boendeförhållanden eller avsaknad av bostad eller när dessa omständigheter utgör ett väsentligt hinder för barnets och familjens rehabilitering, skall kommunen utan dröjsmål ordna tillräckligt ekonomiskt stöd samt avhjälpa bristerna i boendeförhållandena eller ordna en bostad som motsvarar behovet.”*

Liukkonen påpekar likväl att det inte är någon självklarhet att en barnfamiljs hyresskulder betalas via utkomststödet. Han hävdar att även kommunägda hyresbostadsbolag i stort sett tillämpar samma ”tolkningsregel”, enligt vilken hyresskulder skall vara betalda innan ny hyresbostad kan anvisas. Undantag från ”tolkningsregeln” görs *inte* för barnfamiljer. Liukkonen hävdar t.o.m. att vägran att betala barnfamiljers hyresskulder ibland av socialmyndigheterna motiveras med att barnfamiljer missbrukar ovan relaterade stadgande i barnskyddslagen, och avsiktligt lämnar hyran obetald. De familjerna utgår då, enligt Liukkonen, från att barnskyddet ändå tryggar deras rätt till en bostad, som motsvarar familjens behov. Socialmyndigheterna brukar däremot ställa upp med en månads hyresgaranti, ifall familjen hittar ny bostad. Liukkonens slutsats är att hyresskulder, via den ”tolkningsregel” han hänvisar till, starkare än stadgandet i barnskyddslagen påverkar en barnfamiljs möjligheter att få hyresbostad.<sup>730</sup>

Ifråga om det Liukkonen kallar ”tolkningsregel” gör han likväl samma fatala misstag, som ovan påvisats i avhandlingen. Han hänvisar till samma punkt som ovan nämnts i den av Utvecklings- och finansieringscentralen för boende, ARA, utgivna guiden för val av hyresgäster. Misstaget är alltså också här att ifrågavarande utvecklingscentral inte har någon normgivningsrätt, varför en av den utgiven guide för val av hyresgäster inte kan innehålla självständiga normativa tolkningsregler. Den normativa grunden bör sökas i lag och förordning, där rättsnormer finns. Guiden kan endast återge den normativa grund som finns i dessa källor. Om tolkningen i guiden står i konflikt

---

<sup>730</sup> Liukkonen 2010 s. 172-173.

med de källornas rättsnormer, saknar guiden till den delen allt normativt värde. *Tolkningsspraxis* med normativt värde kan sökas i JO- och JK-ämbetenas utslag, men aldrig ur tillämpningen i vare sig stora eller små kommuner, eller ur ARA:s guide, till den del guiden inte har stöd i egentliga rättsnormer.

Biträdande justitiekansler har i ett utslag 30.9. 2008, dnr 143/1/7, tagit ställning just till en barnfamiljs rätt till bostad, i ett fall där hyresskulder vägts in då den lokala socialmyndigheten inte anvisat familjen en hyresbostad av rimlig kvalitet. I den familj klaganden tillhörde fanns förutom klaganden själv, ett fullvuxet och tre minderåriga barn. Socialmyndigheten hade försökt ordna bostad, men misslyckats. Socialmyndigheten hade en *stödbostad* till sitt förfogande, men den var inte ledig då klagandens familj behövde ny bostad. Dessutom fanns bostäder i av kommunen ägt hyresbostadsbolag. Bolaget vägrade likväl att hyra ut en bostad åt klaganden p.g.a. dennes obetalda hyresskulder till bolaget. Biträdande JK hänvisade både till barnskyddslagen och socialvårdslagen i sitt utslag. Klagandens situation var enligt utslaget sådan att den lokala socialmyndigheten hade en lagstadgad skyldighet att utan något som helst dröjsmål ordna en bostad åt familjen. *Enligt biträdande JK utgör hyresskulder inte en acceptabel orsak att vägra en familj i dylik situation ny hyresbostad.* Inte heller bristande betalningsförmåga och total avsaknad av ekonomiska resurser räcker som grund till att neka en familj bostad. *Biträdande JK uppmärksammade också kommunen på att den bör se över sin samlade beredskap att anvisa bostad åt personer som är i brådskande behov av sådan.*<sup>731</sup>

Biträdande justitiekanslers hänvisning till barnskyddslagen i fallet styrker att Liukkonen också ifråga om barnfamiljers rätt till bostad drar för långtgående slutsatser ur guiden för val hyresgäster. Också här bygger han sina slutsatser på en källa som inte har självständigt normativt värde. Avvikande från Liukkonens uppfattning innehåller barnskyddslagen alltså, enligt en mer auktoritativ tolkning, förpliktande normer, som väger tyngre än den praxis som uppenbarligen finns i en del kommuner. Den olyckliga praxisen kan tyvärr ha sin grund i de felaktiga lagtolkningar som finns i den guide för val av hyresgäster som Utvecklings- och finansieringscentralens för boendet (ARA) publicerat.

Andra metoder att tackla frågan om hyresskulder kan därför rekommenderas. Då ny hyresbostad anvisats sökande med hyresskuld, kan man t.ex. använda det stadgande i 16 § i L om utkomststöd (1412/1997) som möjliggör att i undantagsfall betala delar av utkomststödet till annan än den som beviljas utkomststödet. Som ovan i kapitel 6 avsnitt 6.2.2.4 framgick, kan det stadgandet användas så att hyran betalas direkt till

<sup>731</sup> Biträdande justitiekansler 30.09. 2008, dnr 143/1/7.

hyresvärden, fast utkomststödet är klientens. Till förfarandet skall ändå finnas vägande skäl. Sådant kan t.ex. finnas om det kan dokumenteras att klienten upprepat prioriterat mindre viktiga saker än att betala hyran. Det förutsätter givetvis också att det handlar om sådan hyresgäst som är berättigad till utkomststöd. Även då det inte gäller person/familj som tidigare fått utkomststöd, kan diskussioner med socialarbetare rekommenderas. Likaså kan skuldrådgivare ge råd.

#### 8.1.7.4 *Hyresgarantier och val av hyresgäster*

Det finns också utslag från biträdande JK som gäller hyresskulder i samband med ansökan om hyresbostad i en speciell situation, nämligen då bostadssökanden är mitt inne i en skuldsaneringsprocess. Enligt en klagande ingick även hyresskulderna från år 1986 i skuldsaneringsprogrammet, där hushållets betalningsskyldighet hade fastslagits till 0 euro/månad. Klaganden hävdade att familjen förvägrats hyresbostad i av staden ägt hyresaktiebolag p.g.a. de gamla hyresskulderna. Biträdande JK noterade likväl att hyresaktiebolaget bestred att orsaken till avslaget skulle ha något med de gamla hyresskulderna att göra. Enligt biträdande JK kunde sambandet mellan klagandens gamla hyresskulder och avslaget på ansökan om hyresbostad därför inte anses entydigt styrkt. Biträdande JK tog likväl ställning till ärendet också på det principiella planet. *Då hyresskulder ingår i ett skuldsaneringsprogram kan de obetalda hyrorna inte som sådana utgöra grund till att förvägra någon en hyresbostad.*<sup>732</sup>

En med hyresskulder ”närbesläktad” problematik finns ifråga om hyresgarantier. Enligt en år 2005 gjord undersökning kräver man i kommunägda hyreshus en säkerhet för 1-3 månaders hyra. Mindrebemedlade hushåll kan få säkerhet av kommunen, d.v.s. i praktiken av socialkansliet, men så är långtifrån alltid fallet.<sup>733</sup> Också ifråga om hyressäkerheter finns utslag från JO-ämbetet att falla tillbaka på, då man vill bedöma lagligheten i hyresvärdars krav.

En klagande bad 13.9. 2006 i en skrivelse till JO denne undersöka om stadens hyreshusbolag förfarit korrekt, då bolaget först krävt en månads hyressäkerhet för den hyresbostad den beviljat klaganden och hans sambo. Enligt klagandens uppfattning hade hyreshusbolaget inte gett tillräckliga instruktioner ifråga om säkerheten, utan under processens gång höjt kravet ifråga om säkerheten från 1 månad till 3 månader, av vilken en del borde betalas i reda pengar.

<sup>732</sup> Biträdande JK 8.6. 2006 dnr 167/1/05.

<sup>733</sup> Hiltunen – Mynttinen 2005 s. 53-56.

Bitr. JO ansåg det utrett att klaganden och klagandens sambo 31.7 2007 beviljats hyresbostad. Det var klagandens och klagandens sambos sak att beställa tid för under-tecknande av hyresavtalet. Vid undertecknandet skulle de nya hyresgästerna uppvisa kvitto på erlagd garantihyra *eller* en hyressäkerhet utfärdad av socialnämnden. Klaganden hävdade att han tagit kontakt med hyreshusbolaget, som då plötsligt krävt tre månaders hyresgaranti. Han hade kontaktat socialmyndigheten i sin hemkommun, vilken utfärdat en säkerhet, som var i kraft i högst tre månader. Det hyresbelopp som maximalt garanterades var likvärlig högst den summa som utgjorde en månads hyra. Klaganden uppgav sig flera gånger ha varit i kontakt med hyresbostadsbolaget, som till sist meddelat att bostaden hyrts ut åt annan hyresgäst.

Hyreshusbolaget hävdade i sin utredning att bolaget kräver att nya hyresgäster antingen betalar in en månads hyra i reda pengar *eller* ger en säkerhet för minst 3 månader. Enligt utredningen ansåg hyreshusbolaget att den hyresgaranti som getts av en annan stads socialmyndighet inte hade något värde, eftersom den skulle ha upphört inom 3 månader. Bolaget hade också haft kontakt med den andra stadens socialkansli, och frågat om socialmyndigheten i den staden i stället för hyresgarantin omedelbart kunde betala in en månads hyra i reda pengar på hyreshusbolagets konto. Stadens socialkansli vägrade betala. Även för klagandens sambos del saknades 2 månaders hyresgaranti. Hyreshusbolaget uppgav också att de gett tider fördelade på tre olika dagar, då klaganden jämte sambo kunde komma och underteckna hyresavtalet, och uppvisa tillräckliga säkerheter. Klaganden hade likvärlig tackat nej till alla erbjudna tider. I sitt bemötande hänvisade klaganden jämte sambo till barnpassningsproblem som orsak till detta.

Bitr. JO hänvisade först till aravabegränsningslagens 4a § och målen vid val av hyresgäst, och till 4b §, som reglerar grunderna för prioriteringen av sökandena, samt till 4c §, där möjliga undantag från huvudreglerna finns. Bitr. JO fortsätter sedan med att konstatera att det inte i nämnda lag finns regler om hyressäkerheter, men att det däremot i L om hyra av bostadslägenhet (481/1995) 8 § 1 mom. finns regler för säkerhet för den händelse att hyresgästen försummar sina förpliktelser. Försummelse kan både finnas i form av obetalda hyror och som skador på den hyrda lägenheten. Vid tiden för utslaget fanns ännu en av miljöministeriet, d.v.s. av en myndighet med kompetens att utfärda bindande normer, utgiven guide för val av hyresgäster, vilken noterade att krav på en stor säkerhet kan utgöra ett problem för mindre bemedlade sökanden, som ju är primär målgrupp för hyresvärdar som tillhandahåller arava- och räntestödsfinansierade hyresbostäder.<sup>734</sup> Numera ingår samma konstaterande i ARA:s guide för val av hyresgäster i samma typ av bostäder. I utslaget noteras också att där

---

<sup>734</sup> Miljöhandledning 102sv, s. 16.

ingår en rekommendation att kommunens bostadsmyndighet borde förhandla med hyresvärdar som kräver oproportionellt stora säkerheter, även när det handlar om med sociala bostadsproduktionsmedel producerade hyresbostäder.<sup>735</sup>

Bitr. JO konstaterade också att socialnämnden vid behandling av eventuellt beviljande av säkerhet bör beakta bostadssökandens faktiska möjligheter att klara av hyran för den ansökta lägenheten. Bitr. JO framhöll också att en hyressäkerhet utgör en del av det prövningsbaserade utkomststödet, varför hyressäkerhet skall ses som en metod att främja möjligheten att få en hyresbostad för sådana som inte på annat sätt kan ordna en sådan. Bitr. JO framhöll också att det är problematiskt att vägra ge hyressäkerhet åt någon som på sociala grunder redan beviljats en hyresbostad ur det sociala hyresbostadsbeståndet, ifall ett nekande beslut skulle innebära att sökanden går miste om beviljad bostad. Speciellt allvarligt är det om det handlar om en sökande, som efter eventuellt besvär skulle anses berättigad till hyressäkerhet. Sökanden har då redan i praktiken berövats sin rätt till hyresbostad. Bitr. JO:s slutsats blev ändå att det anförda klagomålet inte gav anledning till åtgärder, eftersom betalande av en månads hyra som säkerhet måste anses skäligt, då man beaktar att laga maximisäkerhet var tre månaders hyra.<sup>736</sup>

Trots det har bitr. JO:s ovan relaterade sätt att utreda och analysera klagomålet ett värde med tanke på avhandlingen, då det visar vilka frågeställningar som bör analyseras uttryckligen ifråga om hyresbostäder som ingår i det sociala hyresbostadsbeståndet. Likaså visar det på en möjlighet att använda säkerhet som getts av socialnämnden, fast den inte i detta enskilda fall var tillräcklig

#### 8.1.7.5 *Val av hyresgäster och tidigare störande beteende i hyresbostad*

Med tanke på de bostadslösa och deras rätt till bostad har även *följderna av ett störande beteende* från hyresgästs sida relevans. Bitr. justitieombudsmannen har 29.10.2004 tagit ställning till ett klagomål, dnr 2752/4/03, där följderna av en boendehistoria till vilken störande beteende hört, utgjorde kärnan i den juridiska frågeställning klagomålet innehöll. Klaganden var en fånge, som sökt hyresbostad p.g.a. att frigivningen snart närmade sig. Klaganden hade tidigare bott i av staden hyrd lägenhet, vilken han av ekonomiska skäl såg sig tvungen att säga upp då avtjänandet av fängelsestraffet påbörjats. Han hade då ålagts att betala 341 euro för reparationer som be-

---

<sup>735</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus: Arava- ja korkotukiasuntojen asukasvalintaopas 2008 s. 15-16.

<sup>736</sup> Bitr. JO:s beslut 28.3.2008, dnr. 2942/4/06.

hövdes därför att han skadat lägenheten, och p.g.a. städbehov i den. Av skulden hade klaganden under tiden i fängelse amorterat 150 euro.

Som en detalj JO-ämbetet i nämnda fall aldrig fäste sig vid, kan också konstateras att beslutsgången ifråga om val av hyresgäster i av staden ägda hyreshusbolag verkar ha varit något ”avigt”, om den var sådan som utslaget anger. Stadens bostadsbyrå gjorde till av staden ägt hyresbostadsbolag framställning om vilken sökande som skulle beviljas ledig bostad. Ifråga om klagandens bostadsansökan hade stadens bostadsbyrå föreslagit att han/hon skulle beviljas den ansökta bostaden. Hyresbostadsbolagets disponent hade genast avvisat förslaget med hänvisning till sökandens tidigare boendehistoria, vilken inkluderade två varningar p.g.a. störande uppförande i hyrd bostad. Ur referatet i bitr. JO:s utslag framgår likväl också att klaganden aldrig blivit uppsagd från någon lägenhet. Där framgår att hyresbostadsbolagets styrelse 8.3. 2004 hade besvarat klagandens ansökan med att bolaget inte innehar sådana bostäder som med tanke på hans/hennes relativt färsk boendehistoria i bolaget var lämpad för sökanden, som i stället ombads vända sig till stadens socialmyndighet, för att få en bostad.

Det ”aviga” består i att hyresbostadsbolaget inte suveränt skötte valet av hyresgäster, så att stadens bostadsbyrå ifråga om det sociala bostadsbeståndet endast skulle ha skött övervakningen. Med beskriven uppläggning fanns på stadens bostadsbyrå en tjänsteman som varit så involverad i själva valet av hyresgäst, att tjänstemannen måste betraktas som jävig att befatta sig med lagstadgad övervakning av valet av hyresgäster i det aktuella hyresbostadsbolaget. Samtidigt är det också troligt att lagstadgade övervakningsuppgifter vid val av hyresgäster sköttes av samma bostadsbyrå.

JO:s utslag har likväl största värdet genom att det utvisar vilka rättskällor som låg till grund för utslaget. Förutom anförda grundlagsstadganden, bl.a. GL 19.4 §, nämnde bitr. JO givetvis aravabegränsningslagen (1190/1993) samt L om räntestöd för hyresbostadslån och ....(604/2001), men nämndem bland lagar också L om hyra av bostadslägenhet (481/1995). Som relevanta förordningar angavs statsrådets förordning (1191/2001) om de grunder som skall tillämpas, då boende väljs till hyresbostäder som understöds av staten. Dessutom nämndes år 2003 av miljöministeriet utgiven guide för val av hyresgäster, som byggde på dåvarande statsrådsförordning.

Bitr. JO drar en mycket intressant slutsats av statsrådsF 1191/2001 2 §, nämligen att flera på bostadsmarknaden svårplacerade *inte* skall beviljas bostad i samma hyreshus, eller ens på samma område. I nämnda paragraf i förordningen nämns som syfte med valet av hyresgäster att man skall ha en mångsidig boendestruktur i hyreshuset, och ett i socialt hänseende välbalanserat område. Läser man nämnda paragraf, kan JO:s slutsats inte syfta på något annat i dåvarande förordnings 2 §. Nuvarande förordning (166/2008) innehåller inga dylika målstadganden. Däremot har motsvarande stad-

gande via L 716/2006 införts direkt i aravabegränsningslagen 4a §, och via L 717/2006 i L om räntestöd för hyresbostadslån... 11a §. I den proposition som föregick nämnda lagändringar nämns uttryckligen att samma grunder för val av hyresgäster skall tillämpas. Det nämns visserligen i samband med att inkomstgränserna höjts,<sup>737</sup> men skrivningen är ändå tydlig. Bitr. JO:s mycket strikta tolkning bör ännu anses utvisa gällande tolkning av rättsläget, då det inte heller på annan plats i RP 47/2006 finns kontraindikationer, som skulle indicera att grunderna för val av hyresgäst via de lagar propositionen lade grunden till, skulle ha ändrat kriterierna för val av hyresgäster i här avsett sammanhang.

Ser man på tolkningens praktiska konsekvenser, kan den i bästa fall tillämpas i stora tillväxtcentra med ett stort utbud av hyresbostäder. Inte heller i dylika centra är det ändå självklart att tillämpningen blir helt friktionsfri. Väntetid till en bostad som uppfyller bitr. JO:s strikta kriterier kan uppstå, eftersom ett kännetecknande drag för t.ex. huvudstadsregionen är att det finns en brist på hyresbostäder. På mindre orter, där hyresbostadsutbudet är litet, kan tolkningen också medföra stora utmaningar, då hyresbostäderna i många små kommuner i huvudsak kan antas ligga i kommunens centrum. Bostadsområdet kan därför antas bli samma i dylika kommuner.

Bitr. JO noterar i sitt utslag att konkret lagstöd inte finns för att tidigare uppvisat störande beteende skulle utgöra hinder för att få hyra en bostad. Däremot hänvisas i utslaget till den då gällande guiden för val av hyresgäster, Miljöhandledning 102, som utgavs av *miljöministeriet* år 2003.<sup>738</sup> Jämfört med nuläget innebar det att guiden var utgiven av en myndighet med normgivningsrätt. Bitr. JO drog slutsatsen att en hyresgäst, som tidigare vräkts, bör uppvisa en utredning över förbättrat bostadsuppförande, innan ny bostad kan anvisas. Sett ur denna avhandlings bostadslöshetssynvinkel är detta krav problematiskt. Om den vräkta inte efter vräkningen haft någon egen bostad, hur skall förbättrat uppförande i boendet då kunna styrkas? Vad krävs egentligen av den som vräkts i så fall? Kräver denna tolkning att den bostadslösa skall ha genomgått någon behandling? Hurudan behandling avses i så fall? Räcker det eventuellt redan med ett intyg från en chef för ett natthärbärge, att den tidigare vräkta skött sig bra på natthärbärgen?

Bland de bostadslösa finns ju, som ovan framkommit, även missbrukare och psykiskt sjuka samt en betydande grupp där båda dessa element ingår i klientens problembild. I dagsläget kan man ställa sig frågande och t.o.m. kritisk, till nämnda krav, då bitr. JO

---

<sup>737</sup> RP 47/2006 s. 3.

<sup>738</sup> Se Handledning för val av boende till arava- och räntestödsbostäder, Miljöhandledning 102, för uppgiften att den är utgiven av miljöministeriet.



stödde det på en text i en guide för val av hyresgäster, som inte mera är i kraft. I bitr. JO:s motiveringar till ståndpunkten kan man likväl fortfarande instämma i uppfattningen att de sociala hyresbostäderna är avsedda för vanligt boende, och att övriga hyresgäster skall ha en rätt till ett vanligt normalt liv i sina bostäder. Likaså är, enligt L om hyra av bostadslägenhet (481/1995) 61 §, den av bitr. JO:s i utslaget uttalade uppfattningen, att ett störande liv från hyresgästens sida, eller att han/hon tillåter att andra för ett störande liv i hyrd lägenhet, en lagenlig uppsägningsgrund helt korrekt. Det regleras närmare bestämt i nämnda lagstadgande 1 mom. punkt 4.

Med tanke på den faktiska bostadslösheten leder detta likväl till ett allvarligt cirkelresonemang, om man även beaktar det som i tidigare kapitel styrkts, d.v.s. att den vanliga bostadspolitiken är avsedd som ett förstahandsinstrument för ordnande av missbrukares boende enligt L om missbrukarvård (41/2986). Den del av dessa, som ensamma eller tillsammans med likasinnade i vänkretsen uppträder störande, kan vräkas från hyresbostad. Kravet på att i tidigare hyrda lägenheter åsamkade skador skall vara betalda, innan ny bostad kan anvisas, uppfylls inte heller nödvändigtvis. Så var ju också fallet i ovan refererade utslag från bitr. JO.<sup>739</sup> Ny bostad har den vräktas inte fått, om vi granskar frågan ur faktiskt bostadslösa människors perspektiv. För många av dem som vräkts på dylik grund kvarstår också, som framgått ur tidigare kapitel, det "asociala" beteende som lett till en eller oftast flera vräkningar. Då återstår för denna kategori endast skyddshärbärgen, och i bästa fall ett stöd- eller serviceboende, som är ämnat just för "svårhanterliga" missbrukare. *Det i sin tur leder just till det som bitr. JO inte ville, nämligen att dessa koncentreras till boenden där flera med likartade problem bor. I bästa fall får de ändå någon form av stöd och vård där.*

Med en dylik utgång kan de vräktas och bostadslösa bostadsfråga alltså *inte* lösas inom ramen för vanlig bostadspolitik. I den mån den överhuvudtaget blir löst, sker det inom ramen för L om socialvård, förutsatt att frågan sköts bra, d.v.s. om de kommer in i ett för missbrukare avsett stöd- eller serviceboende. Då kommer de likväl in bland kamrater med likartade problem. "Normalitetskravet" förutsätter då att de skall ha möjlighet att utföra ärenden i affärer, post och bank. Det innebär att många personer av samma kategori ändå blir koncentrerade till ett och samma bostadsområde.

Problemet utgör en olöslig ekvation, ifall den normala bostadspolitiken fortfarande skall utgöra förstahandsinstrument för att lösa missbrukares bostadsfråga. Det rimligaste sättet att lösa ekvationen är att utgå från rätten till vård. Ribban för när rätten till vård inträder för den grupp människor, som vräkts p.g.a. störande beteende i hyresbostad borde sänkas, speciellt om den är kopplad till överstor alkoholkonsumtion eller

<sup>739</sup> Bitr. JO:s utslag 29.10. 2005, dnr 2752/4/03.

annat missbruk, eventuellt kombinerat med, eller ersatt av, en sjukdom som t.ex. ADHD. Lösningen kunde egentligen bygga på en reviderad *tolkning* av när rätten till vård inträder, så att undersökningar och vård skulle erbjudas i ett tidigt skede. Utgående från faktiska tolkningar, och ett förändringsmotstånd i samhället, måste förslaget kanske ändå klassas som rättspolitiskt, och alltså arbetas in i lag.

