



## Synpunkter på Jämlikhetskommissionens betänkande En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46)

### Innehåll

<b>Inledning och avgränsning</b>	1
<b>Sammanfattning</b>	2
<b>Sveriges internationella åtaganden</b>	3
<b>AMNESTYS SYNPUNKTER PÅ UTREDNINGENS FÖRSLAG</b>	6
Rättigheter som utgångspunkt	6
Sverige behöver en rättighetsbaserad bostadsstrategi	7
Målet för bostadspolitiken	7
Bostadsjämlighet och trångboddhet: koppling till diskriminering	9
Hemlöshet	11
En social bostadspolitik	13
Finansialisering av bostadssektorn	15
<b>Slutord/sammanfattande kommentarer</b>	17

### 1. Inledning och avgränsning

Amnesty International (fortsättningsvis: Amnesty) är en internationell människorättsorganisation med över tio miljoner supporters världen över och närvaro i fler än 70 av världens länder. Våra synpunkter här tar avstamp i det för Sverige folkrättsligt bindande regelverket om mänskliga rättigheter.

Amnesty tackar för möjligheten att komma med synpunkter på betänkandet "En gemensam angelägenhet" (SOU 2020:46). I vårt remissvar har vi valt att fokusera på de delar av

betänkandet som behandlar frågan om bostadsjämlighet och, således, berör den folkrättsligt etablerade rätten till bostad. Rätten till bostad för var och en, med motsvarande skyldigheter för staten, är en central mänsklig rättighet som gäller alla inom ett land och vars åtnjutande i hög grad påverkar befolkningens tillgång till andra rättigheter och möjligheten att skapa ett gott och jämlikt samhälle.

## 2. Sammanfattning

Amnestys huvudpånger och inställning till kommissionens förslag kan sammanfattas enligt följande:

- a. Amnesty beklagar att betänkandet inte i högre grad diskuterar Sveriges internationella åtaganden för att garantera, respektera och värna rätten till bostad. Ett uttalat rättighetsperspektiv och en genomlysning av det för Sverige bindande internationella människorättsregelverket skulle ha stärkt många av betänkandets slutsatser avsevärt och även i tydligare mån utpekat en riktning framåt för att åtgärda bristerna. Amnesty *efterlyser* en tydligare genomgång av de människorättsliga åtaganden Sverige har i förhållande till rätten till bostad och den internationella kritik som riktats mot Sverige i denna del, samt en analys av i vilken mån betänkandets förslag har potential att åtgärda de brister som internationella människorättsorgan identifierat. Kommissionens förslag bör därefter justeras i nödvändig mån för att säkerställa att Sverige lever upp till sina internationella åtaganden.
- b. Amnesty *uppmantar* regeringen att utarbeta en bostadspolitisk strategi som är rättighetsbaserad och grundad på Sveriges folkrättsliga skyldigheter. Strategin bör följa den modell som FN har utarbetat och inkludera principerna om reglering av privata aktörer på bostadsmarknaden. I strategin bör de av kommissionens förslag för ökad bostadsjämlighet som överensstämmer med Sveriges folkrättsliga förpliktelser inkorporeras. Grunden för den rättighetsbaserade bostadspolitiska strategin bör läggas genom ett tilläggsdirektiv till den nu pågående utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning.
- c. Amnesty *tillstyrker* förslaget om en återgång till den målformulering för bostadspolitiken som gällde fram till 2008.
- d. Amnesty *efterlyser* ett tydligare diskrimineringsperspektiv på kommissionens slutsatser och en analys av den strukturella diskriminering som många av de fakta kommissionen presenterar är en illustration av och uttryck för. Denna analys bör följa de riktlinjer FN utarbetat för att förstå och angripa strukturell diskriminering på bostadsmarknaden.
- e. Amnesty *föreslår* att regeringen skyndsamt utarbetar en nationell hemlöshetsstrategi som är rättighetsbaserad, med avstamp i bostad först-modellen, och innehåller tydliga krav på dokumentation och kartläggning av hemlösheten över tid. Hemlöshetsstrategin bör framöver integreras i den bredare bostadspolitiska strategin men, givet hemlöshetens akuta natur, bör prioriteras och kan således inte invänta färdigställandet av en mer heltäckande bostadsstrategi.