#### 8.1.7.6 *Vanlig bostadspolitik som huvudinstrument och besvärsförbud mot val av hyresgäster – en problematisk kombination*

Utgående från det faktum att just vanlig bostadspolitik är huvudinstrument för förverkligande av *missbrukares* subjektiva rätt till boende/bostad bör ändå mycket *allvarlig kritik anföras mot den faktiska regleringen av besvärsrätten*. Nu kan, som ovan framkommit, endast rättelseyrkande riktas till det kommunala organ som ansvarar för att arava- och räntestödsreglerna följs vid val av hyresgäster. RP 47/2006, som var en proposition med förslag till lagstiftning om grunderna för val av hyresgäster till hyresbostäder ... och som finansierats med statligt stöd, innehöll ett helt felaktigt påstående att *ingen* har en subjektiv rätt till bostad i vårt land.<sup>740</sup> Ovan har den subjektiva rätten till boende behandlats i kapitel 6. Helt ostridigt är, att subjektiv rätt till boende finns utgående från GL 19.1 §. Ovan har påvisats att *missbrukare* kan vara en grupp med subjektiv rätt till boende/bostad. I praktiken måste de bostäder som är avsedda att fördelas på sociala grunder anses vara det huvudinstrument lagstiftningen anvisar.

Mot den bakgrunden måste de stadganden i aravabegränsningsL (1190/1993) 21 § och L om räntestödslån för hyresbostäder ... (604/2001) 41 § som stipulerar besvärsförbud ifråga om valet av hyresgäst i aravahyresbostäder, och i hyresbostäder finansierade med räntestöd, utgöra en reglering som står i konflikt med GL 21 § om rätten att få ”rättigheter” prövade i domstol. Nuvarande lagstiftning hindrar aktivt en domstolsprövning av den subjektiva rätten till boende/bostad för grupper, vars subjektiva rätt i första hand skall förverkligas via den vanliga bostadspolitiken. Till dessa grupper kan man också hänföra sådana personer med dubbla diagnoser eller flera problem, som i första hand betraktas som missbrukare, ifall hemkommunen inte aktivt väger in den samlade problembilden i sitt agerande. I avhandlingen har ju också hävdats en uppfattning enligt vilken en samlad diagnos- och problembild kan skapa en subjektiv rätt till boende, fast en enskild diagnos eller ett enskilt problem, inte ensamt skulle räcka för att utlösa den subjektiva rätten till boende.

---

<sup>740</sup> Se RP 47/2006 s. 1 för påståendet att finländsk lag inte ger någon en subjektiv rätt till bostad.

## 8.2 Nationell lagstiftning om vräkning från hyresbostad – Uppfylls människorättskraven?

### 8.2.1 Den finländska lagstiftningen om uppsägning av hyresgäst och om vräkning

I kapitel 2.3.2 om den reviderade europeiska sociala stadgan framgick att Europeiska kommittén för sociala rättigheter ansett att vräkning av hyresgäst under vintern strider mot rätten till bostad i artikel 31 av den reviderade europeiska sociala stadgan. Ställningstagandet är en auktoritativ tolkning av art. 31 i nämnda stadga, eftersom kommittén, som ovan framkommit, är övervakningsorgan ifråga om hur stadgan efterlevs. Redan i kapitel 2.1 framgick att GL 22 § förpliktar det allmänna, och då i första hand staten, att i finländsk rätt främja ett förverkligande av mänskliga rättigheter. Den normala metoden för detta är att i nationell rätt utforma lagar och totalreglering så att ett faktiskt förverkligande av rättigheter kan uppnås. Den nationella totalregleringen skall då motsvara den tolkning av för Finland förpliktande mänskliga rättigheter, som behörigt övervakningsorgan har. Gällande nationell rätt kan nämligen inte i längden stå i konflikt med dylika skyldigheter. I människorättskapitlet ovan framgick likväl att eventuella konflikter med människorättsförpliktelserna vid behov så långt som möjligt skall överbryggas via tolkning.

Vill man studera huruvida vårt nationella rättssystem respekterar förbudet att vräka hyresgäster under vintern, bör en definition av ”vinter” först göras. I Europeiska Sociala Kommitténs tolkning framgår ingen definition av termen. Skulle en sådan ha framgått skulle den vara bindande för ratificerande stater. Det är ändå i sig begripligt att övervakningsorganet inte självt definierat termen. Det är försvarbart att man i stället tvingas söka definitionen ur meteorologiska källor.

Något överraskande är då att det i dylika källor finns flera definitioner av ”vinter”. En vanlig definition avser ändå de olika *termiska* årstiderna. Som i kapitel 2.3.2 framgick införde Europeiska kommittén för sociala rättigheter tolkningen att artikel 31 innehåller ett vräkningsförbud vintertid på basen av Sveriges rapport om förverkligande av bl.a. art. 31. Därför är det kanske rimligast att utgå från att tolkningen infördes just på basen av en rapport från ett nordiskt land. I Norden är ”termisk vinter” en ofta använd definition av ”vinter”. Begreppet avser den del av året då dygnets medeltemperatur understiger 0 grader C. Datumen fastställs då utgående från ett medeltal på 10 år, eftersom det självklart finns skillnader mellan olika år när dygnets medeltemperatur sjunker under denna nivå. Också inom enskilda länder varierar tidpunkten mellan

olika orter. Så börjar den termiska vintern t.ex. i Åbo under senare halvan av november och pågår nästan till slutet av mars.<sup>741</sup> På Meteorologiska Institutets hemsidor hittar man inte exakta uppgifter om den termiska vintern för Helsingfors, där Finlands största koncentration av bostadslösa finns. Av institutets kartmaterial får man ändå bilden att Helsingfors finns i samma zon som Åbo, både ifråga om när den termiska vintern börjar och när den slutar. Kartorna anger likväl en definition som gällde 1971-2000, d.v.s. för en period som är väsentligt längre än den 10-årsperiod, som utgör formell grund för fastställandet av när den termiska vintern börjar, och när den övergår i termisk vår.<sup>742</sup>

Med en försiktig tolkning av vräkningsförbudet vintertid kan man, åtminstone för de nordiska ländernas del, utgå från att den ”termiska vintern” utgör en sorts *minimidefinition* av den tid då vräkningsförbud borde gälla i ett nordiskt klimat. Som en ungefärlig definition av vinterns längd kan man då för huvudstadsregionens del använda den tid som ovan angetts för Åbo. Som ur avsnitt 2.3.2.6 framgick, utgjorde vräkningsförbudet vintertid en del av förbudet mot inhumana vräkningar.

Ur samma kapitel framgick också att övervakningsorganet, den europeiska kommittén för sociala rättigheter, en gång utvärderat även det *finländska* nationella regelverket för ensidigt hävande av hyreskontrakt från hyresvärdens sida. Kommittén konstaterade att det ”åtminstone delvis” är i överensstämmelse med kraven i artikel 31. Ett sådant omdöme om det nationella finländska regelverket ger definitivt orsak till en mer detaljerad studie av uppsägnings- och i synnerhet vräkningsgrunder för hyresbostäder. I ett tidigt kapitel av avhandlingen konstaterades ju att det finns bostadslösa som t.o.m. utsatts för upprepade vräkningar.

L om hyra av lägenhet (481/1995) kapitel 8, 61 §, reglerar hyresvärds rätt att häva hyresavtal. Där stadgas: ”Hyresvärden har rätt att häva hyresavtalet, om

1. hyresgästen underlåter att betala hyran inom stadgad eller avtalad tid,
2. hyresrätten överläts eller lägenheten eller en del av den annars upplåts för att användas av någon annan och detta sker i strid med denna lag,
3. lägenheten används för något annat ändamål eller på något annat sätt än som förutsattes då hyresavtalet ingicks,
4. hyresgästen för eller tillåter ett störande liv i lägenhet,
5. hyresgästen vanvårdar lägenheten, eller om

<sup>741</sup> [www.ilmatieteenlaitos.fi/termiset-vuodenajat](http://www.ilmatieteenlaitos.fi/termiset-vuodenajat).

<sup>742</sup> <http://ilmatieteenlaitos.fi/talvivilastot>.

6. hyresgästen i lägenheten bryter mot vad som stadgas eller bestäms för bevarande av hälsa eller ordning.”

Samma uppsägningsgrunder kan också i tillämpliga delar tillämpas ifall hyresgästen använt för bostadshuset eller -bolaget gemensamma utrymmen på sätt som framgår av punkterna 1-6 ovan. Om dylik försummelse är ringa, kan uppsägningsgrunden likväl inte användas. Däremot har hyresvärden rätt att utnyttja uppsägningsgrunden så länge någon av ovan nämnda grunder finns kvar, men bör inom ”skälig tid” åberopa dem sedan grunden eller grunderna kommit till hans kännedom.

Om uppsägningsgrund finns, blir i värsta fall även vräkning aktuell. Den blir aktuell om en uppsagd hyresgäst inte frivilligt flyttat ut då uppsägningstiden gått ut. Enligt Linna finns två möjliga definitioner av vräkning, en *vid* definition som uttryckligen innehåller även de lagstadgade grunderna för uppsägning. Ofta behandlas fordran och vräkning i samma process.<sup>743</sup> Förverkligandet av vräkningar, och det regelverk som används uttryckligen vid *förverkligandet* av sådana definieras då av Linna som en vräkning i *snäv* bemärkelse.<sup>744</sup> Efter det att Linna publicerade sin bok ”Häädön täytäänpano” har utsökningslagen likväl förnyats. Linnas sätt att definiera den snäva definitionen av vräkning som den del som faller innanför utsökningslagens tillämpningsområde kan därför eventuellt i viss mån ha ändrats via den nya utsökningsbalken (705/2007).

Enligt den nya utsökningsbalken 1 kapitel 1 § 3 punkt tillämpas utsökningsbalken (705/2007) också ifråga om skyldighet att i någon annans besittning överlåta bl.a. en bostadslägenhet, eller att flytta bort från den, t.o.m. via ett tvångsförfarande, *vräkning*. En vräkning kräver enligt 1 kapitel 3 § att det på för civilrätten typiskt sätt finns en kärande och en svarande. Då det gäller vräkning från hyresbostad är hyresvärden kärande, som i tingsrätten skall styrka att det i svarandens fall finns uppsägningsgrund, men att svaranden trots uppmaning inte flyttat ut. Huvudregeln är då enligt samma lags andra kapitel 1-2 §§, att det bör finnas ett tingsrättsbeslut på att vräkning av hyresgäst kan verkställas. Enligt samma kapitel 9 § jämställs en tredskodom då med en laga kraft vunnen dom, och kan alltså omedelbart verkställas. Samma kapitel 6 § möjliggör likväl i sin tur att även ett icke laga kraft vunnet tingsrättsbeslut om vräkning kan verkställas. Så får ske om sökanden ställer säkerhet för ersättningskyldighet för den händelse att tingsrättsdomen i högre domstol skulle upphävas eller

<sup>743</sup> Linna 2004 s. 12.

<sup>744</sup> Linna 2004 s. 1. Linna noterar också att reformen av underrätterna inte krävdes dom på vräkning. Hyresvärd kunde direkt hos utsökningsmyndigheten ansöka om verkställande av en vräkning. Linna konstaterar att förfarandet var mycket summariskt.

ändras. Säkerheten skall då täcka såväl verkställighetskostnader som kostnader för att återkalla verkställigheten och återställa ursprungsläget ifråga om hyresförhållandet.

Ett undantag från kravet på vräkningsdom finns också i den formen, att utmätningsmans beslut är tillräckligt, ifall en bostad på exekutiv auktion sålts till en ny ägare, och den gamla ägaren eller hyresgästen trotsat uppmaning att flytta ut, fast nya ägaren t.ex. avser att renovera och själv flytta in i den köpta lägenheten.<sup>745</sup> Linna påpekar ändå att en hyresgäst som blivit uppsagd av hyresvärden, men inte inom stadgad tid flyttat ut, *inte* egenmäktigt kan vräkas av hyresvärden, och att den uppsagdes egendom inte heller egenmäktigt kan beslagt. En tredskande hyresgäst som inte godvilligt flyttat ut från bostaden då hyresförhållandet upphört åtnjuter t.o.m. polisens skydd mot eventuellt egenmäktigt förfarande från hyresvärdens sida. En vräkning kan bara ske via ett sådant förfarande som utsökningsbalken stipulerar.<sup>746</sup>

Andra kapitlet i utsökningsbalken, 13 §, innehåller rättsregler som berör förordnande om *avbrott av* utsökningsärende. Ifråga om vräkningar stadgas likväl i paragrafen att en verkställd vräkning kan förordnas att återgå endast av *vägande skäl*. Också ifråga om i samma kapitel 15 § angivna ”återkallelseåtgärder på grund av att utsökningsgrunden upphävts” finns särskilda regler. Redan i 1 mom. noteras att vräkningen återgår först när den senare domen vunnit laga kraft.

Kapitel 7 i utsökningsbalken behandlar sedan uttryckligen vräkningar. Redan 1 § klargör det som även ovan framkom ifråga om fall där bostad sålts på exekutiv auktion, nämligen att en vräkning inte behöver beröra enbart den som formellt är svarande i en vräkningsdom. Även sådana berörs av vräkning vars boende eller besittningsrätt till bostad, eller del av en sådan, bygger på att svaranden haft besittningsrätt till bostaden. 2 § i detta kapitel har rubriken ”Flyttningsuppmaning”. I stadgandet regleras innehåll i och förfarande vid flyttningsuppmaning. I en sådan skall anges den flyttningsdag på vilken de som sägs upp senast skall flytta från lägenheten eller lokalen. Likaså bör framgå vad som enligt lag händer med kvarlämnad egendom. Flyttningsuppmaningen skall enligt stadgandet skickas såväl till den lägenhet eller lokal som avses i utsökningsgrunden som till eventuell annan känd adress för den hyresvärden vill ha vräkt. Flyttningsuppmaningen kan också lämnas som slutet eller öppet meddelande i den lägenhet eller lokal som avses i flyttningsuppmaningen.

---

<sup>745</sup> Linna 2004 s. 10-11.

<sup>746</sup> Linna 2004 s. 2. Se även HD 1999:7 med utslag av 14.10.1998, dnr. S98/32. Ur rättsfallet framgår med önskvärd tydlighet att hyresvärdens självsvåldiga byte av lås i en uthyrd lägenhet var lagstridigt, även om den rättsliga fråga som fördes till HD var frågan huruvida hyresgästens ersättningskrav för själsligt lidande p.g.a. förfarandet krävde separat process i allmän underdomstol, dvs. tingsrätt, eller om bostadsdomstolen hade rätt att direkt ta ställning till dylika ersättningskrav.

Linna noterar ifråga om vem som kan vara kärande i ett mål som gäller hyresfordringar och vräkning att förutom den egentliga hyresvärden kan även hyresgästen uppträda som kärande, om denne har underhyresgäst. Huvudhyresgästen är då hyresvärd för sin underhyresgäst, ifall huvudhyresgästen via hyresavtalet har dispositionsrätt även till den del av lägenheten/bostaden som han/hon upplåtit till underhyresgäst. Ifall tingsrätten kontsterar att avtalet mellan den som undertecknat hyresavtalet som hyresvärd och hyresgästen är ogiltigt, kan även tredje person, som skulle haft ägande- eller besittningsrätt till lägenheten, eller del av den, fungera som kärande. Det är t.o.m. möjligt att den som vräks kan vara den som ursprungligen uppträtt som kärande. Så kan bli fallet om hyresgästen i tingsrätten anhängiggjort ett käromål där han/hon yrkat på att en uppsägningsgrund som en gång godkänts bör förklaras ogiltig, men sedan förlorar den processen. Hyresgästen kan också vara kärande i mål som utmynnar i en dom att han/hon vräks, ifall hyresgästen i tingsrätten yrkat på framflyttning av datum för utflyttning, men tingsrätten anser att godtagbar grund för att flytta fram datumet inte påvisats i hyresgästens käromål.<sup>747</sup>

Ur bostadslöshetssynvinkel kan det också vara relevant att notera att en dom om äktenskapsskillnad eller om hävande av registrerat partnerskap kan utgöra grund för vräkning. Praxis är att domstol i dylika fall ger rätt för den part som har större behov av den gemensamma bostaden att bo kvar och bli egentlig hyresgäst, medan den andra parten i domen åläggs att flytta ut. Största gruppen bland de faktiskt bostadslösa var ju, som framkom ur kapitel 1.2 ovan, nyligen frånskilda män som ännu finns kvar i arbetslivet. Konsekvenserna av en skilsmässa kan således också synas i form av ett konkret behov att vräka den som vid skilsmässa ålagts att flytta ut från de tidigare makarnas/partnernas gemensamma hem. Om person med dylik skyldighet inte godvilligt finner sig i att flytta ut, kan vräkning bli aktuell. Även i fall av denna typ verkställs vräkning i stöd av utsökningsbalken (705/2007).<sup>748</sup> En dylik vräkning kan dessutom verkställas redan innan beslut om skilsmässa enligt äktenskapslagen vunnit laga kraft.<sup>749</sup> Detta baserar sig på L om hyra (481/1995) 48 § 4 mom. Där finns likväl en liten tilläggsparagraf, nämligen att domstolen kan bestämma att verkställigheten av beslutet om vem som kan bo kvar, och vem som skall flytta ut, undantagsvis inte är möjligt att verkställa innan det vunnit laga kraft. Det förutsätter likväl att så uttryckligen bestäms i domstolens utslag.

<sup>747</sup> Linna 2004 s. 13-14.

<sup>748</sup> Linna 2004 s. 21-22. I denna källa användes termen ”ulosottolaki”, vilken likväl i hänvisningen uppdaterats till utsökningsbalken jämte författningsnummer, då den numera skall tillämpas i stället för den gamla L om utsökning.

<sup>749</sup> Linna 2004 s. 32.

Enligt utsökningsbalken 7 kap. 3 § har utmätningssmannen skyldighet att genast när ett vräkningsärende anhängiggjorts underrätta de lokala bostads- och socialmyndigheterna, ifall han/hon vet att i den bostad från vilken vräkning anhängiggjorts bor barn, och det är oklart hur deras boende efter vräkningen skall ordnas, eller vet att någon av dem som skall vräkas är i *behov av omedelbar omsorg*. Sistnämnda för automatiskt tankarna till grunderna för den subjektiva rätten till boende, som ju i GL 19.1 § uttrycks som ”oundgänglig omsorg”. Det är åtminstone svårt att hitta någon egentlig skillnad på ”behov av omedelbar omsorg” och den rätt till ”oundgänglig omsorg”, som GL 19.1 stipulerar för ”alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv”.

Ur bostadslöshetssynvinkel kan det också vara av intresse att Linna också nämner *husvagn* bland egendom som kan utmätas som säkerhet för fordran. Vräkning från en husvagn som är i bostadsbruk kan finnas bland dylika fall.<sup>750</sup> Användande av en gammal husvagn som bostad är förmodligen bland de billigaste boendena man kan hitta. Kombinationen med utmätningbara skulder och boende i en husvagn kan därför indicera att den boende vid utmätning av husvagn finns i riskzonen att bli bostadslös.

Regler som gäller flyttningsdag är i allra högsta grad också relevanta för bostadslösa. Utsökningsbalken 7 kapitel 4 § reglerar den frågan. Enligt det stadgandet får utmätningssmannen inte utan vägande skäl i flyttningsuppmaningen uppge en utflyttningsdag som är tidigare än 1 vecka från delgivningen eller *senare än två veckor efter dagen för delgivning*. Flyttningsdagen kan likväl, enligt samma paragraf och moment, skjutas fram ifall det inte medför avsevärd olägenhet för sökanden. ”*Vräkningen bör likväl verkställas inom två månader från det att ärendet anhängiggjordes, om det inte finns särskilt vägande skäl för ett längre uppskov.*” Med sökandens samtycke kan vräkningen ändå skjutas upp högst sex månader från anhängiggörandet.

För vräkta kan det också vara av betydelse, att sjunde kapitlet 6 § förutsätter att egendom som har mer än ringa värde bör tas till vara av utmätningssmannen. Värdelös egendom, eller egendom av ringa värde, kan enligt samma paragraf förstöras. Utmätningssmannen kan också ge *sökanden* rätt att förstöra dylik egendom eller förfara som han vill med den. 6 § 2 mom. möjliggör också att dylik egendom säljs på platsen där vräkning sker, om inte den som skall vräkas själv dessförinnan fört bort egendomen. 7 § i samma kapitel möjliggör också att egendom som är föremål för vräkning kan utmätas, även om gäldenären har principiell rätt att undanta den från utmätning. Den som vräkts har likväl rätt att senast dagen före försäljningen hämta dylik egendom, om han betalar verkställighetskostnaderna för vräkningen och utsökningsavgiften.

---

<sup>750</sup> Linna 2004 s. 23.



Ett stadgande som kan ha betydelse om hyresgäst skadat hyreslägenheten är utsökningsbalken (705/2007) 7 kapitel 12 §. Enligt det finns en möjlighet för hyresvärd att söka om rätt att på hyresgästens, d.v.s. svarandens, bekostnad utföra åtgärd (hot om tvångsutförande). Detta verkställs så att utmätningsmannen ger sökanden tillstånd att utföra eller låta utföra arbetet, som ifråga om en hyreslägenhet t.ex. kan handla om att reparera skador hyresgästen åstadkommit på lägenheten. Utmättningsmannen kan vid behov ge sökanden handräckning i dylika ärenden.

### 8.2.2 *Diskussion om lagstiftningens förenlighet med människorättskraven*

Då man analyserar huruvida ovan beskrivna lagstiftning är förenlig med Finlands människorättsförpliktelser, är det lätt att instämma i den uppfattning som europeiska kommittén för sociala rättigheter, utan att närmare precisera eller motivera sitt påstående anfört, nämligen att regleringen *delvis* uppfyller kraven i den reviderade europeiska sociala stadgan, artikel 31.

På lagnivå finns lagstadgade grunder som berättigar till uppsägning av hyresgäst. På lagnivå finns också stadgade grunder om vräkningsförfarande. Så bör det också vara i en rättsstat, om den vill respektera ovan angivna artikel i den reviderade europeiska sociala stadgan. Det som däremot är problematiskt är stadgandena i utsökningsbalken (705/2007) 7 kapitel 4 §. Dels har utmätningsmannen ett begränsat rörelseutrymme ifråga om hur flyttningsdagen bestäms. Den skall vara minst 1 vecka, men högst 2 veckor efter delgivandet av flyttningsuppsägningen. Utmättningsmannen konstaterades ju ovan också vara skyldig att verkställa en vräkning senast två månader sedan ärendet anhängiggjorts. Med *sökandens* samtycke kan likväl 6 månaders förlängning beviljas. Kravet på samtycke från sökanden är problematiskt med tanke på förbudet att vräka någon vintertid. I stadgandena finns inte ens en antydning om ett vräkningsförbud vintertid skulle existera. Det är enbart tillägget i stadgandet, ”om det inte finns särskilt vägande skäl för ett längre uppskov”, som kan ge tolkningsmöjligheter.

Vid tillämpningen av uttrycket ”särskilt vägande skäl” finns det förstås orsak att se på lagberedningen. Anmärkningsvärt i den är att vräkningsförfarandet i de allmänna motiveringarna kvitteras med mycket sparsmakade texter. Där noteras ändå bl.a.: ”Vräkning är en kraftig verkställighetsåtgärd, så det är inte befogat att låta förfarandet bli beroende av enbart praxis. Å andra sidan är det inte möjligt att väsentligt lindra vräkningens karaktär av tvångsåtgärd eller dess slutgiltighet. Exempelvis kan utflyttningsdagen genom utmätningsmannens beslut flyttas endast inom vissa gränser. De frågor som gäller förlängd boendetid skall primärt regleras i lagstiftningen om hyres-

förhållanden.” Detaljmotiveringar om kapitel 7 i utsökningsbalken saknas åter helt i RP 705/2007.<sup>751</sup>

I propositionen saknas alltså en förklaring till vad som avses med ”särskilt vägande skäl” som grund för framflyttande av den flyttningsdag som hyresvärden yrkar på. L om hyra (481/1995) är enligt ovanstående i stället relevant lagstiftning ifråga om rätt till fortsatt hyreskontrakt till fastighet eller lägenhet som sålts på exekutiv auktion. 39 § stadgar att den nya ägaren har rätt att inom 1 månad från det att denne tagit fastigheten i besittning, eller från en senare tidpunkt då denne fått kännedom om hyresavtal, säga upp dem som bor där. Detta tillämpas likväl *inte*, enligt 41 §, på *aravabostäder eller aravahus eller på räntestödsbostäder och -hus*. Enligt samma lag 51 och 52 §§ skall normal uppsägningstid om 6 månader likväl tillämpas även i dessa fall, om hyresförhållandet fortgått minst 1 år. Har det fortgått kortare tid, är hyresvärdens uppsägningstid likväl 3 månader. De ”särskilt vägande skäl” som omnämns i utsökningsbalken som grund för *utmätningssmans* rätt att förlänga tidsfristen hittar man likväl *inte* i L om hyra av bostadslägenhet (481/1995).