- f. Amnesty *rekommenderar* att regeringen tar initiativ till att utreda hur kravet på affärsmässighet för allmännyttan kan ses över samt hur allmännyttans tjänster i EU-rättslig mening kan definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.
- g. Amnesty *tillstyrker* förslaget om att ett lagstadgat krav på hyresgästers möjlighet att välja nivå vid renovering ska införas.
- h. Amnesty *rekommenderar* att regeringen tar FN:s kritik om de finansiella aktörernas intåg på bostadsmarknaden i Sverige på yttersta allvar och vidtar snara åtgärder för att åtgärda bristerna.

### **3. Sveriges internationella åtaganden**

Bostad är en mänsklig rättighet. Enligt FN-konventionen för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen), ratificerad av Sverige 1971, har var och en rätt till en tillfredsställande levnadsstandard vilket innefattar rätten till en lämplig bostad (artikel 11.1). FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-kommittén) har specificerat vad rätten till bostad innefattar. Kommitténs uttolkning är vägledande för hur staternas ska implementera sina skyldigheter enligt konventionen. Några av slutsatserna kan sammanfattas enligt följande:

- Rätten till bostad är universell och gäller alla inom ett lands gränser. Den måste garanteras utan någon form av diskriminering, i överensstämmelse med artikel 2.2 i ESK-konventionen.
- Rätten till bostad ska inte tolkas i en snäv eller restriktiv mening som likställer rätten med enbart tak över huvudet. Rättigheten har en kvalitativ innebörd vilket bland annat innefattar en tillräcklig nivå av bekvämlighet och förutsättningar för att skydda hälsa och säkerhet. Rättigheten innefattar hållbar tillgång till nödvändig samhällsservice, rent och säkert dricksvatten, energi för matlagning, uppvärmning och belysning, sanitets- och tvättmöjligheter, medel för förvaring av mat, avfallshantering, dränering och nödtjänster.
- Rätten till bostad är intimt sammankopplad med rätten att leva i säkerhet, fred och värdighet – och en förutsättning för att kunna åtnjuta en mängd andra mänskliga rättigheter såsom arbete och utbildning.
- Hushållskostnader kopplade till bostäder bör vara på en sådan nivå att möjligheten att tillfredsställa andra grundläggande behov inte hotas eller äventyras. Konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att bostadsrelaterade kostnader i allmänhet står i rimlig proportion till inkomstnivån.
- Särskilda åtgärder måste tas för att garantera att rätten till bostad kan åtnjutas av sårbara och missgynnade grupper eller individer i samhället, och staterna har ansvar att utforma policies och lagstiftning som inte gynnar redan privilegierade grupper på svagare gruppers bekostnad.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Allmän kommentar nr 4: rätten till lämplig bostad, E/1992/23, 13 december 1991. Se särskilt para. 7, 8, 9 och 11.

ESK-kommittén har konstaterat att för att rätten till bostad för alla ska kunna förverkligas ska varje land anta en nationell bostadsstrategi.<sup>2</sup> Amnesty har identifierat rättighetsbaserade bostadsstrategier som centrala för uppfyllandet av rätten till bostad, och har bland annat påpekat vikten av att nationella och lokala beslutsfattande organ försäkras om att strategier, planer och policies inom bostadsområdet garanterar effektivt deltagande, jämlikhet och ickediskriminering i alla faser av planering och implementering.<sup>3</sup>

Vid FN:s bostadskonferens 2016, *United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development* (Habitat III) i Quito, Ecuador, som resulterade i *New Urban Agenda*, åtog sig staterna bland annat att utarbeta bostadspolicies som är rättighetsbaserade och som syftar till att förverkliga alla människors rätt till bostad.<sup>4</sup> FN:s särskilda rapportör för rätten till bostad har, i en av sina tematiska rapporter från 2018, specificerat vad bostadsstrategierna ska innehålla för att staterna ska anses leva upp till folkrättens krav.<sup>5</sup> Bland annat ska strategierna innefatta följande aspekter:

- Rätten till bostad ska erkännas som en utkrävbar rättighet och innehålla en plan enligt vilken rätten till bostad för alla ska tillgodogöras inom en rimlig tidsram.
- Strategin måste syfta till att helt utplåna hemlöshet. En stat bryter mot internationell människorätt om ett avsevärt antal personer lever i hemlöshet, och skyldigheten att angripa hemlösheten är därför av omedelbar natur.
- Strategin ska identifiera åtgärder för att förverkliga rätten till bostad som är tydliga, konkreta och målinriktade och för detta syfte ska alla nödvändiga tillgängliga resurser frigöras.
- Strategin ska prioritera de mest utsatta och syfta till större jämlikhet i samhället.
- Strategin ska täcka en bredd av aspekter av boendefrågan.
- Olika nivåer av det offentliga (nationellt, regionalt och lokalt plan) ska involveras i utformning och implementering av strategin liksom privata aktörer och civilsamhället.
- Strategierna ska präglas av aktivt och meningsfullt deltagande av personer som berörs av dem i varje steg. Denna rätt gäller i synnerhet utsatta och sårbara grupper, vilket inkluderar hemlösa, personer med funktionsnedsättningar och etniska minoriteter.

Den tematiska rapporten innehåller en checklista med konkreta frågor som staterna behöver besvara för att kunna bedöma i vilken mån deras bostadsstrategier lever upp till folkrättens krav och de åtaganden staterna gjort i *New Urban Agenda* och *Agenda 2030*.<sup>6</sup> FN-rapportören följde i december 2020 upp med en tematisk rapport där hon upprepade flera av kraven i konkreta riktlinjer om hur rätten till bostad ska realiseras av staterna och där hon

---

<sup>2</sup> FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Allmän kommentar nr 4: rätten till lämplig bostad, E/1992/23, 13 december 1991, para. 12.

<sup>3</sup> Amnesty International, "Effective human rights-based housing strategies. Submission to the UN Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context", OR 40/7475/2017, 2017, <https://www.amnesty.org/download/Documents/IOR4074752017ENGLISH.pdf>, s. 6-7.

<sup>4</sup> FN:s Habitat III, "New Urban Agenda", A/RES/71/256, 20 oktober 2016, para. 31.

<sup>5</sup> FN:s särskilda rapportör för rätten till bostad, A/HRC/37/53, 15 januari 2018.

<sup>6</sup> FN:s särskilda rapportör för rätten till bostad, A/HRC/37/53, 15 januari 2018, para. 144.

underströk att strategierna måste vara heltäckande och baserade på aktivt deltagande från dem de berör.<sup>7</sup>

Europeiska sociala stadgan, den reviderade versionen som är bindande för Sverige sedan 1999, innehåller också ett skydd av rätten till bostad. Artikel 31 lyder:

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

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

Artikeln ska läsas tillsammans med artikel E i samma stadga, vilken slår fast rätten till ickediskriminering.

Rättspraxis från den Europeiska sociala kommittén visar att även om artikel 31 inte kan tolkas som en skyldighet att omedelbart uppvisa vissa specifika resultat, måste rättigheterna under stadgan ha en praktisk och effektiv, snarare än rent hypotetisk, innebörd.<sup>8</sup> Detta betyder att staterna, bland annat, måste anta det regelverk som krävs, med de ekonomiska och praktiska resurser som behövs, för att säkra att rätten till bostad successivt uppfylls. De måste upprätta statistik och data om behov, resurser och resultat, ständigt utvärdera och uppdatera de policies som antas samt etablera en tydlig tidsram för hur rättigheten ska realiseras. De är också skyldiga att särskilt fästa vikt vid hur de åtgärder som tas påverkar de mest utsatta grupperna i samhället.<sup>9</sup> Stater måste såväl förebygga hemlöshet som bereda skydd och bostad åt dem som redan är hemlösa.<sup>10</sup> Bostadskostnaderna måste vara rimliga i relation till inkomst; staterna måste kunna visa att bostadskostnaderna inte upptar en oproportionerligt stor del av utgifterna ens för de minst resursstarka hushållen.<sup>11</sup>

Sverige har fått kritik från flera människorättsorgan för brister i sin bostadspolitik. I sin senaste granskning från FN:s ESK-kommitté (2016), uttryckte kommittén oro över bostadsbristen i Sverige, bristen på hyresrätter med skäliga hyror, den ökande hemlösheten och bostadssegregationen.<sup>12</sup> Kommittén rekommenderade Sverige att öka sina ansträngningar att åtgärda bristerna, bland annat genom att:

- (a) öka tillgången på hyresrätter med skäliga hyror och överväga att tilldela resurser till socialbostäder för att möta efterfrågan, särskilt från de mest behövande,

---

<sup>7</sup> FN:s särskilda rapportör för rätten till bostad, A/HRC/43/43, 26 december 2019.