Principiellt kunde man tänka sig att respekt för den reviderade europeiska sociala stadgan art. 31, och dess krav på att inte vintertid vräka någon, numera skulle falla inom ”särskilt vägande skäl”. Då propositionen ändå är tydlig med att utmätningssmannen skall ha en mycket begränsad prövningsrätt, verkar en sådan tolkning av passusen ändå vara alltför långtgående. Det är också självklart att en år 2001 avgiven proposition inte explicit kunde hänvisa till en tolkning som Europeiska kommittén för sociala rättigheter gick in för år 2003. Mycket anmärkningsvärt är ändå att propositionen till ändring av utsökningslagen inte alls innehöll hänvisningar till människorättssystemet ens ifråga om kapitlet om vräkningar. Nuläget i finländsk rätt verkar alltså vara det, att något förbud att vräka någon till bostadslöshet under vintern *inte* arbetats in i rättssystemet. Likaså är utmätningssmans rätt att flytta fram en vräkning så snävt avgränsad i lagberedningsmaterialet, att en människorättsvänlig tolkning inte verkar som en möjlig metod att överbrygga klyftan mellan å ena sidan människorättsförpliktelsen att inte tillåta vräkningar vintertid och å andra sidan vår nationella lagstiftning om vräkning. I stället är den rimligaste slutsatsen att nationell lagstiftning här står i strid med det auktoritativa tolkningsorganets explicita tolkning, d.v.s. att vräkning vintertid inte får förverkligas utan att ny bostad ordnats. Barnfamiljers rätt att få en ny bostad innan vräkning kan verkställas är likväl tryggad.

---

<sup>751</sup> RP 216/2001 s. 21-22. Se propositionens innehållsförteckning s. 3 för att konstatera att detaljmotiveringar till kapitel 7 i nämnda propositionen till utsökningsbalk saknas. Beträffande utmätningssmannens begränsade möjligheter att flytta fram datum för utflyttningsdagen, se även Linna 2004 s. 53. Där konstateras att utmätningssmannen har befogenhet att i förverkligandeskedet endast ”jonkin verran”, d.v.s. endast ”i någon mån” flytta fram av sökanden äskad utflyttningsdag.

Någon *täckande* precisering av vem som har behov av ”omedelbar omsorg” finns inte heller, även om det självklart, som ovan framkom, finns grupper som tryggats omedelbar omsorg, som t.ex. dementa åldringar.

Andra frågor som drar till sig uppmärksamhet i utsökningsbalken ifråga om vräkning, är, att det finnas flera stadganden som möjliggör undantag från gäldenärens och den vräkningsshotades huvudsakliga ställning. Dylika är t.ex. möjligheten för sökande att mot säkerhet som täcker eventuell ersättningsskyldighet få en vräkningsdom förverkligad innan den vunnit laga kraft, och möjligheten att den som döms att flytta ut ur en gemensam bostad vid en skilsmässodom också kan vräkas innan domen vunnit laga kraft. Det finns inte heller hinder för att utmäta en husvagn som utgör gäldenärens *enda bostad*, eller för att vräka tidigare ägaren från den *till bostadslöshet*. *Likaså ger utsökningsbalken 7 kap 7 § rätt att vid vräkning utmäta egendom som gäldenären skulle ha rätt att undanta från utmätningen*. Den som skall vräkas kan hämta dylik egendom dagen före vräkningen endast genom att betala verkställighetskostnaderna för vräkningen och utsökningen. Utmätningssmannen kan också ge *sökanden* till vräkning rätt att förstöra egendom av ringa värde eller förfara med den som han/hon vill.

Det gemensamma draget för dessa stadganden är att det inte finns förståelse för hur bräckliga individer många av dem som skall vräkas är. Utgår man från de faktiskt bostadslösa, vilket är rimligt då man ser på totalregleringen av vräkningsförfarandet, finns bland dessa också människor med mental sjukdom, alkohol- eller narkotikasjukdom samt en växande grupp av sådana som har flera diagnoser eller problem. De ”straffas” via undantagsreglerna med inskränkta rättigheter, ifall de inte är kapabla att agera rationellt. Den starkare parten ges däremot via stadganden utvidgade rättigheter, som t.ex. rätten för sökanden av vräkning att mot säkerhet få en vräkning verkställd innan vräkningsdomen vunnit laga kraft, och att förstöra egendom av ringa värde. I dylika stadganden beaktas inte att det som med vanligt mått mätt är av ringa värde, t.ex. en sliten sovsäck, för den vräkte kan vara det enda denne har som skydd mot kyla som bostadslös uteliggare.

Totalregleringen av vräkningsförfarandet innehåller som enda hänsynstagande till dem som kan ha en subjektiv rätt till ordnat boende en skyldighet att informera den lokala socialmyndigheten. Bostadslöshetsstatistiken tyder på att det inte är en tillräcklig garanti för att utblottade och svårt sjuka människor, med principiell subjektiv rätt till ordnat boende, även får ett dylikt i praktiken. Anmärkningsvärt är att inte heller grundlagsutskottet tog upp den subjektiva rätten till ordnat boende i sitt utlåtande. Utskottet granskade däremot propositionen bl.a. utgående från hemfridsstadgandena vid verkställighetsåtgärder i en bostad. Även respekten för rättsskyddet granskades, liksom kraven på rättvis rättegång och god förvaltning. Det närmaste utskottet kom

den subjektiva rätten till boende, var att det noterade att ingens rättsskydd får äventyras via lagstiftning.<sup>752</sup> Det bekräftar normaltolkningen av GL 21 §, nämligen att besvärsmätt över förvägrad subjektiv rätt finns redan i stöd av det stadgandet, oberoende av vad annan lagstiftning stipulerar.

Sätter man det ovan anförda i relation till det som påvisades vara kravnivån i människorättssystemet vad gäller rätten till bostad, bl.a. att speciell hänsyn bör tas till svaga och sårbara individer i samhället, kan man inte komma till annan slutsats än att regleringen inte uppfyller kraven. Skulle kraven uppfyllas, skulle så många undantagsmöjligheter till den starkare partens fördel *inte* finnas. En rimlig slutsats är att *lagstiftaren* borde ingripa och utarbeta närmare lagstiftning, som heltäckande skulle precisera den *subjektiva* rätten till ordnat boende, och samtidigt också se på hur ovan nämnda människorättsskyldigheter ifråga om rätten till bostad för samhällets allra svagaste skulle tryggas. Rättsskyddet som stöder den rättigheten borde samtidigt beaktas. Härmed är inte sagt att all ovan kritiserad lagstiftning är helt fel avvägd. Ifråga om vräkningar från gemensam bostad i samband med skilsmässa, kan t.ex. skyddet av en hustru som i äktenskapet utsatts för upprepad misshandel motivera att vräkning bör vara möjlig innan en skilsmässodom vunnit laga kraft.

---

<sup>752</sup> GRUU 12/2002.

## 9 BESTÄMNING AV HYRESNIVÅN I MED STATLIGT STÖD PRODUCERADE/ANSKAFFADE HYRESBOSTÄDER

Som ovan framkommit är det övergripande målet med hela det sociala bostadsproduktions- och -anskaffningssystemet att ge förutsättningar att skapa en hyresbostadsmarknad, där även ekonomiskt svagare grupper skall kunna få ett boende som håller rimlig standard, men ändå är ekonomiskt överkomligt för dem. Redan ur L om utvecklande av bostadsförhållanden (919/1985) 1 § 1 mom. punkt 3 framkommer målet att bostadsutgifterna skall stå i rimlig proportion till matlagets disponibla inkomster. Vid revideringen av aravalagen i mitten av 1990-talet betonades också följdriktigt att för aravahyresbostäder ”kan uppbäras högst en hyra som är skälig enligt de grunder som bostadsstyrelsen fastställt.”<sup>753</sup> Samma grundprincip finns kvar i nuvarande aravabegränsningslag (83/2003) 7 §, men den tillåtna maximihyran kallas numera självkostnadshyra.

Vid senaste revidering av räntestödslagstiftningen framkom likaså ett tydligt mål, baserat på en kläm från riksdagens behandling av statsbudgeten för år 1999, i vilken betonades att räntestöden för hyresbostäder till fullt belopp bör komma hyresgästerna till godo.<sup>754</sup> Via L 604/2001 skrevs således *självkostnadsprincipen* som hyresbestämningssgrund första gången explicit in även i den lagstiftning som reglerar räntestödslån för hyresbostäder.<sup>755</sup> I beredningen av den nya räntestödslagen som skulle tillämpas även på hyreshus lyftes tydligt fram den principiella skillnaden mellan den självkostnadshyra som föreslogs som hyresbestämningssgrund och den hyresbestämningssgrund som fanns i då gällande L om räntestöd för hyresbostäder, 867/1980. I sistnämnda fanns inte stadganden som reglerade hyressättningen. Hyresnivån fastställdes i stället i det hyreskontrakt som skrevs mellan hyresvärd och hyresgäst.<sup>756</sup> Hyresnivån är alltså principiellt en avtalsfråga mellan avtalsparterna.

Som ovan i avsnitt 7.2.3.3. framkom, är likväl även samfund som äger hyresbostäder som tidigare fått räntestöd underställda de krav som ställs på privaträttsliga ägare av hyresbostäder som fått aravalån eller räntestöd, d.v.s. kriterierna för allmännyttighet. Det innebär i klartext bl.a. att det, sedan L 572/1999 trädde ikraft vid millennieskiftet,

---

<sup>753</sup> RP 177/1993 s. 9.

<sup>754</sup> Ibid s. 6

<sup>755</sup> Ibid s. 5-6

<sup>756</sup> Ibid s. 12 där detaljmotiveringarna till förslagen i 13 § om hyresbestämningen ingår.

finns regler för vilken maximiavkastning hyresvärdar kan ta ut på satsat eget kapital, och stadgade grunder för hur det egna kapitalet skall beräknas. Allmännyttiga samfund har även en begränsad risktagningsrätt. Likaså finns, enligt avsnitt 7.2.3. ovan regler som kräver konkurrensutsättning av inköpta tjänster, vilket syftar till att hindra att ägare till hyreshus inom egen koncern köper tjänster till ett icke konkurrenskraftigt pris, och att koncernen den vägen skor sig på hyresgästernas bekostnad. Redan innan den nya räntestödslagen för bl.a. hyresbostäder, L 604/2001, trädde ikraft, fanns således regler som syftat till att göra hyressättningen skälig i av privaträttsliga samfund ägda hyresbostäder som producerats för att hyras ut på sociala grunder, fast dess ägare formellt inte var bundna till självkostnadsprincipen.

Den faktiska skillnaden mellan grunderna för hyressättningen i hyreshus som fått räntestödslån enligt L om räntestöd för hyresbostadslån (867/1980) och den s.k. självkostnadshyran enligt den i L 604/2001, är därför inte så distinkt och tydlig som man skulle kunna tro vid första anblicken.

L om räntestödslån ...(604/2001) 13 § reglerar vilka utgifter som i den nyaste lagstiftningen för hyresbostäder som fått räntestöd *bland annat* kan ingå i självkostnadshyran. Det är utgifter för:

- 1) Kapitalutgifter som beror på nybyggnad, anskaffning eller ombyggnad,
- 2) Underhåll, skötsel och reparation av fastigheten, byggnaderna och bostäderna,
- 3) Förberedelse för ombyggnad eller åtgärder enligt 2 punkten,
- 4) Ränta på de egna medel som avses i 15 § 2 mom. 1 punkten. Punkten definierar i praktiken det *egna kapital* som inkluderas i priset vid överlåtande av hyreshus till ny ägare. Beskrivningen är inte lika detaljerad som i beskrivningen av hur allmännyttiga samfunds egna kapital beräknas, då avkastningsrätten räknas fram. Lagen har också en gång ändrats på denna punkt. Numera får även indexjustering som gjorts på anskaffningskostnad, om hyreshus övergår till ny ägare, räknas in i det egna kapital som ränta räknas på då hyra fastställs. I ursprungsversionen av 13 § i L 604/2001 var så inte fallet.<sup>757</sup>

Regeringspropositionen styrker också att man i lagstiftningsskedet övervägt huruvida både låneamorteringar till fullt belopp, i stället för avskrivningar, och reparationskostnader båda samtidigt skall kunna räknas in i grunden för självkostnadshyran. Slutresultatet blev att det är tillåtet i sådana fall där lånetiden och avskrivningstiden är

---

<sup>757</sup> Ibid i detaljmotiveringarna till 13 § s. 12 och ursprungsversionen av L 604/2001 13 §.

nära varandra tidsmässigt. Att båda skulle kunna tas med samtidigt betraktades som ett viktigt incitament för hyreshusbolag att sköta fastighetsunderhållet väl, inklusive reparationer. Samtidigt ansågs det vara ett tydligt och gott system för skötseln av hyreshusbolagets ekonomi. Det är också identiskt med vad som är en av två tillåtna modeller för aravabelånade hyreshusbolag. Den alternativa modell, som också är möjligt i hyreshus som fått räntestöd enligt nu gällande lag, är att i stället för amorteringskostnader beakta de årliga avskrivningarna på fastigheten. En viktig skillnad mellan dessa båda modeller är att avskrivningar inte får göras på den tomt hyreshus står på. Tomten anses nämligen inte vara utsatt för slitage, och därmed inte heller för sådan värdeminskning, som borde synas i form av avskrivning. Däremot ingår anskaffningskostnaderna för tomten i de amorteringar som får tas med i självkostnadspriset, om hyreshusägarna väljer amorteringsmodellen i stället för avskrivningar.<sup>758</sup>

Ovan finns också en kursivering av ordet ”bl.a.” vid presentationen av de kostnader som enligt nuvarande räntestödsL (604/2001) kan ingå i självkostnadshyran för hyreshus. Orsaken till kursiveringen är naturligtvis att den styrker att förteckningen över godtagbara kostnader *inte* är uttömmande. I sådana kan ingå andra kostnader. Självklart är likväl att de kostnaderna då skall vara kostnader som entydigt hänför sig till hyreshus som samma ägare innehar.

Miljöutskottets betänkande i ärendet var intressant i det avseendet, att utskottet ansåg att det faktiska utfallet av lagen beror på både lagförslaget och den statsrådsförordning genom vilken de allmänna villkoren för lånen slås fast. Utskottet förutsatte därför att det också skulle få ta del av tilltänkt statsrådsförordning. Det fick därefter det ta del av t.o.m. flera utkast till förordning. Utskottet fäste uppmärksamhet vid att förslaget till förordning byggde på att man kunde ha räntestödslån med antingen fast amorteringsprogram eller så skulle det sammanlagda beloppet av amortering och den av låntagaren betalade räntan anges. Utskottet betonade, efter att ha hört olika parter och sakkunniga, att den först presenterade modellen med ett fast amorteringsprogram var för starkt regressiv under de 18 år räntestöd utgår, vilket innebar en ränterisk sedan räntestödet upphört och problem med säkerheter då husen efter ca. 20 år behöver repareras. Hela livscykelutskottet var enligt utskottet satt på spel med en så ”bak-tung” amorteringsmodell. Amorteringarnas regressivitet skapade dessutom ett tryck på hyreshöjningar då räntestödet upphört, vilket skulle omintetgöra ambitionen att hålla hyrorna på skälig nivå. Utskottet föreslog därför att riksdagen också skulle göra ett uttalande vid behandlingen av lagförslaget, där just riskfrågorna skulle utgöra kärna. Förslaget till uttalande lydde:

<sup>758</sup> Ibid i detaljmotiveringarna till 13 § s. 12.

- ”1. Riksdagen förutsätter att räntestödet och villkoren för räntestödslån utformas på ett sådant sätt i förordningen om räntestöd för hyresbostadslån att de med produktionen förknippade riskerna inte blir ett hinder för byggande av räntestödsbostäder.”
2. Riksdagen förutsätter att regeringen ger akt på hur lagen om räntestöd för hyresbostadslån .....fungerar och vid behov vidtar åtgärder för att utveckla lagstiftningen.”<sup>759</sup>

Ifråga om aravalånen var principen med självkostnadshyra sedan länge etablerad. Ifråga om räntestödslånen däremot var miljöutskottets agerande helt motiverat. Utskottet insåg att de faktiska lånevillkoren framkommer först då man skall tillämpa såväl den nya L om räntestöd för hyresbostäder och ... (604/2001), 13 §, som statsrådsförordningen om de allmänna villkoren för räntestödslån. Kravet att få se ett utkast till statsrådsförordning är antagligen rätt unikt i en situation där riksdagen behandlar en proposition, som en kommande statsrådsförordning skall basera sig på. Ändå måste miljöutskottets begäran ses som i grunden positiv. Riksdagen skall inte godkänna lagar, vars verkliga utfall klargörs först då man ser vilken helhet lagen och statsrådsförordningen bildar. Utskottet tog främst fasta på modellen med fasta amorteringar, där de stora amorteringarna skulle komma sent, samtidigt som räntestödet skulle falla bort. Konsekvensen skulle bli en stor kostnadsbörda av räntor och amorteringar efter 20 år, då de första större reparationsbehoven normalt också dyker upp. Betonandet av betydelsen av ett ”livslängdstänkande” ifråga om hyreshusen var bra.

De av miljöutskottet initierade uttalandena från riksdagen var helt motiverade, om man beaktar syftet med räntestödssystemet, nämligen att bygga förmånliga hyresbostäder. Det utskottet kunde ha förhållit sig mera kritiskt till är *självkostnadsprincipen* ifråga om hyresbostäder med räntestödsfinansiering. Mycket intressant är att RP 181/2000, som låg till grund för L 604/2001, mycket explicit noterade att hyresnivån i räntestödsbostäder bestäms fritt medan aravahyrorna däremot bestäms enligt den s.k. självkostnadsprincipen.<sup>760</sup>

Jämför man den skrivningen med det som infördes i den gamla räntestödslagen via L 572/1999, 2a §, kan man ställa sig frågande till om RP 181/2000 innehöll en till alla delar korrekt beskrivning av rättsläget ifråga om hyresbestämmningsrätten i räntestödsfinansierade hyresbostäder. Som framkom i avsnitt 7.2.2.2, har försäkringssamfunden alla lagändringar till trots kvar sin fria hyresbestämmningsrätt ännu idag, ifall de i sin

<sup>759</sup> Miljöutskottets betänkande 3/2001.

<sup>760</sup> RP 181/2000 s. 5.



direkta ägo har hyresbostäder producerade eller anskaffade med medel för social bostadsproduktion och -anskaffning. Däremot fanns utgående från lagändringen i L 572/1999 i gamla räntestödslagen ett krav på övriga privaträttsliga hyresvärdar, att dessa skulle vara angivna som allmännyttiga samfund. Därmed var de också underställda den fr.o.m. 1.1. 2000 via L 572/1999 reviderade gamla räntestödslagen, 2a §, och dess regler för maximal avkastning på eget kapital. Den regleringen fanns i 2a § 1 mom. punkt 3 i nämnda stadgande. Det är exakt samma gottskrivningsregler som gäller enligt aravalagen (1189/1993) 15a § 1 mom. 3 punkten, och de allmännyttiga samfund som angetts som allmännyttiga i stöd av aravalagen 15 § 1 mom. 3 punkten. I aravalagen anses dessa gottskrivningsregler tillräckliga för att *självkostnadsprincipen* skall uppfyllas. En naturlig fråga är därför varför självkostnadsprincipen inte ansetts uppfyllt via ett identiskt stadgande i L om räntestöd (604/2001) 2 a § 1 mom. 3 punkten, fast just termen självkostnadspris inte använts, men avkastningsrätten ändå är identisk.

Självkostnadsprincipens giltighet på offentliga samfund tycks också för lagstiftaren ha förorsakat problem. Som framkom ur kapitel 7.2.2.1 om möjliga ägare av aravahyreshus och räntestödsfinansierade hyreshus, ansågs kommuner och andra offentliga samfund i RP 274/1998 fungera enligt principen om allmännyttighet utan särskilt angivande. Det innebar i och med den formuleringen per definition också att de inte skulle gottskriva sig större avkastning på eget kapital än vad de regler som infördes för allmännyttiga samfund förutsatte. Ändå har senare, via L 734/2004 införts en ny 15e §, som gäller kommuns och annat offentligt samfunds rätt till avkastning på eget kapital.

Likaså var regeringens proposition till lag om understöd för främjande av bostadsförhållandena för specialgrupper samt till lagar som har samband med den entydiga frågan om målet med föreslagna stöd var att ”få till stånd sådana bostäder med överkomliga boendekostnader som svarar mot boendebestånd hos målgruppen”.<sup>761</sup>

---

<sup>761</sup> RP 170/2004 s. 9.

## 10 SLUTSATSER

### 10.1 Luckor i totalregleringen

I kapitel 1.3 fanns avhandlingens forskningsfrågeställning jämte underfrågeställningar. Såväl det allmännas skyldighet att främja rätten till bostad i GL 19.4 § som den subjektiva rätten till boende som finns bakom ”rätten till oundgänglig omsorg” i GL 19.1 § ingick i forskningsobjektet, tillsammans med all reglering som skall förverkliga dessa grundrättighetsstadganden. Likaså ingick i upplägget en tydlig intention att studera huruvida dessa rättigheter är föremål för en totalreglering där även de bostadslösa kommer i åtnjutande av rättigheterna, utan att någon annan parts rättigheter kränks. Därmed avsågs att övriga parters rättigheter enbart skulle kunna begränsas i den ordning grundrättighetssystemet förutsätter. GL 22 §, som förpliktar det allmänna att främja förverkligandet av såväl grundrättigheter som mänskliga rättigheter, utgjorde en självklar rättsdogmatisk utgångspunkt i forskningsupplägget. I utgångsläget betonades ändå de grundläggande rättigheterna främst.

Redan då jag skrev forskningsplanen var det känt för mig att de nationella grundrättigheterna bör tolkas så att eventuella konflikter med de mänskliga rättigheterna överbryggas. Utgångsantagandet var ändå att de mänskliga rättigheterna skulle ha väldigt litet att tillföra tolkningen både av den subjektiva rätten till ordnat boende, och av skyldigheten att främja rätten till bostad. Det antagandet grundade sig på vetenskapen att det runtom i världen, och också i de europeiska länderna, finns många bostadslösa. Likaså byggde antagandet på vid uppgörandet av forskningsplanen utförda förundersökningar, som tydde på att Finland inte i den nationella totalregleringen av forskningsområdet i större utsträckning skulle ha influerats av människorättssystemet. Den största överraskningen blev därför att det finns ett människorättssystem som i allra högsta grad behandlar rätten till bostad, och borde ha tolkningspåverkan på hur nationell rätt i forskningsområdet borde utformas och tolkas. Av Finland ratificerade människorättsinstrument kan belysa både frågan om eventuella luckor i totalregleringen och sådana eventuella andra brister i den, som gör att vårt land inte uppvisar ett kvalitativt gott förverkligande av ratificerade människorättsinstrument.