<sup>8</sup> International Commission of Jurists v. Portugal, Complaint No. 1/1998, decision on the merits of 9 September 1999, §32.

<sup>9</sup> International Movement ATD Fourth World v. France, complaint No. 33/2006, decision on the merits of 5 December 200, §§ 58-60.

<sup>10</sup> Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands Complaint No. 90/2013, decision on the merits of 1 July 2014, §136.

<sup>11</sup> FEANTSA v. Slovenia, Complaint No. 53/2008, decision on the merits of 8 September 2009, § 72.

<sup>12</sup> FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, sjätte periodiska granskningen av Sverige, E/C.12/SWE/CO/6, 14 juli 2016, para. 37.

- (b) i nästa periodiska rapport till kommittén inkludera dels statistiska uppgifter om hemlösheten, uppdelade efter ålder, kön, stad/landsbygd och etnisk tillhörighet, dels information om vilka åtgärder som vidtagits för att åtgärda hemlösheten och vilka resultat åtgärderna haft, och
- (c) vidta riktade åtgärder i syfte att få bukt med den faktiska bostadssegregering som i synnerhet omfattar afrosvenskar, muslimer och romer.<sup>13</sup>

FN:s särskilda rapportör om rätten till bostad och FN:s arbetsgrupp om mänskliga rättigheter och transnationella företag riktade i mars 2019 skarp kritik mot Sverige för det som de kallar "finansialiseringen av bostadsmarknaden".<sup>14</sup> Med detta menar rapportörerna att bostäder i ökande omfattning i Sverige betraktas som en vara på en kommersiell marknad, snarare än som en mänsklig rättighet, och att spekuleringen med bostäder på finansmarknaderna leder till kränkningar av rätten till bostad för de minst resursstarka i samhället. Se mer om detta nedan under 4(g): Finansialisering av bostadssektorn.

#### **4. AMNESTYS SYNPUNKTER PÅ UTREDNINGENS FÖRSLAG**

##### **a. Rättigheter som utgångspunkt**

Betänkandet konstaterar i sammanfattningen att de grundläggande rättigheterna är universella, alltså oberoende av kön, social och etnisk bakgrund och kulturellt sammanhang.<sup>15</sup> Det är ett viktigt konstaterande, och kopplingen mellan allas möjlighet att på likvärdiga villkor åtnjuta sina mänskliga rättigheter och förutsättningen att skapa ett mer jämlikt samhälle är central. Med tanke på att Sverige ratificerat ESK-konventionen och den Europeiska sociala stadgan är det dock anmärkningsvärt att betänkandet inte tar ett tydligare avstamp i det för Sverige bindande regelverket om mänskliga rättigheter, och i synnerhet skrivningarna om rätten till bostad. Som anförts finns en rik flora av uttolkningar från tongivande FN-organ och från Europarådet om vad rätten till bostad innebär i praktiken för den enskilde – liksom hur de motsvarande skyldigheterna för stater ska förstås – och här skulle betänkandet ha kunnat hitta vägledning och ytterligare stöd för många av sina slutsatser.

Betänkandet gör i olika delar hänvisning till FN:s barnkonvention, som nyligen inkorporerats i svensk rätt. Det är dock viktigt att påpeka att även de människorättskonventioner som inte är inkorporerade, som ESK-konventionen, är bindande för Sverige. Nationell lagstiftning ska tolkas i ljuset av dessa konventioners artiklar i enlighet med principen om fördragskonform tolkning.<sup>16</sup> Sverige har således en skyldighet att progressivt realisera rätten till bostad för alla inom landet, och relevant nationell lag måste tolkas i enlighet med denna folkrättsligt bindande förpliktelse. Såväl FN-organen som Europarådet har understrukt att Sverige inte i fullgod mån uppfyller denna förpliktelse, i synnerhet i förhållande till mindre privilegierade

---

<sup>13</sup> FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, sjätte periodiska granskningen av Sverige, E/C.12/SWE/CO/6, 14 juli 2016, para. 38.

<sup>14</sup> Intern kommunikation till Sveriges regering från FN:s arbetsgrupp om mänskliga rättigheter och företag och FN:s särskilda rapportör om rätten till bostad, OL SWE 1/2019, 22 mars 2019.

<sup>15</sup> SOU 2020:46, s. 37.

<sup>16</sup> Se t ex SOU 2010:70, s. 130-131, och Sveriges sjunde periodiska rapport till FN:s människorättskommitté för genomförandet av Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, 29 april 2015, para. 17.

grupper, och Amnesty beklagar starkt att kommissionen inte diskuterar och förhåller sig till denna mycket relevanta kritik i sitt betänkande.

Amnesty har vare sig mandat eller kompetens att bedöma de specifika åtgärder som föreslås om hur bostadsbristen ska åtgärdas, hur bostadsbyggandet eller andra delar av bostadspolitiken ska finansieras eller på vilken nivå och i vilken regi bostadsförsörjningen ska organiseras. Men från ett människorättsperspektiv är det av yttersta vikt att påpeka att staten har en positiv skyldighet inte bara att tillgodose att alla i landet har tillgång till en bostad utan även att dessa bostäder måste hålla en viss kvalitet och att alla människor därigenom ges förutsättningar att leva ett fullgott liv och åtnjuta andra rättigheter.

Amnesty *efterlyser* en tydligare genomgång av de människorättsliga åtaganden Sverige har i förhållande till rätten till bostad och den internationella kritik som riktats mot Sverige i denna del, samt en analys av i vilken mån betänkandets förslag har potential att åtgärda de brister som internationella människorättsorgan identifierat. Kommissionens förslag bör därefter justeras i nödvändig mån för att säkerställa att Sverige lever upp till sina internationella åtaganden.

#### **b. Sverige behöver en rättighetsbaserad bostadsstrategi**

Folkrätten ställer, som diskuterats ovan, krav på staterna att de som ett led i att progressivt uppfylla rätten till bostad ska utveckla rättighetsbaserade och detaljerade bostadsstrategier. Amnesty har länge understrukt vikten av bostadsstrategier som är heltäckande och grundade i folkrättens krav.<sup>17</sup> Sverige saknar en sådan strategi. Åtskilliga av de förslag som kommissionen formulerar, om de tydligt placeras i ett rättighetsbaserat sammanhang, skulle ge Sverige bättre förutsättningar att leva upp till sina åtaganden. Förslagen bör samlas i en rättighetsbaserad bostadsstrategi i enlighet med de krav som folkrätten ställer.

Mot bakgrund av ovanstående *föreslår* Amnesty att regeringen skyndsamt utarbetar en bostadspolitisk strategi som är rättighetsbaserad och grundad på Sveriges folkrättsliga skyldigheter, utifrån de tydliga principer som FN har definierat. I denna bör de av kommissionens förslag för ökad bostadsjämlighet som överensstämmer med Sveriges folkrättsliga förpliktelser inkorporeras.

Grunden för den rättighetsbaserade bostadspolitiska strategin bör läggas genom ett tilläggsdirektiv till den nu pågående utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning.

#### **c. Målet för bostadspolitiken**

Bostad är en mänsklig rättighet, helt central för att varje människa ska kunna leva ett fullgott liv och tillgodogöra sig andra rättigheter. Enligt folkrätten har staten det övergripande

---

<sup>17</sup> Se bl a Amnesty International, "Effective human rights-based housing strategies. Submission to the UN Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context", OR 40/7475/2017, 2017, <https://www.amnesty.org/download/Documents/IOR4074752017ENGLISH.pdf>.