Jag börjar därför med att besvara den underfrågeställning som fanns sist, d.v.s. huruvida det finns *luckor* i regleringen, vilka eventuellt också kan medverka till existerande bostadslöshet. Svaret är jakande. Som ovan framkom i behandlingen av den reviderade europeiska sociala stadgan, så har övervakningsorganet för dess förverkligande, den europeiska kommittén för sociala rättigheter, krävt att termen ”bostad” som finns i artikel 31, d.v.s. ”rätten till bostad”, definieras. Det kravet stöds också av internationella ESK-konventionen, och den allmänna kommentaren nr. 4 från år

1991, som anger en form av minimidefinition av i artikel 11.1 avsedd ”lämplig bostad”. Enligt den bör bostäder ”vara beboeliga”. I vår nationella lagstiftning utgör detta inget problem i arava- och räntestödslagstiftningen, som är två centrala instrument inom den sociala hyresbostadsproduktionen. Kvalitetskrav ställs på bostäder vid nyproduktion och grundrenovering. Det sker i allmänhet via övergripande texter på lagnivå, som konkretiseras via en av miljöministeriets bostads- och byggnadsavdelning utgiven byggbestämmelsesamling, där mer tekniska standarder slås fast. Så finns t.ex. i ”Hinderfri byggnad”, som utgör F1 av byggbestämmelsesamlingen, både *föreskrifter* och med mindre text till höger angivna ”anvisningar”, som ger *exempel* på godtagbara lösningar.<sup>762</sup> Kapitel 6 ovan byggde på en ambition att försöka klarlägga lagregleringskravets komponenter vid reglering av *subjektiva* rättigheter. Det självklara syftet var att försöka få ett grepp på vad som krävs vid en närmare reglering av den subjektiva rätt till ordnat boende, som enligt avhandlingen döljer sig bakom uttrycket ”rätt till oundgänglig ... omsorg” i GL 19.1 §. Samtidigt kan slutresultatet av analysen vara en god början som svar på underfrågeställning nr. 1, nämligen vilka frågor som ur ett grundrättighets- och grundlagsperspektiv borde regleras på lag- eller annan bindande nivå. Grundlagsnivån innehåller via GL 22 § då också ett krav på att människorättsförpliktelserna bör respekteras i den nationella totalreglering som har relevans för rätten till bostad.

I kapitel 6.3 sammanfattades lagregleringskravets komponenter utgående från vår nationella grundlag så att den bör innehålla följande komponenter:

1. På lagnivå skall grunder ges för *avgränsning av den personkrets* som omfattas av den subjektiva rätten till boende.
2. Det bör tydligt framgå att den subjektiva rätten till boende är en *subsidiär rätt, som utgör ett sistahandsalternativ*, då alla andra lösningar visat sig vara otillgängliga för den som kan ha denna subjektiva rätt.
3. Denna subjektiva rätt till ordnat boende *utgör i sin helhet en skyddad kärna*, där begränsningar inte är tillåtna, varken lagbaserade eller på annat sätt reglerade.
4. Lagregleringen bör ange *den miniminivå, eller minimistandard*, om man vill uttrycka det så, som personer med subjektiv rätt till ordnat boende bör ha rätt till.

---

<sup>762</sup> Finlands Byggbestämmelsesamling F1, Hinderfri byggnad. Föreskrifter och anvisningar 2005.

5. En till lagstiftaren riktad *aktivitetsplikt att se till att det inte finns någon diskriminerad grupp som saknar samma rättighet som andra likvärdiga grupper har.*

En klar *lucka* finns i det att den *personkrets* som omfattas av denna subjektiva rätt inte är klar och entydig. ”Risk för hälsa och liv”, som var grundrättighetsberedningens kriterium för när subjektiv rätt till ordnat boende finns, skulle i ljuset av kapitel 2 egentligen berättiga alla bostadslösa till ett ordnat boende. Den rättsdogmatisk tolkningen borde således egentligen vara att *alla* bostadslösa har en subjektiv rätt till ordnat boende. Eftersom grundrättighetsberedningen inte avsåg en så vid personkrets, krävs ändå en preciserande lagstiftning som reglerar den personkrets som har subjektiv rätt till ordnat boende. Samtidigt bör naturligtvis tillses att diskriminerade grupper, som saknar subjektiv rätt till ordnat boende inte finns. Idag är framför allt L om missbrukarvård (41/1986) problematisk, då den anger vanlig bostadspolitik som huvudinstrument att ordna bostad åt missbrukare. Dess ställning som lag för ordnande av missbrukares boende är problematisk, då det är så tydligt stadgat att L om missbrukarvård utgör förstahandsinstrument för ordnande av missbrukares boende. Samtidigt finns bland dem så svårt utslagna att de är oförmögna att ordna sitt eget boende. En problemgrupp tycks idag vara de bostadslösa som har flera diagnoser eller problem, av vilka en del kan vara mycket stigmatiserande. I FN:s ESK-kommittés allmänna kommentar nr. 4 nämns också kraftigt stigmatiserande sjukdomar av typ HIV, som bör omfattas av den rätt till lämplig bostad internationella som ESK-konventionens art. 11 skall trygga. Här är det också viktigt att återkalla i minnet den tolkning Europeiska kommittén för sociala rättigheter gett uttryck för, nämligen att skyddshärbärgen *inte* utgör sådan bostad som avses i den reviderade europeiska sociala stadgans art. 31, inte ens fast de i övrigt skulle hålla den kvalitetsnivå som artikeln kräver.

Eftersom bostäder åt missbrukare primärt skall ordnas via vanlig bostadspolitik, och det inte finns tillträde till domstol ifråga om valet av hyresgäster till bostäder som producerats, anskaffats eller grundrenoverats med arava- eller räntestödsfinansiering, finns här också en annan allvarlig brist. *Missbrukarna saknar i arava- och räntestödslagstiftningen tillträde till domstol, där valet av hyresgäst rättsligt kan prövas.* Det finns t.o.m. ett explicit besvär<sup>s</sup>förbud, vilket det finns orsak att återkomma till under kapitel 10.5. Med tanke på frågan om luckor i regleringen är det likväl viktigt att notera att rättssystemet innehåller ett stadgande, som ger principiell rätt för missbrukare med en subjektiv rätt till ordnat boende, att ändå få sin rätt prövad. GL 21 § tryggar besvär<sup>s</sup>rätten även fast det skulle finnas ett explicit besvär<sup>s</sup>förbud. *Rättsdogmatiskt* finns därför grund att hävda att besvär<sup>s</sup>förbudet är en nullitet, och att besvär<sup>s</sup>rätt finns. Det är ur ett *tolkningsperspektiv* en helt saklig tolkning av rättsläget. Pro-

blemet är bara att det kräver att svårt utslagna missbrukare skall känna till huruvida de har en subjektiv rätt till ordnat boende. Dessutom skall de känna till att ett explicit besvärstillsägelse i arava- och räntestödslagstiftningen vid rättslig prövning kan kullkastas via direkt tillämpning av GL 21 §. *Praktisk och rättspolitiskt kan man därför prata om en lucka i lagstiftningen*, fast den inte finns ur ett rättsdogmatiskt tolkningsperspektiv.

Så länge det saknas en klar definition på ”bostad” är det också så gott som omöjligt att påvisa en skyddad kärna i den subjektiva rätten till boende. Skall den vara entydig kräver det att det skall finnas kvalitetskriterier på hurudant boende som avses i denna subjektiva rätt. Utgående från GL 22 § har ”det allmänna”, närmast lagstiftaren, en skyldighet att trygga att luckan täpps till ifråga om vilka kvalitetskrav den subjektiva rätten till boende avser.

En annan *lucka* i den totalreglering som har relevans för de faktiskt bostadslösa i Finland har kunnat påvisas inom den samlade lagstiftning som gäller rätten att få hyresgäster vräkta. Luckan är en mekanism via vilken bostadslöshet ofta uppstår, eftersom vägen till bostadslöshet, åtminstone i utländsk forskning, bevisligen kunnat påvisas gå via en eller flera vräkningar. Det finns ingen anledning att tro att ”rekryteringsvägen” till bostadslöshet i Finland skulle vara avvikande. Också på denna punkt bidrog det oväntat starka människorättssystemet till att uppdaga luckan i nuvarande totalreglering. *Luckan finns ifråga om det förbud mot vräkningar vintertid*, som kan styrkas i gällande tolkning av den reviderade europeiska sociala grundstadgan artikel 31. Vräkning vintertid skall enligt övervakningsorganets tolkningar vara förbjuden. Ett dylikt förbud finns för tillfället *inte* i det finländska rättssystemet. Enligt huvudregeln bör nämligen vräkningen verkställas senast inom två månader sedan vräkning anhängiggjorts.

Det betyder i klartext att vräkningar även vintertid *är* tillåtna i Finland, trots att Finland via ratificeringen av den reviderade europeiska sociala stadgan är skyldigt att förbjuda sådana. Utsökningsbalkens (705/2007) 7 kapitel 4 § innehåller ändå en ospecificerad möjlighet till undantag. Efter detta med att vräkningen bör vara verkställd senast inom 2 månader sedan den anhängiggjorts, finns nämligen tillägget: ”om det inte finns särskilt vägande skäl för längre uppskov”. En *tolknings- och tillämpningsrekommendation* har getts att utnyttja passusen ”särskilt vägande skäl” till att skjuta upp förverkligandet av en vräkning mer än två månader från anhängiggörandet av en sådan, ifall vräkningar annars skulle genomföras vintertid.

Den samlade bilden är ändå, att avsaknaden av ett förbud att vräka någon vintertid uttryckligen utgör en *lucka* i den finländska totalregleringen av rätten till bostad. Den slutsatsen bygger förstås på det tydliga stadgandet i GL 80 §, att grunderna för indi-

videns rättigheter och skyldigheter skall vara *lagreglerade*. Det förutsätter att man inte skall behöva ty sig till innovativa tolkningsmöjligheter av en otydlig lag, vilket jag ändå gjort i min tolknings- och tillämpningsrekommendation ovan. GL 80 § förutsätter att lagregleringen skall vara tillräckligt tydlig. *Utmätningmännen* skall inte tvingas ta huvudansvaret för att Finland på denna punkt lever upp till sina mänskörättsförpliktelser. *Förbudet bör införas genom lag*.

Samma stadgande i GL 80 §, som kräver lagstadgad grund för rättigheter och skyldigheter, gör också att man kan hävda att den nationella totalregleringen av rätten till boende och bostad i Finland innehåller en *lucka*, då den *inte* innehåller ett sådant förbud mot vräkning till bostadslöshet som FN:s ESK-kommittés allmänna kommentar nr. 7 förutsätter, ifall vräkta löper en risk att som bostadslösa utsättas för andra människörättskränkningar. Rosengrens i avsnitt 2.2.3. refererade etnologiska forskning om bostadslösa kvinnors kamp för överlevnad styrker att sexuella övergrepp mot bostadslösa kvinnor inte är ovanliga. Likande slutsatser har styrkts ur FEANTSA-dokument. Även på denna punkt saknas grund att anta att vårt land i detta avseende skulle avvika från det mönstret.

Man kunde förvänta sig att dylika forskningsresultat skulle leda till en samhällsdebatt huruvida kvinnor, och särskilt unga kvinnor, borde få en *positiv särbehandling*, som skulle göra att de alltid vid vräkningssituation skulle ha rätt till en ny bostad, och inte lämnas i en situation där ”hjälp samma” män erbjuder nattlogi, och där sexuella övergrepp och krav på acceptans av ”betalning” i form sexuellt utnyttjande från de ”hjälp samma” männens sida ingår. Avhandlingens rekommendation är därför att en positiv särbehandling av vräkta unga kvinnor allvarligt borde övervägas, enligt vilken sådana som bostadslösa skulle ha omedelbar rätt till bostad. Det skulle ge hemkommunen en skyldighet att ordna ny bostad åt denna grupp vräkta, innan vräkningen verkställs. Helst borde en dylik skyldighet inarbetas i vår lagstiftning. Rekommendationen bygger på ovan nämnda allmänna kommentar nr. 7 från FN:s ESK-kommitté samt på GL 22 och 80 §§.

## 10.2 Riktig regleringsnivå

Frågan om riktig regleringsnivå, som utgör underfråga nr. 1 i denna avhandling, har främst relevans för den subjektiva rätten till boende. Däremot är det, som ovan framkommit, i princip en irrelevant frågeställning för det i GL 19.4 § ingående konstitutionella mandatet att främja vars och ens rätt till bostad. Ifråga om dylika mandat finns enligt grundrättighetssystemet fri rätt att välja metod. Även ett faktiskt anvisande av budgetmedel är en tillräcklig metod.

Människorättsystemet ger likväl indikationer om vilka skyldigheter konventionsstater har. Därför har sökts vägledning också i människorättsystemet, framför allt ifråga om vad som borde vara lagreglerat. Av de *luckor* som ovan i kapitel 10.1 konstaterats utgående från just människorättskapitlet, är det klart att definitionen av vad som når sådan nivå att det kan kallas *bostad* helst borde regleras på lagnivå, fast människorättsystemet som ovan framkommit i princip låter den nationella nivån bestämma hur människorättsförpliktelseerna uppfylls. Motiveringen för kravet på lagnivå är termens centrala roll för hela rätten till bostad, vilken i en finländsk nationell kontext är uppdelad i boende och bostad enligt GL 19.1 § och 19.4 §. Det faktum att det finns en definition på lägre nivå, d.v.s. vid byggande och grundreovering av arava- och räntestödsbostäder hindrar inte att främst den subjektiva rätten till boende nu kan ordnas i något som i värsta fall inte uppfyller rimliga krav, då fastställd kravnivå inte framgår ur lag. Lagstiftarens ansvar bör därför betonas. *Grunder* för en *täckande* reglering av ”skälig boendestandard” borde finnas i lag. Precisering kan sedan göras på lägre nivå.

En central del av avhandlingen utgörs också av granskningen av den samlade regleringen av arava- och räntestödssystem för byggande och anskaffning av hyreshus och -bostäder. Den totalregleringen har gett orsak att grunna över vilka krav juridikens normativa natur ställer på totalregleringen. I detta avslutande kapitel kan till den delen lyftas fram de krav GL 6 § ställer på den totalreglering som skall reglera rätten att hyra en bostad ur det hyresbostadsbestånd som byggts eller anskaffats med medel för den sociala bostadsproduktionen. *Jämlikhetskravet* i nämnda grundlagsstadgande kräver enligt min uppfattning att det skall finnas en nationell reglering på *bindande nivå* som kompletterar lagarnas mycket allmänt angivna grunder; bostadsbehov, förmögenhet och inkomstnivå.

Samtidigt bör man notera att förmögenhets- och inkomstnivåer per definition är kriterier vars exakta nivå bör ändras relativt ofta, eftersom inkomst- och förmögenhetsnivåerna i samhället inte är statiska, utan ändras redan över en relativt kort tid. Det betyder att *lagnivån inte* bör komma ifråga. Möjligheterna till nationell rättvisa mellan bostadssökande på olika orter förutsätter enligt min uppfattning en reglering på *förordningsnivå*.

### 10.3 Finns rimlig totalstruktur på regleringen?

Den subjektiva rätten till ordnat boende är bristfälligt reglerad, vilket redan noterades i avsnitt 10.1 om luckor i regleringen. En täckande helhetsreglering av den rätten måste därför efterlysas. Det är en så central brist att den även bör noteras, då i det avslutande kapitlet sammanfattas frågan om regleringen har en rimlig totalstruktur.

Så länge så helt elementära frågor som vilken personkrets som omfattas av regleringen är obesvarade, liksom frågan om vilken standard på det ordnade boendet den subjektiva rätten avser, kan inte heller totalregleringen till denna del anses acceptabel.

I diskussionen om bostadsbidragssystemen i avsnitt 7.1.3 ovan noterades också att bostadsbidraget för pensionärer, baserat på L 571/2007, utgör ett förstahandssystem, som utesluter att det allmänna bostadsbidragen enligt L 408/1975 kan utgå. Likaså noterades att bostadsbidragen för pensionärer är kännbart lägre än de som utbetalas enligt den allmänna lagen om bostadsbidrag (571/1095). En frågeställning man då ställs inför är om det finns en rimlig grund att ge kännbart lägre bostadsbidrag åt dem som har pension. Mitt svar är nekande. Man kan inte försvara att människor som är så sjuka att de erhållit pension, skall tvingas komma till rätta med ett kännbart lägre bostadsbidrag. Redan pensionen är ju lägre för dem som har ett förvärvsliv bakom sig än vad förvärvsinkomsten varit. Bland de bostadslösa är eventuell pension sannolikt oftast en sjukpension. Bostadslösa som saknar pension, och per definition också saknar bostad, får förstås inte alls bostadsbidrag, men de kan principiellt få sådant enligt det allmänna bostadsbidragssystemet, ifall de lyckas få tag på en bostad som motsvarar behovet. Också denna skillnad mellan ett potentiellt bostadsbidrag för icke-pensionerade respektive pensionerade bostadslösa, ifall de lyckas få en bostad, är mycket svårmotiverad.

GL 80 § 1 mom. kräver att grunderna för rättigheter och skyldigheter regleras på lagnivå. Nu innehåller den allmänna lagen om bostadsbidrag (408/1975) 7 § en delegering till regeringen att årligen fastställa även det maximala antalet kvadratmeter bostadsbidraget utbetalas för. Maximistorlekarna sökande kan få bostadsbidrag för var för år 2011 fastställda i F 1036/2010) 6 §. De var exakt samma som för år 1996, fast bostadsbidragsutredningen år 2006 visade att hälften av dem som får allmänt bostadsbidrag bor på en större bostadsyta än de får bostadsbidrag för. Som ovan framkommit sänktes till år 1996 de bostadsstorlek som berättigar till bostadsbidrag, för de allra minsta bostäderna. Ursprungligen strävade man efter att bestämma de bostadsstorlekar som berättigar till allmänt bostadsbidrag så, att de skulle motsvara medelstorlekarna på aravabostäder. Ett av målen med storlekskraven var också, enligt samma källa, att styra hyresgästerna till bostäder av den storlek som ett effektivt utnyttjande av bostadsstocken förutsätter.<sup>763</sup> Detta är i praktiken möjligt endast om bostadsstorlekarna över tid är konstanta. Bestämmelser som är avsedda att vara bestående över en längre tid, och är avsedda att ange ”grunder för rättigheter”, hör enligt GL 80 § primärt hemma på lagnivå. Dagens samlade reglering betraktar i princip till allmänt bostadsbidrag berättigade maximistorlekar på bostad som ”spelbrickor” som

---

<sup>763</sup> Asumistukiselvitys 2006 s. 20.



årligen kan justeras enligt ekonomisk konjunktur. I praktiken har bostadsstorlekarna ändå inte använts på det sättet. Principiellt skulle de maximistorlekar på bostäder som berättigar till bostadsbidrag ändå, utgående från ovanstående argumentation, höra hemma på *lagnivå*.

Nuvarande lagreglering kan även allmänt kritiseras för att vara diskriminerande mot pensionärer, och i synnerhet mot dem som är så sjuka att de har *sjukpension*. Stöd för detta påstående kan hittas i människorättssystemets krav på att speciellt värna om svaga och sårbara grupper i samhället. Den nationella prövningsmarginalen konstaterades visserligen i människorättskapitlet vara *vid* ifråga om ESK-rättigheter. Där citerades också en uppfattning enligt vilken aktivitetsplikten utlöses först då förverkligandegraden av sociala rättigheter sjunker alltför lågt. Den reviderade europeiska sociala stadgan förbjuder ändå all form av diskriminering vid förverkligandet av den. I kapitel 7.1.3, åter, påvisades att nämnda stadga i artikel 31 § 3 *kräver* stödssystem som gör bostäder tillgängliga även för ekonomiskt svaga grupper. Likaså har Finland ratificerat tilläggsprotokoll 12 till Europeiska människorättskonventionen, som innehåller ett totalt diskrimineringsförbud, vilket är helt oberoende av tillämpningskontext. Beaktar man då att bostadsbidragssystemet för pensionärer betjänar betydligt fler människor än det allmänna bostadsbidragssystemet, men med betydligt mindre pengar, finns det därför orsak att hävda att människorättsperspektivet förutsätter att *lagstiftaren reviderar* de här avsedda lagarna om bostadsbidrag, så att alla diskriminerande element elimineras. Även GL 22 § medför då en *objektiv förpliktelse* för lagstiftaren att ingripa, då sådant som enligt människorättssystemet är oacceptabelt ingår i vårt rättssystem.

I kapitlet med diskussion om regleringen av aravalån för hyreshus och –bostäder noterades, att aravalånen primärt skall ses som en metod att uppfylla skyldigheten i GL 19.4 § att främja vars och ens rätt till bostad.<sup>764</sup> Trots det finns orsak till kritiska kommentarer om regleringens struktur. Det skulle vara rimligt att faktorer som i väsentlig grad påverkar boendets villkor skulle slås fast på *lagnivå*. *Lånetiden* tillhör då de diskutabla punkterna i nuvarande reglering. Den borde rimligtvis anses som en av de grunder som i slutändan utgör en viktig faktor som påverkar hyresnivåerna. Eftersom det finns en grupp, missbrukarna, som i första hand skall anvisas bostad via vanlig bostadspolitik, skulle GL 80 § förutsätta att den fastställs på *lagnivå*.

<sup>764</sup> I kapitel 1 ovan har ändå påvisats att arava- och räntestödssystemen setts som huvudinstrument även i kampen mot bostadslöshet. I den beskrivningen saknas beskrivning som skulle klargöra att förverkligandet av den subjektiva rätten till boende enligt GL 19.1 § skulle skötas via andra instrument. Jag har därför också i avhandlingen utgått från att arava- och räntestödslagstiftningen officiellt setts som huvudinstrument även för förverkligande av den subjektiva rätten till boende i GL 19.1 §.

Förbluffande är också att annuitetslånen via bestämmelse på förordningsnivå utvecklats till någonting som entydigt kan klassas som en *förstahandsmodell*. Till annuitetslånets egenskaper hör att annuiteten i ett högränteläge kan ta hela annuitetsbeloppet, och att pengar inte i den blir över till amortering. Amorteringstidtabellen kan alltså bli i högsta grad osäker. Endast i ett lågränteläge finns förutsättningar för en snabbare återbetalning. Aravalagen möjliggör i och för sig både lån med fasta amorteringar och annuitetslån. Osäkerhetsmomenten med annuitetslån är ändå större. Därför skulle det kunna anses rimligare att det uttryckligen skulle vara *lagstiftaren* som tar ställning till frågan huruvida endera modellen skulle utvecklas till en förstahandsmodell. Ett delmotiv till den synpunkten är att hyresbostadsaravalån som beviljats som annuitetslån också innehåller en ”farlig” egenskap. Den framkommer via bestämmelsen att räntorna betalas först, ifall annuiteten inte räcker till att betala såväl ränta som amortering. Det betyder i klartext att annuiteten, trots att den justeras med samma procentuella utveckling som konsumentprisindexet, under perioder av upprepat höjda räntenivåer inte nödvändigtvis garanterar att någon amortering överhuvudtaget ryms i annuiteten. Även räntestödssystemet beaktar att räntedelen kan ha tagit så stor del av annuiteten att det är osannolikt att lånet är återbetalt inom 45 år. I sådana situationer höjs amorteringsdelen fr.o.m. år 39, för att lånet skall vara återbetalt inom 45 år. Det tyder alltså på att riskerna med annuitetslån är kända, men sättet att lösa problemen leder till större amorteringskostnader i räntestödssystemet under de 6-7 sista åren av lånet, vilket kan göra dessa bostäder orimligt dyra då de redan kan vara ganska slitna. Å andra sidan kan ett långvarigt lågränteläge leda till en snabbare återbetalning, utan oskäliga konsekvenser på hyresnivån.

Utslag från JO-ämbetet visar också på det självklara, nämligen att lagstadgade kriterier för val av hyresgäster inte heller kan frångås, fast hyresvärden skaffat kreditupplysningar, enligt vilka någon bostadssökande skulle ha obetalda skulder. Det måste, enligt JO-ämbetet, finnas en reell grund för misstanken att en sökande skulle lämna hyror obetalda, innan dylikt kan läggas sökanden till last, och utgöra grund till förvägrad hyresmöjlighet. Det finns nämligen varierande orsaker bakom, och varierande storlek på skulder, som förorsakat betalningsanmärkningar i kreditupplysningar. Tidpunkten för när skulden uppstått, varför den uppstått, och frågan om det finns tecken på ändrad livsstil från hyresbostadssökandes sida, bör alltså vägas in, förrän ofördelaktiga kreditupplysningar kan användas som en indikation på risker för vanskötsel av hyresbetalningar från en sökandes sida. Regleringen är alltså i skick till denna del, fast felaktig tillämpning påvisats.

Ifråga om valet av hyresgäster kan noteras att även väldigt *vida lagstadgade undantagsregler*, som inför grunder för beviljande av hyresbostad ur det sociala hyresbostadsbeståndet som ”driften av huset” och ”bostadsområdets sociala mix”, kan vara

problematiska. I värsta fall erbjuder de skenbar ursäkt att förbigå dem som borde ha förstahandsrätten till en bostad ur det sociala hyresbostadsbeståndet. *En rättspolitisk rekommendation att undvika vida undantagsregler är därför motiverad.* Trots att de har ett gott syfte, uppvisar påstådd tillämpningspraxis oroväckande drag.