ansvaret för att rättigheterna tillgodoses. Detsamma framgår av Sveriges grundlag.<sup>18</sup> Bostaden kan alltså inte reduceras till en vara på en marknad där utbud förväntas möta efterfrågan, vilket också betänkandet konstaterar: “[P]å ett mer fundamentalt plan ligger det en motsägelse i att söka förverkliga en rätt via en marknad, eftersom rättighetsbegreppet saknar relevans i en marknadsmiljö och kräver politiska ingrepp i någon form för att bli meningsfulla”.<sup>19</sup>

Amnesty vill påminna om att folkrätten kräver att ländernas bostadsstrategier ska vara rättighetsbaserade (se ovan). Därför måste målet för bostadspolitik, som rimligen ligger till grund för bostadsstrategin, också ha sin utgångspunkt i rättighetsperspektivet. Men som kommissionen påpekar förutsätter målformuleringen för bostadsfrågor som gäller i Sverige sedan 2008 att bostaden är en “genuint privat nyttighet och att alla relevanta aspekter av boendet fångas upp i relationen mellan hyresgäster eller köpare å ena sidan och hyresvärdar, säljare eller producenter å den andra.”<sup>20</sup> Ett sådant synsätt går starkt emot en rättighetsbaserad politik och osynliggör det allmännas ansvar för bostadspolitik och allas rätt till bostad. Det står i bjärt kontrast mot den svenska grundlagen, enligt vilken det allmänna ska trygga, bland annat, rätten till bostad,<sup>21</sup> och rimmar också illa med det kommunala bostadsförsörjningsansvar som gäller i Sverige.<sup>22</sup> Den kritik som FN:s rapportörer riktat mot “finansialiseringen” av den svenska bostadsförsörjningen bör ses ur ljuset av den nuvarande formuleringen och de effekter en marknadsinriktad bostadspolitik haft på bostadsjämligheten i Sverige.<sup>23</sup>

Den formulering som gällde fram till 2008 slog visserligen inte heller fast en individuell, utkrävbar rätt till bostad. Men precis som betänkandet påpekar överensstämde den bättre med regeringsformens formulering om det allmännas ansvar att trygga rätten till bostad. Den äldre formuleringen var också tydlig med att bostadspolitik ska sträva mot *jämlikhet* i boendefrågor: “*alla ska ges förutsättningar att leva i goda bostäder*” och boende- och bebyggelsemiljön ska bidra till *jämlika och värdiga* levnadsförhållanden”.<sup>24</sup> Den tidigare formuleringen innehöll också aspekter som är centrala för att rätten till bostad ska anses vara uppfylld: bostäder ska vara av god kvalitet och kostnadsmässigt rimliga, i en miljö som är såväl stimulerande som trygg. Dessa aspekter rimmar väl med de krav på bostäder som rättigheten innehåller, enligt ovan. Den överensstämmer också väl med de rekommendationer som FN:s granskningskommittéer riktat till Sverige, bland annat att regeringen ska öka tillgången på hyresrätter med skäliga hyror samt vidta åtgärder mot både hemlösheten och bostadssegregeringen.<sup>25</sup>

Betänkandet skriver att det i dag “råder bristande överensstämmelse mellan den gällande målformuleringen på det bostadspolitiska området och den ambition som kommer till uttryck i

---

<sup>18</sup> RF 1 kap 2 §.

<sup>19</sup> SOU 2020:46, s. 722.

<sup>20</sup> SOU 2020:46, s. 721.

<sup>21</sup> RF 1 kap. 2 §.

<sup>22</sup> Se lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

<sup>23</sup> Intern kommunikation till Sveriges regering från FN:s arbetsgrupp om mänskliga rättigheter och företag och FN:s särskilda rapportör om rätten till bostad, OL SWE 1/2019, 22 mars 2019.

<sup>24</sup> SOU 2020:46, s. 720. Vår kursivering.

<sup>25</sup> ESK-kommitténs kritik mot Sverige i 2016 års periodiska granskning, E/C.12/SWE/CO/6, para. 38.



grundlagen”.<sup>26</sup> Amnesty önskar understryka att denna bristande överensstämmelse också gäller i förhållande till Sveriges folkrättsliga förpliktelser.

Amnesty *tillstyrker* förslaget om en återgång till den målformulering för bostadspolitiken som gällde fram till 2008.