#### 10.4 Finns felaktig regleringsnivå i totalregleringen?

Svaren på denna del av forskningsfrågeställningarna har förstås en nära koppling till kapitel 10.2 ovan, d.v.s. frågan vad som är riktig regleringsnivå. I sammanfattningen i det kapitlet noterades att regleringen av förmögenhets- och inkomstnivåerna i gällande totalreglering genomgått en märklig utveckling. Då de tre huvudkriterierna för val av hyresgäster till arava- och räntestödsbostäder helt berättigat lyfts till lagnivå, för att bättre motsvara kraven i GL 80 §, har fastställelsen av *nivån* på två av dessa kriterier, d.v.s. förmögenhet och inkomster, successivt slopats på förordningsnivå. Den *faktiska* beslutanderätten över grunderna för den principiella rätten att hyra arava- och räntestödsbostad har därmed lämnats till kommunerna. ARA ger visserligen rekommendationer, men en rekommendation är bara en rekommendation och inte en bindande reglering.

Europeiska kommitténs för sociala rättigheter tolkning i fallet FEANTSA v. Frankrike visar också tydligt att de bostadspolitiska systemen bör vara uppbyggda så att en feedback snabbt kommer till normskaparens kännedom, ifall vald policy inte fungerar på avsett sätt. Utvärderingen av de på förordningsnivå slojade maximala inkomst- och förmögenhetsgränserna borde därför vara mycket mer systematisk och täckande än de utvärderingar som hittills gjorts, för att uppfylla de uppföljningskrav den europeiska kommittén för sociala rättigheter krävde i fallet FEANTSA v. Frankrike. Likaså är det centralt att diskriminerande element *inte* finns i totalregleringen. Kommunvis varierande *faktiska* inkomst- och förmögenhetsnormer *är* inför det kravet *problematiska*. Enhetliga nationella normer skulle krävas. Undantagsregler kunde, som fallet var tidigare, ge möjlighet att i brist på sökande som uppfyller stipulerade villkor, anta även sådana som inte uppfyller villkoren.

I kapitel 7.1 noterades att detta motiverades med att ingen har en subjektiv rätt till bostad. Ännu en gång finns det orsak att påpeka att normal bostadspolitik utgör huvudinstrumentet för skötseln av missbrukares bostadsfrågor. Så länge den lagstiftningen gäller och tillämpas, förutsätter GL 80 § att förmögenhets- och inkomstgränser fastställs på *bindande* nivå.

Som framgick i avsnitt 6.2.2.2 ovan ansåg biträdande JO efter en granskning av skyddshärbärgen i Helsingfors år 2001 ändå att *alla* bostadslösa alkoholister, som

övernattade i skyddshärbärgen hade rätt till boendeservice enligt *socialvårdslagen*. Den lagen är en allmän lag, som inom socialrätten har företräde framom speciallag. De hade enligt utslaget åtminstone rätt till ett boende som uppfyllde alla hälso-skyddskrav. Det fick Helsingfors stad att skissa på förbättringar av skyddshärbärgena. Som ovan framkommit, uppfylls likväl inte den reviderade europeiska sociala stad-gans "rätt till bostad" i skyddshärbärgen, vilken standard dessa än må ha. Social-vårdslagen skulle i och för sig vara tillräcklig, om den skulle tolkas som bitr. JO ville, d.v.s. att stödboende och serviceboende skulle erbjudas missbrukare i skyddshärbär-gen. Ett bristfälligt förverkligande av den subjektiva rätten till boende kan alltså del-vis ses som *kommunala sektorns* feltolkningar i tillämpningssituationer.

Även om alla missbrukare som använt skyddshärbärgen skulle få stöd- eller service-boende, kvarstår likväl frågan om det utanför skyddshärbärgenas klientel finns miss-brukare med subjektiv rätt till ordnat boende. Avhandlingens svar fanns redan i kapi-tel 1, där bostadslöshet definierades, och faktisk bostadslöshet beskrevs. Det finns även människor som övernattar utomhus, under broar och på liknande ställen. Bland dem finns med stor sannolikhet även grava missbrukare. GL 6 §, d.v.s. jämlikhets-stadgandet i grundlagen, skulle därför enligt min uppfattning kräva en reglering på bindande nivå, d.v.s. förordningsnivå.

Programmet för bekämpande av långtidsbostadslösheten har förhoppningsvis redan rättat till en del av situationen. Ännu finns likväl ingenting som styrker att det inte kan finnas bostadslösa missbrukare med subjektiv rätt till ordnat boende, vilka fortfa-rande är hänvisade till den allmänna bostadspolitiken som huvudinstrument för att få en bostad. Så länge den situationen finns, har kravet på *bindande* reglering också re-levans när det gäller frågan om inkomst- och förmögenhetsnivåer som principiellt berättigar till hyresbostad ur det hyresbostadsbestånd som arava- och räntestödslag-stiftningen tillämpas på.

## 10.5 Finns en innehållsmässig respekt för grundrättig-heterna och de mänskliga rättigheterna?

Missbrukares avsaknad av tillträde till domstol ifråga om valet av hyresgäst, då de sökt bostad via sitt lagstadgade "huvudinstrument" att få bostad, d.v.s. den vanliga bostadspolitiken, betyder i praktiken att sådana som främst är klassade som missbru-kare *nekas* en i subjektiva rättigheter mycket central dimension, nämligen möjlighet-en av få sin rätt prövad i domstol. Så länge vanlig bostadspolitik är huvudmetod att anvisa missbrukare bostad, är även avsaknaden av tillträde till domstol, för att rätts-ligt pröva valet av hyresgäst en *lucka* i gällande lagstiftning. En strikt *rättsdogmatisk*

tolkning möjliggör visserligen att man kan hävda att GL 21 § upphäver de explicita besvärshänsynerna i aravabegränsningslagens (1190/1993) 21 § 2 mom. och L om räntestöd (604/2001) 41 § 3 mom. och att ingen lucka finns.

Beslut om val av hyresgäst görs oftast i bolag, som kan vara ägda av kommun eller av angivet samfund. Enligt samma aravabegränsningslag 4d § och samma räntestödslag 11d § utövar kommunen tillsyn över att kriterierna för val av hyresgäster följs. Det gäller självfallet både för av kommunen och av tredje part ägda hyreshus och – bostäder. Enligt aravabegränsningsL (1190/1993) 21 § 2 mom. och L om räntestöd (604/2001) 41 § 3 mom. finns, som ovan framkom, inte besvärshänsyn över den kommunala myndighetens beslut att godkänna valet av hyresgäst. Det finns t.o.m. ett formellt besvärshänsyn. Just kombinationen av en faktiskt bostadslös grupp, som kan omfattas av den subjektiva rätten till ordnat boende, men vars bostadsfrågor primärt enligt lag ordnas via vanlig bostadspolitik *utan* att rätt att anföra besvär över valet av hyresgäst tryggats, är en allvarlig brist i rätten till boende. Situationen speglar således både en faktisk lucka och en mycket konkret kränkning av principen att subjektiva rättigheter alltid skall åtföljas av besvärshänsyn. *Det lagstadgade besvärshänsynen bör slopas.*

En sökande som kan styrka att han/hon hör till gruppen som har en *subjektiv* rätt till ordnat boende i stöd av GL 19.1 § kan likväl direkt åberopa GL 21 §, som ger besvärshänsyn över kommunalt beslut att godkänna valet av hyresgäst. Det gäller likväl endast ifall sökanden explicit sökt en specifik bostad. En allmän ansökan, utan att specificera ansökt bostad är då mer problematisk. I sådana fall delges sökanden knappast ens beslutet om val av hyresgäst för varje enskild bostad. En dylik sökande berövas i praktiken sin rätt att anföra rättelseyrkande och besvär. Rekommendationen att slopa det lagstadgade besvärshänsynen bygger på en motstridig lagstiftning, där de som omfattades av rätten att anföra besvär knappast är medvetna om sin rätt. Rekommendationen är således närmast en *rättspolitisk* rekommendation, som syftar till att göra rättsläget entydigt.

En annan synpunkt *de lege ferenda* kan också framföras för missbrukares potentiella subjektiva rätt till boende. Förslaget kunde rätta till problemen. *L om missbrukarvård (41/1986) borde ändras, så att den allmänna bostadspolitikerna inte längre automatiskt skulle vara första hands metoden att ordna bostad åt alla missbrukare. I stället borde en bedömning göras om de lider av ett så gravt faktiskt handikapp enbart p.g.a. missbruket, eller de p.g.a. missbruk kombinerat med annan diagnos eller problem, att deras handikapp kan klassas som gravt enligt handikappservicelagens 8 §. Ifall ett sådant faktiskt handikapp kan påvisas, borde deras rättigheter bedömas utgående från handikappservicelagen (380/1987) 8 §.*

Om en dylik rekommendation skulle förverkligas, är det viktigt att handikappservice-lagens (380/1987) definition på handikapp i 2 § redan är så vid att den inkluderar alla med ett *faktiskt* handikapp. Potentiella problem är kravet på "långvarighet" ifråga om det faktiska handikappet, men om det kravet finns på övriga som lyder under den lagen, kan det nog inte heller anses som orimligt för ovan nämnda grupp. Logiskt kan man argumentera att en missbrukare, som eventuellt även har andra problem som gjort honom/henne långvarigt oförmögen att ordna en bostad åt sig, de facto är så "förslavad" under sitt missbruk och eventuella andra sjukdomar att det finns ett *gravt faktiskt handikapp*. Förutsatt att det möjliggörs att tillämpa handikappservice-lagen på missbrukare, bör det alltså också vara möjligt att med *tolkning* komma fram till vilka av dem som i praktiken är *gravt* handikappade. Den kritik Europeiska kommittén för sociala rättigheter framfört, att rättigheterna i Finland är alltför diagnosbaserade, talar också för att här anförd de lege ferenda synpunkt.

I kapitel 1 i avhandlingen påvisades också att personer med två eller flera diagnoser eller någon diagnos plus problembeteenden varit en växande grupp bland de faktiskt bostadslösa. Avhandlingens tolkning är, utgående från människorättssystemets krav att man bör se till det *faktiska* handikapp dylika individer har. Bland dylika kan finnas personer som bör betraktas som handikappade, men som i praktiken inte klassas som sådana. Allra tydligast stöder sig kravet på att se till det *faktiska* handikappet på den europeiska sociala stadgans definition i art. 15 av "funktionshinder", presenterat i kap. 3.3.2.3 om funktionshindrades rätt till integrering. Arten av funktionshindret, eller dess uppkomstsätt, får enligt nämnda artikel inte ha betydelse för rätten till stöd de handikappade är berättigade till. Om de klassas som *gravt* handikappade, eller funktionshindrade om man föredrar den termen, har de i vår nationella lagstiftning utgående från L om service och stöd på grund av handikapp (380/1987) rätt till den service deras handikapp förutsätter. Om de inte klarar av att skaffa sig ett ordnat boende, skall kommunerna träda emellan och hjälpa till.

Även det numera i lag inarbetade systemet att sökande från den egna hemkommunen kan prioriteras, ifall det finns två eller flera jämnstarka sökanden, har i avhandlingen identifierats som en mekanism som i värsta fall kan medverka till marginalisering och som en reglering som ur grundrättighetssynpunkt är tvivelaktig. Ifall möjligheten att få ett arbete på annan ort stupar på att en sökande från hemkommunen, ifråga om bostadsbehov och övriga lagstadgade kriterier, anses vara likvärdig med en utsocknes, och därför prioriteras vid val av hyresgäst, kan en utsocknes sökande hindras från att flytta till ett arbete på annan ort. Den utsocknes sökande kan då t.ex. bli kvar i arbetslöshet och riskera att slås ut även från bostadsmarknaden. Hemort som delkriterium vid val av hyresgäst bortser från i GL 7 § reglerad rätt att fritt välja hemort, vilket JO-ämbetet bevisligen tidigare vägt in i utslag på klagomål, där kritik framförts

mot att hemkommunen använts som grund vid val av hyresgäst. Det följer inte heller gammal regleringstradition, där lokalt normskapande främst förekommit då egendomsskyddet varit den rätt som begränsas. I den aktuella regleringen var det *rätten till jämlik behandling* som fick vika för en lagreglerad rätt att i vissa situationer låta hemkommun vara det utslagsgivande kriteriet vid val hyresgäst.

Det finns också orsak att återkalla i minnet de rättsverkningar sociala grundrättigheter har enligt kapitel 6.1. I det kapitlet citerades Tuoris indelning av ESK-rättigheters rättsverkningar. Bland dessa fanns även ett *försämringsförbud*. Försämringsförbudet borde ha beaktats då regeringen år 1996 minskade den bostadsstorlek som berättigar till allmänt bostadsbidrag med 3 m<sup>2</sup>/bostad i 1-3 personers hushåll. I kapitel 7.1.5. ovan, om användningen av bostadsbidrag enligt relevanta lagar, påvisades att den faktiska konsekvensen av sänkningen blev att endast hälften av alla som får allmänt bostadsbidrag får det för en bostad av den storlek de faktiskt hyr. Den ekonomiskt svaga grupp som har rätt till bostadsbidrag enligt det allmänna bostadsbidragssystemet fick alltså ytterligare 0,5-3 m<sup>2</sup> av sin bostad, som de är tvungna att betala helt med egna medel. För en del kanske reformen innebar att de för första gången fick en lägenhetsyta som inte berättigar till bostadsbidrag. I det ljuset, måste ändringen betraktas som en *kränkning* av försämringsförbudet. Försämringen har också relevans för bostadslösa. Det gäller den del av de bostadslösa som inte har pension.

Då hälften av dem som får allmänt bostadsbidrag bodde i en större bostad än de får bostadsbidrag på, är utbud och efterfrågan på bostäder i den storleksklass som skulle ge 1-3 personers familjer en bostad knappast i balans. Det finns sannolikt ett underskott på bostäder som är så små att de för 1-3 personers hushåll berättigar till allmänt bostadsbidrag för hushållets faktiska boendeyta. Konsekvensen är att regeln om att bostadsbidraget skall utgöra ”80 % av det belopp ..... som överstiger den i euro uttryckta bassjälvriskandelen” av hyran rubbas. Punkterna innebär att där finns ett viktigt uttryck bortlämnat, nämligen ”av de skäliga boendeutgifterna”. Nu har då hälften ”oskäliga” boendeutgifter, efter att antalet godtagbara kvadratmeter minskats år 1996.

Utgående från GL 22 § kan kritik framföras mot det faktum som rådde år 2006 enligt kapitel 7.1.2, nämligen att de minsta proportionella ökningarna av grunden för det allmänna bostadsbidraget gjordes för små bostäder i Helsingfors, under i det kapitlet granskad period. Gapet mellan faktisk hyresnivå och den hyresnivå som berättigar till bostadsbidrag var ju redan tidigare störst där. Orsaken till att kritik kan framföras utgående från GL 22 § är att stödsystem inom det sociala området, enligt vad som påvisades i människorättskapitlet, borde utformas så att speciell hänsyn tas till de svaga i samhället. Samtidigt bör noteras att bostadsbidragen utgör en del i förverkligandet av GL 19.4 § och att i kapitel 7.1.2. påvisades en utveckling, där grunden för

det allmänna bostadsbidraget i vissa fall tack vare höjningarna t.o.m. kan korrelera relativt väl med de faktiska hyrorna. Det gällde likväl enbart stora bostäder i ”glesbygdsfinland”, medan grunden för det allmänna bostadsbidraget för små bostäder i Helsingfors jämte kranskommuner alltmer fjärmats från de reella hyrorna.

Kritiken bygger samtidigt på att den faktiska bostadslösheten är starkt koncentrerad till Helsingfors jämte kranskommuner, och till andra stora tillväxtcentra. Den faktiska bostadslösheten är också långt de ensamstående och de små hushållens problem. Den relativa omstruktureringen av bostadsbidragen så att den yta som berättigar till bostadsbidrag för små bostäder sänks till en nivå där utbudet inte motsvarar efterfrågan, medan man samtidigt höjer bostadsbidragen så att de för stora hushåll i glesbygdskommuner kan ligga nära faktisk hyra, strider mot för Finland bindande människorättsförpliktelser, om man utgår från att de bostadslösa rimligen borde räknas in bland allra svagaste i samhället. Vid framförandet av dylik kritik, väger jag också in i människorättskapitlet hävdad uppfattning att människorättssystemet även kan berättiga till en kritisk granskning av nationella *prioriteringar* i resursanvändningen, även om en *vid* nationell prövningsmarginal i princip finns. Skyldigheten att speciellt beakta samhällets svaga är ändå så central ifråga om mänskliga rättigheter på det sociala området att man inte kan bortse från övervakningsorganens rätt att även granska nationella prioriteringar ifråga om resursanvändning. Dessutom kan kopplingen till kravet att respektera människorättsförpliktelserna motivera en granskning utgående från *lagregleringskarvet*.

Ser man framåt, som avhandlingen skall gör, kan också för bostadsbidragssystemen samma uttryck användas ifråga om skyldigheten att via lagändringar avlägsna alla diskriminerande element, även sådana som uppstår då man beaktar konsekvenserna av två separata lagar. Det kan med Alexys terminologi uttryckas så att det finns en *rätt till normativa åtgärder*, baserad på att Finland iklätt sig människorättsförpliktelser att eliminera alla former av diskriminering och på att GL 22 § förpliktar till aktivt främjande av de mänskliga rättigheterna och grundrättigheterna. Ett sätt att korrigera situationen kunde vara att den allmänna lagen om bostadsbidrag (408/1975) och L om bostadsbidrag för pensionstagare (571/2007) slås ihop till en lag. Det är åtminstone avhandlingens rekommendation, eftersom det är svårt att hitta något rimligt och försvarbart motiv att hålla isär det allmänna bostadsbidragssystemet och det för pensionstagare. Det måste närmast betecknas, som en *rättspolitisk* rekommendation, fast situationen redan ur en *rättsdogmatisk* synpunkt är ohållbar och GL 22 § förpliktar lagstiftaren till handling. Grunder för avgränsningen av den personkrets som har rätt till bostadsbidrag borde då tydligt avgränsas i dylik lag. Ett acceptabelt sätt av avgränsa den personkretsen kan t.ex. bygga på samma systematik som nuvarande L om allmänna bostadsbidrag (408/1975) 3 och 3a §§. Där är ett kriterium att de sam-



manlagda fasta månadsinkomsterna för dem som hör till hushållet inte får överstiga ett belopp som årligen fastställs av statsrådet.

Forskningsupplägget innehöll också, både i huvudfrågeställningen och i underfrågeställning nr. 6, en fråga om *andra* parters grundrättigheter respekteras samtidigt som bostadslösas möjligheter och rättighet att få bostad respekteras. Avsnitten 7.2.2 – 7.2.4 har varit avsedda som en behandling av en dylik problematik. Dessa avsnitt bygger samtidigt på avsnitt 4.3.2.2 jämte de underrubriker som finns under det avsnittet i avhandlingen, och som gäller totalregleringen av *ägandet* av hyreshus, vilka fått åtminstone delfinansiering via medel för den sociala bostadsproduktionen. Regleringsutvecklingen uppvisar drag med både vilseledande uppgifter om rättsläget och en ”tyst reträtt” från statsmaktens sida, där man först i RP 79/2004 erkänner att det funnits en ojämlig behandling av privaträttsliga samfund och gör något åt situationen.

Det finns numera en lagstiftning som reglerar vilka potentiella hyreshusägare som kan få aravalån eller räntestöd för byggande, grundreovering och anskaffning. Den *instrumentella* position dylika ägare har är intressant. Trots avhandlingens deklarerade syfte att ha en framtidsapproach, fanns ett betydande element av regleringshistoria i behandlingen. Här är ändå orsak återgå till vad regleringen idag har för faktiska konsekvenser, fast dagsläget är omöjligt att förstå om regleringshistorien inte skulle ha relaterats.

Idag har vi en situation där *angivna samfund*, som är en betydande ägargrupp, är bundna av självkostnadsprincipen då de skall fastställa hyran både i aravahyresbostäder och i med räntestöd byggda eller anskaffade hyresbostäder. Däremot har *försäkringssamfund* rätt till *fri hyressättning* för räntestödsfinansierade hyresbostäder i sin direkta ägo. Det har också eventuella ägare av hyresbostäder som *avsagt sig sin allmännyttighet* då L 572/1999 skulle träda i kraft år 2000. För angivna samfund ansågs det nämligen möjligt att i vanlig lagstiftningsordning övergå från fri hyressättning till samma självkostnadsprincip som gällde för aravahyresbostäder. Det krävde en *aktiv handling*, nämligen att samfunden avsade sig allmännyttigheten, för att de skulle behålla den fria hyressättningsrätten för räntestödsfinansierade hyresbostäder.

Försäkringssamfunden har däremot ansetts skyddade av principen om god tro. De ”har inte kunnat förutse” att en explicit frihet att fritt bestämma hyran i räntestödsfinansierade hyresbostäder skulle slopas via ny lagstiftning. Om de däremot vill fortsätta att producera räntestödsfinansierade hyresbostäder bör de, efter det att på RP 79/2004 baserad lagstiftning trädde i kraft 01.09. 2004, bilda dottersamfund som söker om angivande som allmännyttiga samfund. Då faller räntestödsfinansierade hyresbostäder som överförs till dottersamfund, eller som nyproduceras av dylika, under principen om en självkostnadshyra. De faller också inom ramen för skyldigheten att

utjämna hyror mellan olika hyreshus, också mellan arava- och räntestödsfinansierade hyresbostäder. Vi har alltså ett dagsläge där för privaträttsliga ägare gäller olika regler ifråga om hyressättning och övriga begränsningar, som numera även gäller räntestödsfinansierade hyresbostäder.

Det kan i praktiken innebära en högre hyra för av försäkringsbolag ägda räntestödsfinansierade hyresbostäder. I praktiken har försäkringssamfund knappast byggt eller anskaffat dylika på glesbygd. Mer sannolikt är att de finns i stora tillväxtcentra, där efterfrågan på hyresbostäder varit tryggad och stabil. Då även de faktiskt bostadslösa funnits i landets största tillväxtcentra, kan den fria hyressättningsrätten även ha medverkat till att dessa bostäder av ekonomiska orsaker varit utom räckhåll för bostadslösa. Till den del den fria hyressättningen finns kvar, kan den fortsättningsvis leda till en högre tröskel för bostadslösa att kunna hyra en dylik bostad.

Frågan hur man skall gå vidare från en dylik situation är likväl svårbesvarad. Fastän skiftande tolkningar ifråga om skydd för privaträttsliga ägares goda tro påvisats, finns ingen självklar utväg. Dogmen om "god tro" och "särkild egendom" är så pass central i GRU:s tolkning av rätten att ingripa i egendomsskyddet, att en ändring ifråga om av försäkringssamfundet eventuellt fortfarande ägda räntestödsfinansierade hyresbostäder inte automatiskt kan förespråkas. Ur bostadslöshetssynvinkel skulle det vara olyckligt att låta allmännyttiga samfund återgå till fri hyressättning ifråga om räntestödsfinansierade hyresbostäder. Konsekvensen kunde bli högre hyror, vilket kunde bli ödesdigert i synnerhet då man övergått till att uteslutande finansiera den sociala hyresbostadsproduktionen via räntestödssystemet. Ändå skulle det vara mer motiverat att fråga sig vilken part som är den faktiska risktagaren vid räntestödsproduktion av hyresbostäder, och därmed också ifrågasätta om med dylika medel delproducerade hyresbostäder faktiskt är "särskild egendom", som producerats enbart tack vare räntestödet. Jag har ovan deklarerat att min uppfattning är man kan ifrågasätta om räntestödsfinansierade hyresbostäder alls är "särskild egendom". Konsekvenserna om den tolkningen skulle slå igenom skulle bli att man bör slopa statusen som "särskild egendom" för med räntestödsmodellen producerade hyresbostäder. Det skulle vara ett erkännande av att vi idag har en situation där hyresbostads- och -husägares grundrättighetsskydd kränks enligt gällande lagstiftning. Följderna för kampen mot bostadslöshet kunde också bli så tragiska, om man återgick till fri hyressättning, att man med en titel HUSA gett en bok, som också återfinns i källförteckningen till detta verk, frestas att kommentera läget med: *Non Liquet*.