#### **d. Bostadsjämlighet och trångboddhet: koppling till diskriminering**

Betänkandet konstaterar att bostadsjämligheten har ökat i Sverige, som en följd av såväl ojämlika inkomster som bostadsbrist. Hushåll med lägre inkomster lägger en långt större del av sin disponibla inkomst på bostadskostnader än hushåll med högre inkomster, och 46 procent av låginkomsthushållen – runt 1,5 miljoner människor – har svårt att klara en baskonsumtion.<sup>27</sup> Samtidigt har många hyresvärdar höga inkomstkrav på hyresgästerna; många räknar inte försörjningsstöd som inkomst, och vissa inte heller a-kassa och bostadsbidrag.<sup>28</sup> Dessa hårda krav, en konsekvens bland annat av bristerna i transfereringssystemen och i regleringen av hyresmarknaden, gör att vissa grupper utestängs från hyresmarknaden och leder till att ojämlikheten förvärras.

Här är värt att påminna om att stater, som en del av rätten till bostad, är skyldiga att försäkra sig om att boendekostnader är rimliga och inte utgör en oproportionerligt stor del av hushållens totala utgifter. Amnesty har understrukit vikten av att staterna tar åtgärder för att garantera att bostadskostnaderna hålls nere för de minst resursstarka, vilket kan inkludera reglering av hyror och andra bostadsrelaterade kostnader, så att inte bostadskostnaderna upptar en oproportionerligt stor del av hushållens kostnader.<sup>29</sup> Vi vill också understryka vad FN:s särskilda rapportör för rätten till bostad sagt i denna del:

States should establish laws, policies and programmes to ensure that the percentage of housing-related costs is commensurate with income levels and that the attainment and satisfaction of other basic needs is not threatened or compromised. States are also required constantly to monitor the impact of their housing policies on the realization of the right to adequate housing and to control unreasonable increases in housing costs.<sup>30</sup>

Ett uttryck för bostadsjämligheten är trångboddheten som i synnerhet drabbar låginkomsthushåll. Sverige har högre trångboddhet än våra grannländer och den ökar, i synnerhet bland utrikesfödda.<sup>31</sup> Det är särskilt redan missgynnade grupper som lever i trångboddhet vilket i sin tur ökar ojämlikheten i andra delar av samhället. Ett exempel är att medan 15 procent av alla med utländsk bakgrund är trångbodda enligt norm 2 (fler än två

---

<sup>26</sup> SOU 2020:46, s. 723.

<sup>27</sup> SOU 2020:46, s. 455-456.

<sup>28</sup> SOU 2020:46, s. 453-454.

<sup>29</sup> Se bl a Amnesty International, “Effective human rights-based housing strategies. Submission to the UN Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context”, OR 40/7475/2017, 2017, <https://www.amnesty.org/download/Documents/IOR4074752017ENGLISH.pdf>, s. 8.

<sup>30</sup> FN:s särskilda rapportör för rätten till bostad, A/67/286, 10 augusti 2012, para. 16.

<sup>31</sup> SCB, “Var femte person född utanför Europa är trångbodd”, 5 mars 2018.

boende per sovrum), gäller detta enbart två procent av alla med svensk bakgrund.<sup>32</sup> Bland personer födda utanför Europa är så många som 20 procent trångbodda.<sup>33</sup> Bland hushåll med låga inkomster är trångboddhet fyra gånger vanligare än för hushåll med höga inkomster.<sup>34</sup>

Trångboddhet påverkar i sin tur möjligheten att tillgodogöra sig andra rättigheter. Här vill Amnesty återigen betona att rätten till bostad är en rättighet som dels ska tolkas extensivt, i bemärkelsen att den rymmer långt fler aspekter tak över huvudet, och dels är nära sammankopplad med andra rättigheter som rätt till utbildning, arbete, hälsa och likvärdiga möjligheter att delta i samhällslivet. Barn som är trångbodda har sämre förutsättningar än andra barn.<sup>35</sup> Som betänkandet konstaterar finns internationella studier som visar att barns skolresultat påverkas negativt av att leva i en trångbodd miljö.<sup>36</sup> Coronapandemin har med tydlighet pekat på de många svårigheter som uppstår för familjer i trångboddhet när en samhällelig kris uppstår. Dels är det i de mest trångbodda områdena som smittspridningen varit som högst, och dels har trångboddheten gjort det svårt för såväl barn som vuxna att sköta sina arbeten och studier hemifrån. Forskning visar att ojämlikheten i boendet ökat ytterligare under pandemin, och att bostads ojämlikheten i sin tur har allvarliga konsekvenser för utsatthet och segregation.<sup>37</sup>