## 10.6 Slutkommentar

Den samlade bilden av den lagstiftning och den totalreglering som skall trygga bostadslösas rätt till subjektiv rätt till ordnat boende enligt GL 19.1 §, och förverkliga det allmännas skyldighet att främja rätten till bostad för var och en, har många positiva pusselbitar som redan nu är på plats. Ett korrekt utnyttjande av socialvårdslagens stadganden om boendeservice, d.v.s. stödboenden och serviceboenden, kunde redan räcka långt för att förverkliga den subjektiva rätten till ordnat boende för faktiskt bostadslösas del.

Det betyder ändå inte att all reglering är i skick. L om missbrukarvård har tyvärr fått en central roll vad det gäller att påvisa luckor och problem i totalregleringen. Det är inte politiskt populärt att tala för utslagna missbrukares rätt till ett människovärdigt liv, som de med nuvarande totalreglering av den subjektiva rätten till ordnat boende delvis berövas. Det är likväl forskarens skyldighet att inte väja för impopulära sanningar. Hela den subjektiva rätten till ordnat boende kräver en närmare reglering. Bristerna är allra tydligast just då det gäller missbrukare, därför att L om missbrukarvård (87/1986) anvisar den normala bostadspolitik som huvudsakligt instrument för att ordna bostad åt missbrukare. Denna ”normalitetsprincip” är problematisk bl.a. därför att den inte ger bostadssökande någon besvärsmätt över förvägrad bostad ur det hyresbostadsbestånd som rimligen bäst passar för bostadslösa missbrukare, nämligen det s.k. sociala hyresbostadsbeståndet, d.v.s. det som producerats eller anskaffats med arava- eller räntestödslån. Det kan också te sig som något av ett misslyckande för hela det systemet då man numera tvingats att ta till två specialprogram, ett för bekämpande av långtidsbostadslösheten. Det är i sig ett gott program, eftersom det finns en rejäl understödsdel, som skall göra hyrorna skäligen. Det möjliggör även bidrag för serviceutrymmen, vilket kan vara nog så viktigt för att hyran skall bli skälig för människor som redan är så svårt utslagna att de klassas som långtidsbostadslös.

Det andra elementet i specialprogrammet, satsningen på tillväxtcentra, och allra främst huvudstadsregionen, är dikterat av var faktisk bostadslöshet finns. En rimlig motivering finns alltså, men ändå kan man inte låta bli att förundra sig över att landets rikaste kommuner skall behöva statligt stöd för byggande av kommunalteknik, för att kunna ge samhällets allra svagaste ens människovärdiga boendeförhållanden.

Människorättssystemet har visat sig vara en helt ovärderlig källa i en kritisk studie av om den subjektiva rätten till boende uppfylls enligt GL 19.1 § och om rätten till bostad främjas enligt GL 19.4 §, om man beaktar den självklara utgångspunkten att i GL 22 § reglerad skyldighet för det allmänna att främja både ett förverkligande av nationella grundrättigheter och de mänskliga rättigheterna. Just de auktoritativa övervakningsorganens tolkning av hur människorättsinstrument som Finland förbundit sig

att iaktta skall tolkas har blottat flera brister i vår nationella implementering av dessa ESK-rättigheter. Både den internationella ESK-konventionen och Europarådets reviderade europeiska sociala stadga är värdefulla instrument vid analysen av om GL 22 § uppfylls även ifråga GL 19.1 § och GL 19.4 §.

## KÄLLFÖRTECKNING

Ahlman, Christer (2002). Uteliggare saknas. Ingår i Ingrid Sahlin & Sirkka-Liisa Kärkkäinen (red.), *Bostadslöshet som problem och politik. Aktuell nordisk forskning*. TemaNord 2002:558, Nordisk Ministerråd, Köbenhavnsn, Ekspressen Tryk Kopicenter.

Alexy, Robert (2002). *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University Press.

Arajärvi, Pentti (2010). Moraali ja julkisen vallan vastuu. Ingår i Tarmo Miettinen & Atte Korte (toim.), *Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet – julkisen vallan vastuu*. Joensuu. Itä-Suomen Yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 25.

Arajärvi, Pentti (2009). Syrjäytyminen perus- ja ihmisoikeuksien varjossa. Ingår i Pentti Arajärvi & Korhonen Anne (red.), *Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet – aiheen kartoitusta*. Joensuu. Joensuun Yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 24.

Arajärvi, Pentti (2002). *Toimeentulon oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen*. KELA, Soisaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68. Helsinki: Gummerus Kirjapaino Oy.

Bell, Mark (2003). The right to equality and non-discrimination. Ingår i Tamara K. Harvey & Jeff Kenner (eds), *Economic and Social Rights in the EU Charter of Fundamental Rights*. Oxford Hart Publishing.

Blid, Mats & Arne Gerdner (2002). Outcome of housing support to severely dependent homelss alcoholics and effects on their substance abuse. Ingår i Ingrid Sahlin & Kärkkäinen Sirkka-Liisa (red.), *Bostadslöshet som problem och politik. Aktuell nordisk forskning*. TemaNord 2002:558. Nordisk Ministerråd. Köbenhavn. Ekspressen Tryk och Kopicenter.

Cheung, Angela & Stephan Hwang (2004). *Risk of death among homeless women: a chort study and review of the litterature*. Ingår i *Canadian Medical Association Journal* 170: 8.

*Commissioner for Human Rights. Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the Implementation of the Right to Housing*. Council of Europe. Commissioner for Human Rights CommDH (2009). 5. Original Version. Strasbourg 30 June 2009. Council of Europe.

Craig, G.M., H. Booth, A. Story, A. Hayward, J. Goodburn & A. Zumla (2007). The impact of social factors on tuberculosis management. Ingår i *Journal of Advanced Nursing* 58: 5 (June). Blackwell Publishing Ltd.

Dahlgren, Lena & Kestin Damström Thakker (1998). *Stockholms läns kvinnohälsö-rapport, kap. 11. Kvinnor och alkohol*. Yrkesmedicinska enheten 1998:8. Karolinska enheten.

De Palma, Patricia, Lars Frithiof, Lena Person, Björn Klinge, Jan Halldin & Ulla Beijer (2005). *Oral Health and homeless adults in Stockholm, Sweden*. Ingår i *Acta Odontologica Scandinavica* 63, s. 50–55.

Eide, Asbjörn (2001). Economic, social and cultural rights as human rights. Ingår i Eide Asbjörn, Catarina Krause & Allan Rosas (red.), *Economic, Social and Cultural Rights*. Second Revised Edition, Dordrecht/London/Boston. Martinus Nijhoff Publishers.

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnasta vuonna 1996* (1997). Helsinki: Edita Prima Oy.

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnasta vuonna 2001* (2002). Helsinki: Edita Prima Oy.

Esping-Andersen, Gösta (2002). Towards the good society, once again? Ingår i Gösta Esping-Andersen with Duncan Gallie, Anton Hemerijck & John Myles, *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Gilchrist, Gail & David S. Morrison (2005). Prevalence of alcohol related brain damage among homeless hostel dwellers in Glasgow. Ingår i *European Journal of Public Health* 6. Oxford University Press.

Granfelt, Riitta (1998). *Kertomuksia naisten kodittomuudesta*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 702. Pieksämäki, Kirjapaino Taamattutalo Oy.

Hallberg, Pekka (1999). Oikeusturva (PL 21 §). Ingår i Hallberg m.fl. *Perusoikeudet*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Hallberg, Pekka (1999). Perusoikeusjärjestelmä. Ingår i Pekka Hallberg m.fl., *Perusoikeudet*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Hallberg, Pekka (2011). Persuoikeusjärjestelmä. Ingår i Pekka Hallber m.fl., *Perusoikeudet*. Helsinki. WSOYpro.

Halme, Merja (1984). *Viiden alkoholisairauden sairaalakertojen ja alkoholin kultuksen kehitys vuosina 1969–1980*. Alko. Taloudellinen tutkimus ja suunnittelu. Taloustutkimusseloste No 5.

Hannikainen, Katri & Sirkka-Liisa Kärkkäinen (1997). Nuorten syrjäytymisen ja asunnottomuuden riskit nyky-Suomessa. *Stakes* 26/1997. Helsinki. Stakesin monistamo.

Hautamäki, Veli-Pekka (2002). *Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta. Oikeusvertaileva tutkimus ja perustuslain tulkinnan auktoritatiivisista instituutioista ja niiden käyttämästä argumentaatiosta Suomessa ja Norjassa*. Helsinki ja Jyväskylä: Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Gummerus Kirjapaino Oy.

Helene Lund, Jan-Erik (2007). *Bokrescension av Jaakko Husas NON LIQUET? – Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – Oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä*. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsingfors 2004. Rescensionen ingick i Juridiska Föreningens i Finlands tidskrift, JFT, första häftet år 2007.

Helene Lund, Jan-Erik (2009). Den internationella ESK-konventionens krav på nationell reglering av rätten till bostad. Ingår i Pentti Arajärvi & Anne Korhonen (red.), *Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet – aiheen kartoitusta*. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja nro 24.

Helene Lund, Jan-Erik (2006). *Den subjektiva rätten till boende ur ett bostadslöshetsperspektiv*. Vasa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 276, Rättsvetenskap 13, Offentlig rätt.

Hidén, Mikael (1999). Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä. Ingår i Nieminen Liisa (red.), *Persusoikeudet Suomessa*. Helsinki: Kauppakaari Oyj.

Hidén, Mikael (2008). *Asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n säännöksen sisällöstä ja mahdollisesta muuttamistarpeesta*. Ingår i Työryhmämietintö 2008:8 Perustuslaki 2008 työryhmän muistio. Helsinki. Oikeusministeriö.

Hiltunen, Eero & Marjut Mynttinen (2005). *Kysely asuntoasioista*. Suomen Kuntaliitto.

Hirvonen, Jukka (2010). *Tulorajat poistuivat – muuttuiko mikään? Tilastaselvitys ARA-vuokra-asuntojen hakijoista ja asukasvalinnoista*. Publicerad i Miljöministeriets publikationsserie Suomen Ympäristö, som nr. 13.

Holmberg, Barbro (1980). *Missbruk*. Stockholm: Norstedts Tryckeri.

Hulchanski, John David & Scott Leckie (2000). *The Human Right to Adequate Housing 1945–1999. Chronology of United Nations Activity*. Geneva, COHRE, Centre on Housing Rights and Evictions.

Hunt, Jo (2003). *Fair and just working conditions*. Ingår i Hervey Tamara & Jeff Kenner (eds), *Economic, and Social Rights in the EU Charter of Fundamental Rights*. Oxford, Hart Publishing.

Husa, Jaakko (2004). *NON LIQUET? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – Oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä*. Helsinki. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 254.

Huvinen, Kirsti, Liisa Juvonen, Ilkka Sovijärvi, Päivi Karppinen & Anna-Maija Vaaramo (2002). *Asunnottomatasiakkaat terveydenhuollon sosiaalityön haasteen. Sosiaalinen raportointi asunnottomuudesta Peijaksen sairaalan ja alueen psykiatrisen polikliniikoilla vuonna 2000*. Stakesin Aiheita 2/2002. Helsinki. Stakesin monistamo.

Hynynen, Raija (red.) (2005). *Asuntoja ja tukea asunnottomille. Arviointi tuetun asumisen toimintamalleista*. Suomen ympäristö 745. Helsinki. Ympäristöministeriö.

Ilveskivi, Paula (2000). *Perusoikeudet sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanossa. Tutkimus ensiasteen päätöksenteon rakenteesta ja sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksista*. Helsinki. KELA. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 57. K-Print Oy.

Ishorst-Witte, F., A. Heineman & K. Puschel (2001). Erkrankungen und Todesursachen bei Wohnungslosen. Ingår i *Kriminol* 208 (6–6).

Juntto, Anneli (2002). Housing histories and careers of the homeless – a methodological comment. Ingår i Ingrid Sahlin & Sirkka-Liisa Kärkkäinen (red.), *Bostadslöshet som problem och politik*. Aktuell nordisk forskning. Köbenhavn. Nordisk Ministerråd. TemaNord 2002:558. Ekspresen Tryk & Kopicenter.

Jyränki, Antero (2000). *Uusi persustuslakimme*. Turku: Iura Nova.

Jyränki, Antero (2003). *Valta ja vapaus. Valtiosäntöoikeuden yleisiä kysymyksiä*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Kalliomaa-Puha, Laura (2007). *Vanhoille ja sairaille sopivaa? Omaishoitosopimus hoivan instrumenttina*. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Karapuu, Heikki (1999). *Oikeus työhön ja elinkeinovapaus*. Ingår i Hallberg m.fl., *Perusoikeudet*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Karapuu, Heikki (1999). Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Ingår i Hallberg Pekka m.fl., *Perusoikeudet*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Kenna, Padraic (2006). *Housing Rights and Human Rights*. Brussels. European Federation of National Associations working with Homelessness (FEANTSA).

Kenner, Jeff (2003). Economic and social rights in the EU legal order. The mirage of indivisibility. Ingår i Tamara Hervey & Jeff Kenner (eds), *Economic and Social Rights in the EU Charter of Fundamental Rights*. Oxford: Hart Publishing.

Kivelä, Pia, Anneke Krol, Susan Simola, Mari Vaattovaara, Pekka Tuomola, Henriikki Brummer-Korvenkontio & Matti Ristola (2006). HIV outbreak among injecting drug users in the Helsinki region: social and geographical pockets. Ingår i *European Journal of Public Health* 17: 4. Oxford University Press.



Kivelä, Katariina, Eero Lahelma & Tapani Valkonen (2000). Health in disadvantaged groups in Finland. *Themes* 3. Helsinki. National Research and Development Centre for Welfare and Health.

Korkeaoja, Lauri (2005). Asumispolitiikan tarkoitus. Ingår i Lauri Korkeaoja, Samuli Lintula & Jouni Parkkonen (red.), *Asumispoliittinen opas*. Lappeenranta. Suomen ylioppilaskuntien liitto ry. Samok.

Kortteinen, Matti, Mari Vaattovaara & Pertti Alasuutari (2005). Eliitin eristäytyminen pääkaupunkiseudulla. Ingår i *Yhteiskuntapolitiikka* 5.

Krause, Catarina & Martin Scheinin (2000). The right not to be discriminated against; the case of social security. Ingår i T.S. Orlin, A. Rosas & M. Scheinin (eds), *The Jurisprudence of Human Rights Law; a Comparative Interpretative Approach*. Turku. Åbo Akademi University. Institute of Human Rights.

Kuusiniemi, Kari, Vesa Marjamaa & Pekka Vihervuori (2000). *Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja*. Jyväskylä: Tietosanoma Oy.

Kärkkäinen, Sirkka-Liisa, Katri Hannikainen & Iris Heikkilä (1998). Asuntoja ja palveluja asunnottomille. Historia ja nykypäivä. *Stakes* 8. Helsinki: Stakesin monistamo.

Kärkkäinen, Sirkka-Liisa (red.) (1996). *Homelessness in Finland*. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.

Laaninen, Arto (1992). *Joensuun vuokra-asuntojono 1984–1990*. Keskustelualoitteita. Discussion Papers N:o 15. Joensuu. Joensuun Yliopisto. Yhteiskunta ja sosiologia.

*Lancet* (ledaren) 12/3 2005. Vol. 366. Issue 9501.

Langford, Malcolm & Aiofe Nolan (2006). *Litigating Economic, Social and Cultural Rights. Legal Practitioners Dossier*. Geneve. ESC Rights Litigating Programme. Centre of Human Rights and Evictions (COHRE).

Laporte, Anne, Anny Rouvel-Talleg, Etienne Grosdidier, Sandrine Carpentier, Chantal Benoit, Daniel Gérard & Xavier Emmanuelli (2006). Epilepsy among homeless: prevalence and characteristics. Ingår i *European Journal of Public Health* 16. Oxford University Press.

Laukkanen, Tuula (1998). *Sosiaalisen vuokra-asumisen asukasvalinta ja valintojen valvonta 1996–1997*. Suomen Ympäristö 222. Helsinki: Oy Edita Ab.

Lavapuro, Juha (2010). *Uusi perustuslakikontrolli*. Helsinki. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 301.

Leckie, S. & A. Gallagher (eds) (2006). *Economic, Social and Cultural Rights. A Legal Resource Guide*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Leckie, Scott (2001). The human right to housing. Ingår i Eide Asbjörn, Catarina Krause & Allan Rosas (eds), *Economic, Social and Cultural Rights*. Dordrecht/Boston/ London: Martinus Nijhoff Publishers.

Leckie, Scott (2002). Where it matters most: Making international housing rights meaningful at the national level. Ingår i S. Leckie (ed.), *National Perspectives on Housing Rights*. Hague, London, New York: Martinus Nijhoff Publishers.

Lind, Anna-Sara (2009). *Sociala rättigheter i förändring. En konstitutionell studie*. Västerås. Edita Västra Aros.

Linna, Tuula (2004). *Häädön täytäntöönpano*. Jyväskylä: Talentum. Lakimiesliiton kustannus.

Liukkonen, Miikkael (2010). Vuokrarästeihin liittyviä oikeudellisia ongelmia. Ingår i Marja Pajukoski (red.), *Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveystieteiden ulkopuoliset yekijät – työryhmä Raportti III*. ISBN 978-952-245-284-9 (pdf).

Länsineva, Pekka (1999). Omaisuudensuoja (PL 15 §). Ingår i Pekka Hallberg m.fl., *Perusoikeudet*. Juva: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Länsineva, Pekka (2002). *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*. Helsinki. Suomen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 235.

Miettinen, Tarmo (2001). *Tieteen vapaus*. Helsinki: Kauppakaari Oyj.

Mikkola, Matti (2001). The nature and supervision of social human rights. Ingår i *The Compilation of First State Reports of the European Social Charter*. Human Rights, Social Charter monographs – No. 10. Proceedings Strasbourg, 6–8 September 1999. Strasbourg. Council of Europe Publishing.

Mäkinen, Eija (2009). Sosiaalinen näkökulma maapolitiikkaan ja asumiseen. Artikeln ingår i Pentti Arajärvi & Anne Korhonen (red.), *Syrjäytymisen oikeudelliset pidäkkeet – aiheen kartoitusta*. Joensuu. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 24.

Nieminen, Liisa (2010). Human Rights of persons with Disabilities. Ingår i Peter Wahlgren (ed.), *Human Rights. Their Limitations and Proliferation*. Scandinavian Studies in Law, Vol. 55. Stockholm. Institute for Scandinavian Law.

Niemivuo, Matti (2008). *Lain kirjain. Lakitekniikka ja lakikieli*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Niemivuo, Matti (1987). *Selvityksiä säädösvalmistelusta VI. Tavoitteiden sääntelystä*. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisuja 6/1986. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

O'Brien, John (2002). *International Law*. London, Sydney, Portland Oregon: Cavendish Publishing Limited.

Ojanen, Tuomas (2010). *EU-oikeuden perusteita*. Uudistettu lainos. Helsinki: Edita Prima Oy.

Ojanen, Tuomas & Martin Scheinin (2011). *Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä*. Ingår i Pekka Hallberg m.fl., *Perusoikeudet*. Helsinki: Wsoypro Oy.

Pajukoski, Marja (2006). *Preventio, sosiaalioikeus ja kunnat – ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Pellonpää, Matti (1991). *Euroopan Ihmisoikeussopimus*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Pellonpää, Matti (1996). *Euroopan Ihmisoikeussopimus*, Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Pellonpää, Matti (1999). *Henkilökohtainen koskemattomuus*. Ingår i Hallberg m.fl., *Perusoikeudet*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy-Wslt.

Pitkänen, Sari, Pekka Rissanen & Kati Mattila (2004). *Ihmisen arvoista asumista. Ysäätien ja Asumispalvelusäätien Aspan tuki- ja palveluasumismallien arviointi*. RAY:n avustustoiminnan raportteja 13. Helsinki. Sosiaalikehitys Oy.

Posio, Sirpa (2008). *Yksityisyyden suoja sosiaalihuollossa*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 283. Helsinki.

Pölönen, Pasi (2010). *De grundläggande och mänskliga rättigheterna – en uppgift för justitieombudsmannen*. Ingår i *Justitieombudsmannen 90 år*. Jubileumsbok.

Romppainen, Esko (2007). *Sosiaali- ja terveysjärjestöjen oikeudellinen asema hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Tutkimus julkista avustusta saavan yhdistyksen asemasta hankinta-sääntöjen näkökulmasta*. Suomalainen lakimiesyhdistys. Vammala: Vammalan kirjapaino.

Rosengren, Annette (2003). *Mellan ilska och hopp. Om hemlöshet, droger och kvinnor*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.

Rytter, Jens Elo (2000). *Grundrättigheter. Domstolenes fortolkning og kontrol med lovgivningsmagten*. Köbenhavn: Thomsson Gad Jura.

Sakslin, Maija (2001). *Sosiaali- ja terveysturva Euroopan Unionin perusoikeuskirjassa*. Ingår i Liisa Nieminen (toim.), *Persusoikeudet EU:ssa*. Kauppakaari. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus.

Sakslin, Maija (1999). *Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki*. Ingår i Liisa Nieminen (red.), *Perusoikeudet*. Helsinki: Kauppakaari Oyj.

Saraviita, Ilkka (2000). *Perusoikeudet. Kommentaariteos uudesta valtiosääntöoikeudesta Suomelle*. Helsinki: Kauppakaari Oyj.

Scheinin, Martin (1999). Suomen valtiosäännön peruseriaatteet. Ingår i Pekka Hallberg m.fl., *Perusoikeudet*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Suksi, Markku (2002). *Finlands statsrätt. En sammanställning av material och tolkningar i anslutning till Finlands grundlag*. Åbo Akademi. Institutet för mänskliga rättigheter.

Suviranta, Outi (2006). Perustuslakivaliokunta ja ja perustuslain ”ainoa oikea” tulkinta. Ingår i *Lakimies* 1/2006.

Taipale, Ilkka (1982). *Asunnottomuus ja alkoholi. Sosiaaliläketieteellinen tutkimus Helsingistä vuosilta 1937–1977*. Alkoholitutkimussäätiön Julkaisuja N:o 32. Jyväskylä: K J Gummeruksen Osakeyhtiön kirjapaino.

Taipale, Ilkka (1998). *Mielen sairaut ja palveluasunnnot*. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 32.

Tiitinen, Virpi & Marja-Leena Ikonen (2003). *Arava-asuntomarkkinat 2002*. Helsinki. Valtion Asuntorahasto.

Toebe, Birgit (2001). The right to health. Ingår i Eide Asbjörn, Catarina Krause & Allan Rosas (eds), *Economic, Social and Cultural Rights*. Second Revised Edition. Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers.

Tooze, Jennifer (2003). Social security and social assistance. Ingår i Tamara Hervey & Jeff Kenner (eds), *Economic and Social Rights in the EU Charter of Fundamental Rights*. Oxford: Hart Publishing.

Tuori, Kaarlo (1999). *Sosiaaliset oikeudet*. Ingår i Hallberg m.fl., *Perusoikeudet*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Tuori, Kaarlo (2000). *Kriittinen positivismi*. Vantaa – Helsinki: Tummavuoren kirjapaino Oy. Werner Söderström Lakitieto Oy – WSLT.

Tuori, Kaarlo (2004). *Sosiaalioikeus*. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Tuori, Kaarlo (2007). *Oikeuden ratio ja voluntas*. Helsinki, Vantaa: WSOYpro. Dark Oy.

Tuori, Kaarlo (2011). Sosiaaliset oikeudet. Ingår i Hallberg m.fl., *Perusoikeudet*. Helsinki: WSOYpro.

Tuori, Kaarlo (1995). TSS-oikeudet perusoikeusuudistuksessa. Ingår i *Sosiaaliturva* 9/1995.

Tuori, Kaarlo & Toomas Kotkas (2008). *Sosiaalioikeus*. Helsinki och Juva: WSOY-pro.

UN Human Rights Council, Sixth session, Item 3 of the provisional agenda, A/HRC/?/30. Aug. 2007. Report of the Open-ended Working Group on an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its forth session (Geneva 16-27 July 2007) art 13-14. Utskrift den 6 sept. 2007.

United Nations, Economic and Social Council, CESCR, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, G.

United Nations, Economic, and Social Council, Commission on Human Rights. Sixtyfirst session, Item 10 on the provisional agenda; Economic, Social and Cultural Rights. Report of the open-ended working group to consider option regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its second session. Chairperson-Rapporteur: Catarina de Albuquerque. E/CN.4/2005/52. Original: ENGLISH.

United Nations, Economic, Social and Cultural Rights. Thirty-eights session 30 April – 18 May 2007. Advanced unedited version. E/C.12/2007/1. May 2007.

Van Aershot (2003). Oikeusturva sosiaalihuollossa. Ingår i *Lakimies* 4/2003.

Vesanen, Pirjo & Virpi Tiitinen (1998). *Ongelmia asunnottomuuden vähentämisessä*. Suomen Ympäristö 210. Helsinki.

Viljanen, Jukka (2003) *The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law: a Study of the Limitation Clauses of the European Convention on Human Rights*. Tampere: Tampere University Press.

Viljanen, Veli-Pekka (2010). Perustuslain yhdenvertaisuussäännökset eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä. Ingår i *Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28.8. 2010*. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Porvoo: WS Bookwell Oy.

Viljanen, Veli-Pekka (2001). *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*. Vantaa: Tumma-vooren kirjapaino.

Viljanen, Veli-Pekka (1999). Perusoikeuksien soveltamisala. Ingår i Pekka Hallberg m.fl., *Perusoikeudet*. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Viljanen, Veli-Pekka (1993). Vapausoikeuksiin ja sosiaalisiin oikeuksiin liittyvien valtion velvoitteiden luonteesta. Ingår i *Juhlajulkaisu Antero Jyränki 1993- 9/8 - 1993*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A Juhlajulkaisu. N:o 5. Turku: Kirjapaino Grafia Oy.

De Vries, Gerard & Rob A. van Hest (2005). From contact investigation to tuberculosis screening of drug addicts and homeless persons in Rotterdam. Ingår I *European Journal of Public Health* 16: 2. Published by Oxford University Press.

Riksdagsmaterial:

*HE* 218/1978, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi asuntotuotantolain muuttamisesta ja asuntolainoitettuun vuokratloon kohdistuvista väliaikaissista rajoituksista annetun lain muuttamisesta.

*HE* 222/1980, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi asuntotuotantolain muuttamisesta.

*HE* 102/1981, Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi.

*HE* 200/1984, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vuokra-asuntojen hankintaan myönnettävien lainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta.

*HE* 246/1984. Hallituksen esitys eduskunnalle päihdehuoltolaiksi.

*HE* 50/1985, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi asunto-olojen kehittämistä ja laiksi asuntotuotantolain muuttamisesta.

*RP* 201/1989, Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till mentalvårdslag.

*RP* 177/1993, Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till revidering av aravalagstiftningen.

*RP* 309/1993. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna.

*RP* 217/1997, Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om utkomststöd och till lag om upphävande av vissa bestämmelser i socialvårdslagen och socialvårds-förordningen.

*RP* 1/1998, Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ny regeringsform för Finland.

*RP* 66/1998, Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande.

*RP* 274/1998, Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av aravalagen, lag om ändring av lagen om räntestöd för hyresbostadslån och lag om ändring av lagen om ändring av lagen om räntestöd till lån för bostadsrättshus.

*RP 34/1999*, Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av polislagen.

*RP 181/2000*, Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån.

*RP 216/2001*, Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om utsökningslag och vissa lagar som har samband med den.

*RP 221/2001*, Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagstiftning om ett system med delägarbostäder med räntestöd.

*RP 20/2002*, Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till revidering av bestämmelserna om förfrämjande av säkerheten på allmänna platser.

*RP 94/2002*, Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om kommunala pensioner och lag om införande av lagen om kommunala pensioner.

*RP 232/2002*, Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagstiftning om överföring av vissa uppgifter till Statens bostadsfond.

*RP 79/2004* Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av aravalagen, aravabegränsningslagen och lagen om lagen om räntestöd för för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån.

*RP 170/2004*, Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om understöd för förfrämjande av bostadsförhållandena för specialgrupper samt till lagar som har samband med den.

*RP 47/2006*, Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagstiftning om grunderna för val av hyresgäster till hyres- och delägarbostäder som finansierats med statligt stöd samt för beviljande av stöd till ägarbostäder.

*RP 90/2006*. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till folkpensionslag, lag om handikappförmåner och om bostadsbidrag för pensionstagare samt vissa lagar som har samband med dem.

*RP 62/2007*, Regeringen proposition till Riksdagen om statsbudgeten för 2008.

*RP 116/2008*, Regeringens proposition till Riksdagen om statsbudgeten för 2009.

*RP 138/2009*, Regeringens proposition till Riksdagen om statsbudgeten för år 2010.

*RP 126/2010*, Regeringens proposition till Riksdagen om statsbudgeten för år 2011.

*Valtiopäivät 1978*. Pöytäkirjat.

Grundlagsutskottets betänkanden:

*GRUB 25/1994* om Regeringens proposition till Riksdagen om en grundrättighetsreform

*GRUB 10/1998* om Regeringens proposition till Riksdagen om en ny regeringsform

Grundlagsutskottets utlåtanden:

*GRU:s utlåtande 15/1996* om Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen angående skjutvapen och skjutförnödenheter.

*GRU:s utlåtande 16/1996* om Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

*GRU:s utlåtande 27/1996* om Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 29 och 30 §§ lagen om värdeandelskonton.

*GRU:s utlåtande 40/1996* om Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om värdeandelssystemet och till annan lagstiftning om en nationell värdepapperscentral.

*GRU:s utlåtande 45/1996* om Regeringens proposition med förslag till nya solvensregler för pensionsanstalterna.

*GRU:s utlåtande 47/1996* om Regeringens proposition med förslag till telemarknads- lag och lag om ändring av lagen om teleförvaltningen.

*GRU:s utlåtande 17/1997* om Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om användning, överlåtelse och inlösen av aravahyresbostäder och aravahyreshus.

*GRU:s utlåtande 20/1997* om Regeringens proposition med lag om fastighetsfonder.

*GRU:s utlåtande 25/1997* om Regeringens proposition med lag om ändring och temporär ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

*GRU:s utlåtande 31/1997* om Regeringens proposition med förslag till lag om utkomststöd och till lag om upphävande av vissa bestämmelser i socialvårdslagen och socialvårdsförordningen.

*GRU:s utlåtande 20/1998* om Regeringens proposition med förslag till lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande.

*GRU:s utlåtande 38/1998* om Regeringens proposition med förslag till reform av byggnadslagstiftningen.



*GRU:s utlåtande* 48/1998 om Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av aravalagen, lag om ändring av lagen om räntestöd för hyresbostadslån och lag om ändring av lagen om räntestöd till lån för bostadsrättshus.

*GRU:s utlåtande* 11/1999 om Regeringens proposition med förslag till revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen.

*GRU:s utlåtande* 4/2000 om Regeringens proposition med förslag till naturgasmarknadslag.

*GRU:s utlåtande* 14/2000 om Regeringens proposition med förslag till lag om granskning av bildprogram samt vissa lagar som har samband med den.

*GRUS utlåtande* 19/2000 om Regeringens proposition med förslag till vissa lagar som har samband med den.

*GRU:s utlåtande* 24/2000 om Regeringens proposition med förslag till lag om fastighetsförmedlingsrörelser och rörelser för förmedling av hyreslägenheter och hyreslokaler samt lag om ändring av 3 § lagen om förhindrande av utbredning av penningtvätt.

*GRU:s utlåtande* 28/2000 om Regeringens proposition med förslag till lag om posttjänster.

*GRU:s utlåtande* 32/2000 om Regeringens proposition till lag om ändring av lagen om arbetsmarknadsstöd.

*GRU:s utlåtande* 34/2000 om Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av telemarknadslagen.

*GRU:s utlåtande* 44/2000 om Regeringens proposition med förslag till lag om arbetsmarknadsverksamhet i rehabiliteringssyfte och vissa lagar som har samband med den.

*GRU:s utlåtande* 5/2001 om Regeringen proposition med förslag till lag om ändring av telemarknadslagen.

*GRU:s utlåtande* 18/2001 om Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande.

*GRU:s utlåtande* 26/2001 om Regeringens proposition med förslag till radiolag och till lagar om ändring av lagen om televisions- och radioverksamhet samt av 4 § lagen om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet.

*GRU:s utlåtande* 27/2001 om Regeringens proposition med förslag ändring av bestämmelserna om straffrättslig preskription.

*GRU:s utlåtande 34/2001* om Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av mentalvårdslagen och 7 § lagen om förvaltningsdomstolarna.

*GRU:s utlåtande 39/2001* om Regeringens proposition med förslag till lag om omändring av 4 och 11 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden.

*GRU:s utlåtande 52/2001* om Regeringens proposition med förslag till lag om tillsyn över finans- och försäkringskonglomerat och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med dem.

*GRU:s utlåtande 53/2001* om Regeringens proposition med förslag till lag om affärsbanker och andra kreditinstitut i aktiebolagsform, lag om andelsbanker och andra kreditinstitut i andelslagsform, sparbankslag, lag om temporärt avbrytande av depositionsbanks verksamhet, lag om upphävande av lagen om ombildning av sparbank till bank i aktiebolagsform samt lagar om ändring av vissa till dessa anslutna lagar.

*GRU:s utlåtande 8/2002* om Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagstiftningen om kommunikationsmarknaden.

*GRU:s utlåtande 12/2002* om Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utsköningslagen och vissa lagar som har samband med den.

*GRU:s utlåtande 20/2002* om Regeringens proposition med förslag till revidering av bestämmelserna för främjande av säkerheten på allmänna platser.

*GRU:s utlåtande 46/2002* om Regeringens proposition med förslag till lagar om utkomstskydd för arbetslösa och ändring av lagar som har samband med den.

*GRU:s utlåtande 47/2002* om Regeringens proposition med förslag till lag om offentlig arbetskraftsservice och till vissa lagar som har samband med den.

*GRU:s utlåtande 55/2002* om Regeringens proposition med förslag till lag om kommunala pensioner och lag om införande av lagen om kommunala pensioner.

*GRU:s utlåtande 60/2002* om Regeringens proposition med förslag till ändring av pensionslagstiftningen.

*GRU:s utlåtande 61/2002* om Regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om kommunikationsmarknaden.

*GRU:s utlåtande 64/2002* om Regeringens proposition med förslag till lag om kommunala tjänsteinnehavare och lag om ändring av kommunallagen.

*GRU:s utlåtande 13/2003* om Regeringens proposition med förslag till revidering av konkurslagstiftningen.

*GRU:s utlåtande 21/2004* om Regeringens proposition med förslag till revidering av stadgandena gällande inkomstbeskattningen av frivilliga pensionsförsäkringar.

*GRU:s utlåtande 21/2004* om Regeringens proposition med förslag till lag om indrivning av fordringar.

*GRU:s utlåtande 14/2006* om Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om grunderna för val av hyresgäster till hyres- och delägarbostäder som finansierats med statligt stöd samt för beviljande av stöd till delägarbostäder.

*GRU:s utlåtande 34/2006* om Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och av vissa lagar som har samband med den.

*GRU:s utlåtande 35/2006* om Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om besvärnämnden för arbetspensionsärenden.

*GRU:s utlåtande 15/2007* om Regeringens proposition med förslag till lag om säkerställande av patientsäkerheten vid arbetskonflikt inom hälso- och sjukvården.

*GRU:s utlåtande 27/2008* om Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av sjukförsäkringslagen och läkemedelslagen.

*GRU:s utlåtande 34/2010* om Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 10 § och temporär ändring av 11 § i lagen om utomstöd.

#### Övriga utskottsbetänkanden:

*Toisen lakivaliokunnan mietintö n:o 15/1978* Hallituksen esityksen johdosta laeiksi asuntotuotantolain muuttamisesta ja asuntolainoitettun vuokrataloon kohdittuvista väliaikaisista rajoituksista annetun lain muuttamisesta..

*Miljöutskottets betänkande 11/1998* om Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av aravalagen, lag om ändring av lagen om räntestöd för hyresbostadslån och lag om ändring av lagen om ändring av lagen om räntestöd till lån för bostadsrättshuslån.

*Miljöutskottets betänkande 3/2001* om Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån.

#### Övriga myndighetskällor:

*Ara, Selvityksiä 3/2008. Asunnottomat 2007.*

Ara, *Selvityksiä 5/2010. Asumattomat 2009*

Asukasvalintatyöryhmän muistio (1998). Suomen Ympäristö 276.

Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeksus (ARA) Arava- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalintaopas. 25.4. 2008 päivitetty versio.

Asumistukiselvitys. Asumistuen toimivuustyöryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja 15/2006.

Ehdotus Euroopan Unionin perusoikeuskirjaksi. Bryssel 11. lokakuuta 2000. Charte 44473/00.

European Commission (2005). *Growth and Jobs. Working together for Europe's Future. A new start for the Lissabon Strategy*. European Communities.

Euroopan kommission puheenvuoro Eurooppaneuvoston ylimääräisessä kokouksessa Lissabonissa 23–24. Maaliskuuta 2000. *Lissabonin Eurooppa-Neuvosto talouden ja yhteiskunnan uudistaminen Euroopassa*. Doc/00/7, Brussels 29 helmikuuta 2000.

Europeiska Unionens officiella tidning C 306 “Ändringar av fördraget om Europeiska Unionen och om upprättandet av Europeiska Gemenskapen”.

Finlands Byggbestämmelsesamling F1, Hinderfri byggnad. Föreskrifter och anvisningar 2005.

Finlands Byggbestämmelsesamling G2. Bostadsproduktion som staten stöder. Föreskrifter och anvisningar 1998.

Föredragningspromemoria som bifogats statsrådets beslut 5.2. 1981 om angivande av ”av statsrådet angivet samfund som bedriver uthyrning av hyresbostäder på sociala grunder.” PM:et är daterat 14.1. 1981 och undertecknat av översinspektör Heikki Ruso.

Hallituksen asuntopoliittiset ohjelmat. Valtioneuvoston asuntopoliittinen toimenpideohjelma. Ingår i *Ympäristöministeriön raportteja 15/2008*.

Hallituksen strategia-asiakirjat (2004). *Hallituksen poikkialtinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikka*. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki: Edita Oyj.

Helsingin seudun aiesopimus (2008). Ingår i *Hallituksen asuntopoliittiset ohjelmat*. Ympäristöministeriön raportteja 15/2008.

Helsingin kaupungin sosiaalivirasto, Erityis palvelukeskus, Erityissosiaalitoimisto, ”*Asumisohjeet tukiasunnoissa ja tkikodeissa*”. På begäran skickat från Helsingfors stad 18.03. 2003.

Kelan asumistukitilasto, *FPA-statistik Bostadsbidrag 2007. Finlands officiella statistik. Socialskydd 2008.*

Lainlaatijan persustuslakiopas. Oikeusministeriön julkaisu 2006:11.

Miljöhandledning (2003). 102sv, *Boende, Handledning för val av boende till arava- och räntestödshyresbostäder.* Miljöministeriet. Helsingfors: Edita Prima Oy.

Miljöministeriets bostadsavdelnings publikation 1/1989. *Program för utvecklande av bostadsförhållandena 1989–1993.*

Miljöministeriets bostadsavdelnings publikation 1/1990 *Program för utvecklande av bostadsförhållandena 1991–1995.*

Perusoikeuskomitean mietintö, Betänkande av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter 1992:3. Helsinki: Valtion Painatuskeskus.

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma. Ingår i *Hallituksen asuntopoliittiset ohjelmat.* Ympäristöministeriön raportteja 15/2008.

Social- och hälsovårdsministeriets handböcker 2002:2. Utkomstskydd.

Social- och hälsovårdsministeriets och Finlands kommunförbunds *Handböcker 2002:4. Kvalitetsrekommendation för missbrukarvården.* Helsingfors: Edita Prima Ab.

Social- och hälsovårdsministeriets och Finlands kommunförbund 2003:5 (2003). *Individuell service, fungerande bostäder och tillgänglig miljö. Kvalitetsrekommendation för boendeservice för handikappade människor.*

Sosiaali- ja terveystministeriö. Monisteita 1998:5. *Syrjäytymisen estäminen.*

Sosiaali- ja terveystministeriön Selvityksiä 1999:8, *Päihdehaitat erikoissairaanhoidossa.*

Sosiaali- ja terveystministeriön Selvityksiä 2001:13 *Interventiomahdollisuudet huumeiden käyttäjien päihdeongelmiin somaattisen sairaalahoidon aikana.* Helsinki: Edita Prima Oy.

Sosiaali- ja terveystministeriön työryhmämuistiota 2001:11. *Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastainen toimintasuunnitelma.*

Sosiaali- ja terveystministeriön työryhmämuistio 2001:1. *Syrjäytymisen torjunta. Hallinnonalojen välisen syrjäytymistyöryhmän väliraportti.*

Stakes, *Rusmedelsstatistisk årsbok 2005.*

Statistikcentralen, *Asuminen 2009. Vuokratilasto 2009, 1. Neljännes.*

Statistikcentralen, ARA och Miljöministeriet (2004). *Sosiaalisen asumisen tilastoja*. Helsinki.

Statistisk årsbok om alkohol och narkotika 2009. Socialskydd. Institutet för hälsa och välfärd. Helsingfors 2009. THL.

Statsrådets beslut i plenum 5.2. 1981, 13/1981 om angivande av allmännyttiga samfund jämte 14.1. 1981 daterad och av överinsp. Heikki Ruso undertecknad föredragningspromeria.

Tilastokeskus (2006). *Rakentaminen ja asuminen*. Vuosikirja 2005.

Valtion asuntorahasto (1999). *Aravaa kautta aikojen*. Salpausselän kirjapaino Oy 1999/5702.

#### Övrigt:

Telefonintervju Jan-Erik Helenelund – Regeringsrådet Liisa Linna-Angelvuon 28.09. 2009.

Telefondiskussion Jan-Erik Helenelund – Miikael Liukkonen 8.12. 2010.

#### ERMD:s utslag:

19 juni 2006 i målet Hutten-Czapska v. Polen. Klagomål nr. 35014/97.

6 okt. 2005 i målet Maurice v. Frankrike. Klagomål nr. 11810/03.

12 juli 2005 i målet Moldovan and others n. Rumänien. Klagomål nr. 41138/98 och 64320/01.

9 juni 2005 i målet Nadezdha Mikhaylovna Fadeyeva v. Ryssland. Klagomål nr. 55723/00.

27 maj 2004 i målet Connors v. Storbritannien. Klagomål nr. 66746/01.

24 juni 2003 i målet Stretch v. Storbritannien. Klagomål nr. 44277/98.

8 juli 2003 i målet Sentges v. Nederländerna. ERMD:s utslag 08.07. 2003. Klagomål nr. 27677/02.

9 okt. 2003 i målet Slivenko v. Lettland. Klagomål nr. 48321/99.

24 okt. 2003 i målet Yöyler v. Turkiet. Klagomål nr. 26973/95.

30 nov. 2000 i målet Edoardo Palumbo v. Italien. Klagomål nr. 15919/89.

18 febr. 1999 i målet Larkos v. Cypern. Klagomål nr. 29515/95

4 maj 1999 i målet Marzari v. Italien. Klagomål nr. 36448/97.

24 febr. 1998 i målet Botta v. Italien. Klagomål nr. 15371996/772/973.

17 dec. 1996 i målet Terra Woningen B.V. v. Nederländerna. Klagomål nr. 49/1995/555/641.

1996 IV nr. 14 målet Gaygusuz v. Österrike

28 sept. 1995 i målet Spadea och Scalabrino v. Italien. Klagomål nr. 23/1994/470/551.

9 dec. 1994 i målet Lopez Ostra v. Spanien. Klagomål nr. 16798/90.

29 nov. 1991 i målet Vermeire v. Belgien. Klagomål nr. 12849/87.

19 dec. 1990 i målet Mellacher and others v. Österrike. Klagomål nr. 10522/83, 11011/84 och 11070/84.

24 nov. 1989 i målet Gillow v. Storbritannien. Klagomål nr. 9063/80.

13 juni 1979 i målet Marckx v. Belgien v. Belgien. Klagomål nr. 6833/74.

#### Utslag från europeiska kommitténs för sociala rättigheter

European Committee of Social Rights. Utslag i målet FEANTSA v. France 5 Dec. 2007. Dnr. 39/2006.

European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France. Report to the Committee of Ministers.

#### Övriga domstolsutslag från utländsk domstol:

High Court of England and Wales, EWHC 2282.

[www.bailii.org/ew/cases/EWHC/2001/535](http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/2001/535), som är ett utslag från High Court of England and Wales.

Nationella domstolsutslag:

HFD 2008:25. HFD 2007:1798, HFD 16.12. 2005, liggaren 3369. HFD 07.07. 2004:69, liggaren 1652. HFD 2004:58. Liggaren 1322. HFD 2003, liggaren 674. HFD 2002, liggaren 2807. HFD 2001:2163. HFD 2000:452. HFD 2000:278. HFD 1997:2218.

HD 2004:26. HD 1999:7, HD:s utslag 14.10. 1998, dnr. S98/32.

Oulun Hallinto-oikeus' beslut 06.05. 2004, nr. 04/0218/1. Dnr. 01091/02/3500.

Utslag från JK-ämbetet:

Biträdande JK:s utslag 08.06. 2006 dnr 167/1/05.

Biträdande JK:s utslag 28.03. 2008 dnr 2942/4/06.

Biträdande JK:s utslag 30.09. 2008, dnr. 143/1/7.

Utslag från JO-ämbetet:

JO:s utslag 12.9. 1996 Dnr 2446/4/94.

Bitr. JO:s utslag 29.12. 2004 Dnr 1183/4/3.

Bitr. JO:s utslag 29.10. 2005 Dnr 2752/4/3.

www-källor:

[www.feantsa.horus.be/files/transnational-reports/statistics](http://www.feantsa.horus.be/files/transnational-reports/statistics) review 2003 by Bill Edgar, Joe Doherty, Henk Meert. November 2003. European Observatory on Homelessness. FEANTSA. Utskrift 22.05. 2004.

[www.ara.fi/Lainat yhteisöille/Uustuotannon lainoitus/Rakennuttamisohje](http://www.ara.fi/Lainat_yhteisöille/Uustuotannon_lainoitus/Rakennuttamisohje). Utskrift 10.01. 2011.

[www.ara.fi/Lån för samfund/Kvalitet och kostnader/konkurrensförfarandet](http://www.ara.fi/Lån_för_samfund/Kvalitet_och_kostnader/konkurrensförfarandet). Utskrift 10.01. 2011.

[www.coe.int/Human Rights/European Social Charter/European Committee of Social Rights/Conclusions of the ESCR/Conclusions by state/Finland/Conclusions 2007](http://www.coe.int/Human_Rights/European_Social_Charter/European_Committee_of_Social_Rights/Conclusions_of_the_ESCR/Conclusions_by_state/Finland/Conclusions_2007). Utskrift 23.10. 2007.



[www.coe.int/Human Rights/European Social Charter/European Committee of Social Rights/Reporting Procedure/Reports submitted by states/Finland 1st Report](http://www.coe.int/Human Rights/European Social Charter/European Committee of Social Rights/Reporting Procedure/Reports submitted by states/Finland 1st Report). Utskrift 02.07. 2007.

[www.coe.int/Human Rights/European Social Charter/European Committee of Social Rights/Reporting Procedure/Reports submitted by states/Finland 2nd Report](http://www.coe.int/Human Rights/European Social Charter/European Committee of Social Rights/Reporting Procedure/Reports submitted by states/Finland 2nd Report). Utprintad 22.10. 2007.

<http://www.coe.int/Human Rights and Legal Affairs/Monitoring/European Social Charter/Digest>. Versionen är daterad 1 September 2008. Utskrift 03.03. 2011.

[http://coe.int/T/E/Human/2 ECSR European Committe of Social Rights/Conclusions/Conclusions by state/Finland/2006/European Social Charter \(revised\)/European Committee of Social Rights/Conclusions 2006 \(Finland\)](http://coe.int/T/E/Human/2 ECSR European Committe of Social Rights/Conclusions/Conclusions by state/Finland/2006/European Social Charter (revised)/European Committee of Social Rights/Conclusions 2006 (Finland)). Utskrift 14.07. 2007.

[www.feantsa.org/Tools and toolkit/ETHOS – the European Typology of Homelessness and Housing Exclusion](http://www.feantsa.org/Tools and toolkit/ETHOS – the European Typology of Homelessness and Housing Exclusion). Utskrift 20.11. 2010.

[www.feantsa.org/FEANTSA Annual Themes/2006. The Right to Health as a Human Right. Ensuring access to Health for People who are Homeless](http://www.feantsa.org/FEANTSA Annual Themes/2006. The Right to Health as a Human Right. Ensuring access to Health for People who are Homeless).

[www.feantsa.org/Welcome to Feantsa/About Feantsa](http://www.feantsa.org/Welcome to Feantsa/About Feantsa). Utskrift 28.09. 2008.

[www.ilmatieteenlaitos.fi/termiset-vuodenajat](http://www.ilmatieteenlaitos.fi/termiset-vuodenajat). Utprintat 11.01. 2011.

[www.ilmatieteenlaitos.fi/talvivilastot](http://www.ilmatieteenlaitos.fi/talvivilastot). Utprintat 12.01. 2011.

[www.kunnat.net/yhdyskunta, tekniikka ja ympäristö/ympäristönsuojelu/ ympäristönsuojeluopas/ympäristönsuojelumääräykset](http://www.kunnat.net/yhdyskunta, tekniikka ja ympäristö/ympäristönsuojelu/ ympäristönsuojeluopas/ympäristönsuojelumääräykset), Kirsti Vitikka, Vesa Valpaspurp: Kunnan ympäristön-suojelumääräykset. Utskrift 18.11. 2005.

[www.ohchr.org/countries/ratifications and reservations/CESCR - International Convention on Economic, Social and Cultural Rights](http://www.ohchr.org/countries/ratifications and reservations/CESCR - International Convention on Economic, Social and Cultural Rights). Utskrift 10.02. 2007.

[www.ohchr.org/Human Rights Bodies/Committee on the Rights of Persons with Disabilities/The Convention/Status of Ratifications](http://www.ohchr.org/Human Rights Bodies/Committee on the Rights of Persons with Disabilities/The Convention/Status of Ratifications). Utskrift 10.05. 2011.

[www.ohchr.org/english/Human Rights Bodies/Human Rights Committee/General Comments/General Comment no 18](http://www.ohchr.org/english/Human Rights Bodies/Human Rights Committee/General Comments/General Comment no 18). Utskrift 27.04. 2007.

[www.ohchr.org/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/General Comments/General Comment no 4 av 31.12. 1991](http://www.ohchr.org/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/General Comments/General Comment no 4 av 31.12. 1991).

[www.ohchr.org/english/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/General Comments/General Comment no14/2000](http://www.ohchr.org/english/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/General Comments/General Comment no14/2000), The right to the highest attainable standard of health. 11/09/2000. E/C 12/2000/4.

[www.ohchr.org/english/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/General Comments/General Comment no 5 Persons with disabilities](http://www.ohchr.org/english/Human_Rights_Bodies/Committee_on_Economic,_Social_and_Cultural_Rights/General_Comments/General_Comment_no_5_Persons_with_disabilities). Eleventh session, 1994. Utskrift 08.05.2007.

[www.ohchr.org/english/issues/disability/convention/htm](http://www.ohchr.org/english/issues/disability/convention/htm). Utskrift 07.02. 2011.

[www.ohchr.org/Committee on the Rights of Persons with Disabilities/State of ratifications/15 Convention of the Rights of Persons with Disabilities](http://www.ohchr.org/Committee_on_the_Rights_of_Persons_with_Disabilities/State_of_ratifications/15_Convention_of_the_Rights_of_Persons_with_Disabilities). Utskrift 07.02. 2011.

[www.oikeusasiamies.fi/2442](http://www.oikeusasiamies.fi/2442).

[www.Socialstyrelsen.se/artikel nr. 2004-131-14](http://www.Socialstyrelsen.se/artikel_nr_2004-131-14). Artikelförfattare Beijer Ulla.

[www.statsrådet.fi/Info om statsrådet/Regeringsprogrammet för Kiviniemis regering](http://www.statsrådet.fi/Info_om_statsrådet/Regeringsprogrammet_för_Kiviniemis_regering). Utskrift 24.10. 2010.

[www.statsrådet.fi/Info om statsrådet/alla regeringars program/Vanhanen II](http://www.statsrådet.fi/Info_om_statsrådet/alla_regeringars_program/Vanhanen_II). Utskrift 12.10. 2009.

[www.vyh.fi/asuminen/asuntopolitiikka/Asunnottomuuden vähentämishjelma 2001-2003](http://www.vyh.fi/asuminen/asuntopolitiikka/Asunnottomuuden_vähentämishjelma_2001-2003). Ympäristöministeriön moniste 73. Utskrift 17.06. 2006.

[www.vyh.fi/asuminen/asuntopolitiikka/Hallituksen asuntopolitiittinen strategia](http://www.vyh.fi/asuminen/asuntopolitiikka/Hallituksen_asuntopolitiittinen_strategia). Utskrift 10.10. 2002.

[www.ymparisto.fi/asuminen/Ohjelmat ja strategiat/Ympäristöministeriön moniste 103/2002](http://www.ymparisto.fi/asuminen/Ohjelmat_ja_strategiat/Ymparistoministeriön_moniste_103/2002). *Suomen asuntorahoitusjärjestelmän ja asumisen tukijärjestelmän arviointi*. Utprintat den 24 maj 2004.

[www.ymparisto.fi/asuminen/Ohjelmat ja strategiat/ Ympäristöministeriön moniste 126](http://www.ymparisto.fi/asuminen/Ohjelmat_ja_strategiat/Ymparistoministeriön_moniste_126). *Hallituksen asuntopolitiittinen ohjelma 2004-2006*. Utskrift 21.05. 2004.

[www.ymparisto.fi/Ohjelmat ja strategiat/Asuntopoliittinen toimenpidesuunnitelma/ Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen aiesopimus asunto- ja tonttitarjonnan lisäämiseksi](http://www.ymparisto.fi/Ohjelmat_ja_strategiat/Asuntopoliittinen_toimenpidesuunnitelma/Valtion_ja_Helsingin_seudun_kuntien_välinen_aiesopimus_asunto- ja_tonttitarjonnan_lisäämiseksi). Utskrift 12.10. 2010.

Statens bostadsfonds beslut om angivande av allmännyttigt samfund:

Statens Bostadsfonds beslut 20.6. 1995 dnr 1133/66/95 om angivande av Riihisäätiö från Uleåborg som allmännyttigt samfund jämte 20.6. 1995 daterad av överinsp. Heikki Ruso undettecknad fördragningspromemoria.

Statens Bostadsfonds beslut 06.07. 2007, nr. 13666/641/07, om angivande av Avo – Asumisoikeus Oy från Tammerfors som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostads-

lån och bostadsrättshuslån (604/2001) jämte till beslutet fogad föredragningspromemoria av samma datum och med samma diarienummer undertecknad av vik. finansieringskoordinator Markku Aho.

Statens Bostadsfonds beslut 06.07. 2007, nr. 13246/641/06 om angivande av Kiinteistö Oy Sammonkoti från Jyväskylä som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993 ändrad via L 571/1999) och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån 604/2001 5 § punkt 3 jämte föredragningspromemoria av samma datum och diarienummer undertecknad av vik. finansieringskoordinator Markku Aho.

Statens Bostadsfonds beslut 10.08. 2007, nr. 13740/641/07, om angivande av Jäälän vanhusten ja vammaisten tuki ry från Kiiminki kommun som allmännyttigt samfund enligt aravaL /1189/1993 ändrad via L 571/1999) 15 punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte till beslutet fogad föredragningspromemoria av samma datum och med samma diarienummer undertecknad vik. finansieringskoordinator Markku Aho.

Statens Bostadsfonds beslut 23.10. 2007, nr. 12652/641/06 om angivande av Kiinteistö Espoon Jääskentie 22, från Esbo som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993 ändrad via 571/199) 5 § punkt 3 och enligt L om hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3 jämte föredragningspromemoria av samma datum och med samma diarienummer undertecknad av vik. Finansieringskoordinator Markku Aho.

Statens Bostadsfonds beslut 29.10. 2007 nr. 13243/641/06 om angivande av Alatalon Vanhustensäätö från Hartola som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och enligt L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrätts-huslån (604/2001) 5 § punkt 3 jämte föredragningspromemoria av samma datum och med samma diarienummer undertecknad av vik. Finansieringskoordinator Markku Aho.

Statens Bostadsfonds beslut 13.11. 2007 nr. 13921/641/07 om angivande av AL-Vuokrarat Oy från Vanda som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte föredragningspromemoria av samma datum och med samma diarienummer undertecknad av vik. finansieringskoordinator Markku Aho.

Statens Bostadsfonds beslut 13.11. 2007 nr. 13154/641/06 om angivande av Pyhäjärven Vanhustenkotiyhdistys ry från Pudasjärvi som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och hyresbostadsrättslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte föredragningspromemoria av samma datum och med samma diarienummer undertecknad av vik. finansieringskoordinator Markku Aho.

Staten Bostadsfonds beslut 13.11. 2007, nr. 13761/641/07 om angivande av Saarni-Asunnot Oy från Kouvola stad till allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993,

ändrad via L 571/1999) 15 § 3 punkt och L om räntestöd för hyresbostadslån och hyresbostadsrättslån (604/2001) 5 § 3 mom. jämte samma dag daterad och med samma diarienummer försedd föredragningspromemoria undertecknad av vik. finansieringskoordinator Markku Aho.

Statens Bostadsfonds beslut 20.12. 2007 nr. 13323/641/07 om angivande av Kiinteistö Oy Kypäräntie 26 från Jyväskylä stad som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993 ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3 jämte samma dag och med samma diarienummer föredragningspromemoria undertecknad av vik. Finansieringskoordinator Markku Aho.

Beslut 15.02. 2008 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet nr. 14172/641/08 om angivande av Westeråsa Stiftelsen från Ekenäs stad som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993 ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och enligt L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3 jämte samma dag undertecknad och med samma diarienummer försedd föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 23.04. 2008 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet, nr. 14244/641/08, om angivande av Helsingin kaupungin 400-vuotiskotisäätiö – Stiftelsen för Helsingfors stads 400-årshem från Helsingfors som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993 ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och enligt L om hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3 jämte samma dag undertecknad och med samma diarienummer undertecknad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 25.08. 2008, nr. 13822/641/07, från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Minun Koti 2 Oy från Helsingfors som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 09.09. 2008 nr. 14362/641/08 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kiinteistö Oy RK-Asunnot från Esbo som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993/1999, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 24.09. 2008 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Helsingin kauppatieteiden ylioppilaiden säätiö från Helsingfors som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 01.10. 2008 nr. 14700/641/08 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kiinteistö Oy Oulun Seudun Seniori från Uleåborg som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 13.11. 2009 nr. 14520/641/08 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boende om angivande av Porvoon A-asunnot – Borgå A-bostäder från Borgå som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 13.11. 2008 nr. 13605/641/07 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av TTY Asunnot Oy från Kuopio som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 04.02. 2009 nr. 14032/641/08 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kiimingin Vanhustentaloyhdistys ry från Kiiminki om angivande av Kiimingin Vanhustentaloyhdistys ry som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 12.03. 2009 nr. 15080/641/09 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Jyväskylän Nuoriso- ja Plaveluasunnot JNP Oy från Jyväskylä stad som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 12.03. 2009 nr. 15000/641/09 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kiinteistö Oy Oulun Tarve från Uleåborg till allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 17.03. 2009 nr. 30737/641/08 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Lohtjan Vanhustentaloyhdistys r.y. från Karleby som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3

och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 01.04. 2009 nr. 14987/641/09 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Haukiputaan sotainvalidien ja vammaisten sekä vanhusten palvelusäätio från Haukipudas kommun som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993 ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 01.04. 2009 nr. 14254/641/08 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Juvan Vanhaintuki ry från Juva som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 15.4. 2009 nr. 15165/641/09 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Honkajoen Vanhustenhuoltoyhdistys r.y. som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993 ändrad via L 571/1999) 15 § 3 punkten och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 17.04. 2009 nr. 11969/66/05 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Mynämäen Vanhustentaloyhdistys ry som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 17.04. 2009 nr. 13933/641/07 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande Oriveden Palvelutalososäätio från Orivesi stad som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 21.04. 2009 nr 15283/641/09 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kolarin Palvelutaloyhdistys ry som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 21.04. 2009 nr 15282/641/09 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kolarin Vanhustenyhdistys ry som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag undertecknad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 23.04. 2009 nr 15263/641/09 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kiinteistö Oy Harjukoti från Lahtis som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag undertecknad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 22.05. 2009, nr. 15124/641/09 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Pudasjärven Vanhustenuoltoyhdistys ry från Pudasjärvi stad till allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § 3 mom. och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § 3 mom. jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad finansieringschef Markku Aho.

Beslut 15.06. 2009 nr. 15457/641/09 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Alavuden Vanhain Palvelutalo ry från Alavus stad som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 24.06. 2009 nr. 15479/641/09 från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kontiolahden Vanhusten Tuki r.y. från Kontiolahti som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3 jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 02.07. 2009, nr. 15150/641/09, av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kurikan Palvelosäätiö från Kurikka stad som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/2001) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 25.08. 2009, nr. 14363/641/08, från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av De Utvecklingsstördas Väl i Vasanejden r.f. från Vasa stad som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § 3 mom. och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001)

5 § 3 mom., jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragnings-promemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 08.09. 2009 nr. 15624/641/09 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunta från Jyväskylä stad som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och hyresrättsbostadslån (604/2001) 5 § punkt 3 jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 08.09. 2009, nr. 14973/641/09 av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Kiinteistö Oy Hämeen avainasunnot från Lahtis som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag daterad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 08.09. 2009, nr 15556/641/09, av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Tampereen MLL Kiinteistö Oy från Tammerfors som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § 3 mom. och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § 3 mom. jämte samma dag och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria undertecknad av finansieringschef Markku Aho.

Beslut 11.09. 2009, nr. 15623/641/09, från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet om angivande av Auroratalo Oy från Helsingfors som allmännyttigt samfund enligt aravaL (1189/1993, ändrad via L 571/1999) 15 § punkt 3 och L om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) 5 § punkt 3, jämte samma dag undertecknad och med samma diarienummer till beslutet fogad föredragningspromemoria av finansieringschef Markku Aho.



## Bilaga 1



HELSINGIN KAUPUNKI  
SOSIAALIVIRASTO  
Sosiaalinen kuntoutus  
Asumisen tuki

2.11.2011

## ASUMISOHJEET TUKIASUNNOISSA JA TUKIKODEISSA

TUKIASUNNOISSA JA TUKIKODEISSA NOUDATETAAN TÄTÄ ASUMISOHJETTA  
TALON JÄRJESTYSSÄÄNTÖJEN OHELLA.

**Tuettu asuminen.** Asukkaan tukihenkilönä toimii nimetty sosiaaliohjaaja. Muuttovaiheessa tehdään asumissuunnitelma, johon molemmat osapuolet sitoutuvat. Asukkaalta edellytetään yhteistyötä sosiaalityöntekijän, sosiaaliohjaajan ja muiden asukkaiden kanssa.

**Vuokrasopimus.** Tukiasunto on tarkoitettu asumiskäyttöön. Mikäli tukiasuntoa käytetään muuhun tarkoitukseen tai muulla tavalla kuin vuokrasopimusta tehtäessä on edellytetty, on vuokranantajalla oikeus purkaa vuokrasopimus. Sopimus voidaan tehdä määräaikaiseksi tai toistaiseksi voimassaolevaksi. Asukas huolehtii vuokranmaksusta. Mikäli vuokranmaksussa on ongelmia tai se viivästyy, asukas sopii maksusuunnitelmasta vuokranantajan kanssa.

**Järjestys.** Asukkaiden on saatava asua rauhassa. Asukas suostuu siihen, että sosiaalityöntekijä ja sosiaaliohjaaja voivat tulla asuntoon yleisavaimella tarpeen niin vaatiessa. Jos asukkaan päihteidenkäyttö on häiritsevää tai hän viettää tai sallii vietettävän asunnossa häiritsevää elämää, johtaa tämä varoitusten menettelyyn. Päihtyneiden vieraiden vieminen asuntoon ja vieraiden yöpyminen on kielletty tukiasunnossa. Lemmikkieläinten pidosta on sovittava sosiaalityöntekijän ja/tai sosiaaliohjaajan ja muiden asukkaiden kanssa. Toisten asukkaiden, sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan sanallinen tai fyysinen uhkaaminen on ehdottomasti kielletty.

**Irtaimisto.** Asukas huolehtii huoneensa siisteydestä ja omalta osaltaan yhteisten tilojen kunnosta. Tukiasuntoon kuuluu sosiaaliviraston omistama peruskalustus ja irtaimisto. Asunnosta ja sen irtaimistosta on pidettävä hyvää huolta. Jos asuntoa tai irtaimistoa tahallisesti rikotaan tai anastetaan, on sosiaalivirastolla oikeus periä korvausta aiheutetusta vahingosta. Jos asukas jättää tukiasuntoon tai sen varastoon irtaimistoaan vuokrasuhteen päättyessä, sosiaalivirasto katsoo irtaimiston hylätyksi.

Olen saanut asumisohjeet tiedoksi ja sitoudun niitä noudattamaan. Näitä asumisohjeita on tehty kaksi samansanaista kappaletta, joista toinen on sosiaalivirastolle ja toinen asukkaalle.

Helsingissä \_\_\_\_\_ 2010

\_\_\_\_\_

Nimen selvennys  
Osoite:

Allekirjoituksen oikeaksi todistaa

\_\_\_\_\_

sosiaaliohjaaja

Postiosoite  
PL 8660  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI

Käyntiosoite  
Toinen linja 4 H  
00530 HELSINKI

Puhelin  
+358 9 310 4011

Faksi  
+358 9 310 43 904

**ASUINHUONEISTON  
VUOKRASOPIMUS  
Nro 25076**

1. VUOKRAN- ANTAJA	Nimi Helsingin kaupungin Kiinteistövirasto Tilapalvelut/Asuntovuokraus		Y-tunnus 02012566	
	Osoite PL 2213		00099 HELSINGIN KAUPUNKI	
	Yhteyshenkilö 09-31043466 09-31043869		Puhelin 09-31043950	
	Pankki ja tilinumero Nordea, FI93 1572 3000 3449 03			
2. VUOKRA- LAINEN	Nimi systeemi		Hetu	
	Nimi (toinen vuokralainen)		Puh	
	Osoite		Hetu	
3. VUOKRAUS- KOHDE	Vuokrauskohde A 033		Pinta-ala yhteensä, m2 20,00	
	Osoite MANNERHEIMINTIE 54 A 033		00260 HELSINKI	
	Käyttötarkoitus Asuntona		<input type="checkbox"/> Huoneistosta on laadittu kuntotarkastuslomake	
	<input type="checkbox"/> Huoneiston käytöstä, kunnosta, kunnossapidosta ja/tai muutostöistä on sovittu liitteessä		<input checked="" type="checkbox"/> Huoneisto vuokrataan siinä kunnossa kuin se on sopimuksentekohetkellä	
4. VUOKRA- AIKA	<input type="checkbox"/> Määräaikainen	Alkamispäivä	Päättymispäivä	Hallintaoikeuden siirtymispäivä
	<input type="checkbox"/> Sopimus jatkuu nyt sovitun vuokratukauden päätyttyä, ellei sen päättymisestä ilmoiteta ennen vuokratukauden päättymistä.			
	<input type="checkbox"/> Sopimus jatkuu kunkin vuokratukauden päätyttyä kk:ta kerrallaan.			
	<input type="checkbox"/> Sopimus jatkuu toistaiseksi. Irtisanomisaika kk:ta.			
	<input checked="" type="checkbox"/> Toistaiseksi voimassa oleva	Alkamispäivä 01.06.2005	Hallintaoikeuden siirtymispäivä	
	<input checked="" type="checkbox"/> Irtisanomisaika AHVL:n mukainen	Irtisanomisaika muu	Irtisanomisaika	Ensimmäinen irtisanomispäivä
<input type="checkbox"/> Huoneisto vuokrataan opiskelija-asunnoksi. Mikäli kokopäiväinen opiskelu päättyy, on se irtisanomisen peruste.		<input type="checkbox"/> Huoneisto vuokrataan perheasuntona käytettäväksi. Mikäli vuokralaisten yhteisasuminen päättyy, on se irtisanomisen peruste.		
5. VUOKRA	<input checked="" type="checkbox"/> Tämä sopimus ei kuulu arvonlisäveron piiriin	Vuokra euroa/vuokrajakso 200,00	Korvaukset euroa/vuokrajakso	Vuokra yhteensä 200,00
	<input checked="" type="checkbox"/> Viivästyskorke korkolain mukainen	Viivästyskorke muu, mikä 0,0%	Vuokranmaksujakso 1 kk	
	<input type="checkbox"/> Eräpäivä AHVL:n mukainen	<input checked="" type="checkbox"/> Eräpäivä muu, mikä 2.	Maksukuukaudet kaikki kuukaudet	
	Ei vuokraennakkoa	Ennakon määrä	Ennakon eräpäivä	
	<input checked="" type="checkbox"/> Vuokralainen suostuu siihen että hänen mahdollinen asumistukensa maksetaan vuokranantajan tilille. Viitenro: 00000000000810250765			
6. VUOKRAN- TARKISTUS	<input type="checkbox"/> Vuokra sidotaan indeksiin	<input checked="" type="checkbox"/> Muu vuokrantarkistus euroa/kk                      %/kk		
	Tarkistus suoritetaan 1 kertaa vuodessa. Tarkistettua vuokraa maksetaan maaliskuun alusta kirjallisen ilmoituksen perusteella.			
7. VAKUUS	<input type="checkbox"/> Tämän sopimuksen veloitteiden täyttämiseksi toimitetaan vakuus			
8. LIITTEET	Lisäksi on sovittu liitteistä ilmenevät asiat. Liitteiden nrot: 25076A			
9. ALLEKIR- JOITUKSET	Vakuutamme tutustuneemme sopimukseen ja sen liitteisiin sekä sitoudumme noudattamaan niitä. Muilta osin noudatetaan asuinhuoneistojen vuokrauksesta annettua lakia 481/1995 muutoksineen. Tätä sopimusta ja sen liitteitä on laadittu kaksi yhtäpitävää kappaletta.			
	Paikka ja aika HELSINKI		..	
	Vuokranantaja Helsingin kaupungin Kiinteistövirasto Tilapalvelut/As		Vuokralainen systeemi	

**LIITE** **Nro 25076A**  
**VUOKRASOPIMUKSEEN**  
**Nro 25076**

VUOKRIEN ERITTELY					
Kohdetunnus	Nimi	Osoite	Postiosoite		
3548334	Helsingin Asuntohankinta Ab Oy	Mannerheimintie 54	00260 HELSINKI		
Kohde			Pinta-ala	Huoneistotyyppi	
309012257	A 033		20,00	1h+kk	
	Maksulajit	Yksikkö	Määrä	Yksikköhinta	Vuokra
	Vuokra	e/m2/kk	20,00	10,00	200,00
Sopimuksen perusvuokra yhteensä					200,00

E-post 19.5. 2011 kl 15.03 till Katja Aareskoski på Helsingfors stad socialverk från Jan-Erik Helenelund (språkligt lätt förbättrad här)

Hei,

Viittaus: äskeinen puhelinkeskustelu

Laadin väitöskirjaa Vaasan yliopistossa julkisoikeuden aineessa aiheesta ”oikeus asuntoon asunnottomuusnäkökulmasta”. Väitöskirja on periaatteessa valtiosääntöoikeudellinen. Käsittelen näin ollen sekä perustuslain 19 §:n 4 momenttiin sisältyvää ”oikeutta asuntoon” että saman pykälän 1-momenttiin sisältyvää subjektiivista oikeutta järjestettyyn asumiseen.

Tätä työtä varten pyytäisin ystävällisesti kopion Helsingin kaupungin erityis-sosiaalitoimiston käytössä olevista vuokrasopimuksista ja asumissopimuksista tuki- ja palveluasuntojen osalta.

Pyytäisin ystävällisesti että saisin pyytämäni aineiston viimeistään viikon sisällä. Väitöskirjatyöni on nimittäin ihan loppuvaiheessa.

Ystävällisin terveisin!

Jan-Erik Helenelund

HTL, tohtorikoulutettavajanel@uwasa.fi

E-post 20.5. kl. 11.30 från Jorma Pajunen på Helsingfors stads socialverk till Jan-Erik Helenelund

Otsikko: Sopimuksia

Osa(t): Asumisohje

Vuokrasopimusohje

Hei,

Sain Katja Aareskosken kautta viestin toimittaa teille tukiasumisessa käyttämämme vuokrasopimuksen pohjan ja asumissopimuksen. Ne ovat liitteinä.

Terveisin Jorma Pajunen tukiasumisen päällikkö/asumisen tuki