Amnesty efterlyser ett tydligare diskrimineringsperspektiv på kommissionens slutsatser om tillgång till bostad i Sverige. Kränkningar av rätten till bostad har nästan alltid sin grund i diskriminering, exkludering och ojämlikhet, och bostadspolitik och bostadssystem som inte är rättighetsbaserade tenderar att intensifiera redan existerande sociala, ekonomiska och politiska ojämlikheter. Redan marginaliserade grupper som diskrimineras i tillgången till bostad på grund av sin grupptillhörighet upplever sedan ofta ytterligare diskriminering som ett resultat av sin boendestatus.<sup>38</sup> Amnesty menar att analysen av ojämlikheterna bör ta sin avstamp i en förståelse för diskrimineringens mekanismer, för att de åtgärder som bäst ska motverka dem ska kunna sättas in.

Amnesty vill understryka att staterna, för att komma till rätta med ojämlikheten, måste motverka diskriminering inte bara i formell utan också i strukturell och substantiell mening. Detta innebär att det inte räcker med att förbjuda negativ särbehandling, utan också att positiva åtgärder måste vidtas för att angripa det underläge många diskriminerade grupper befinner sig i förhållande till rätten till bostad. Rätten till jämlikhet kräver att bostadspolitiken och relaterade sociala åtgärder måste vara ickediskriminerande inte enbart i intention utan också *i effekt*.<sup>39</sup>

---

<sup>32</sup> SOU 2020:46, s. 452.

<sup>33</sup> SOU 2020:46, s. 457.

<sup>34</sup> SOU 2020:46, s. 457.

<sup>35</sup> Delegationen mot segregation, Externa perspektiv - Grander, Martin och Salonen, Tapio, "Ökad ojämlikhet i spåren av coronapandemin", november 2020, sid. 16.

<sup>36</sup> SOU 2020:46, sid 458.

<sup>37</sup> Delegationen mot segregation, Externa perspektiv - Grander, Martin och Salonen, Tapio, "Ökad ojämlikhet i spåren av coronapandemin", november 2020, sid. 15-20.

<sup>38</sup> FN:s särskilda rapportör för rätten till bostad, A/HRC/43/43, 26 december 2019, para. 43-44.

<sup>39</sup> FN:s särskilda rapportör för rätten till bostad, A/67/286, 10 augusti 2012, para. 17: "States must ensure that housing policies are non-discriminatory and do not increase existing inequalities. When

Betänkandet diskuterar diskrimineringsdimensioner av ojämlikheten i detalj i avsnittet om ojämlikheters uppkomst och dynamik (kapitel 4) och även i flera av de kapitel som rör specifika samhällsfrågor, främst med koppling till arbetslivet. I de kapitel som rör bostadsfrågor (kapitel 12: Den rumsliga dimensionen och kapitel 20: Bostäder och grannskap) är dock diskrimineringsperspektivet märkligt frånvarande. "Även direkt diskriminering förekommer", konstaterar betänkandet i förhållande till hyresvärdars selektion av hyresgäster, men analysen stannar där.<sup>40</sup> Ingenstans diskuteras *strukturell diskriminering* av till exempel etniska minoriteter, personer med funktionsnedsättning och äldre personer i förhållande till tillgång till bostad, i enlighet med de principer som FN identifierat. Amnesty ser detta som en allvarlig brist i betänkandet.

Amnesty *efterlyser* ett tydligare diskrimineringsperspektiv på kommissionens slutsatser och en analys av den strukturella diskriminering som många av de fakta kommissionen presenterar är en illustration av och uttryck för. Denna analys bör följa de riktlinjer FN utarbetat för att förstå och angripa strukturell diskriminering på bostadsmarknaden.

#### e. Hemlöshet

Betänkandet konstaterar att hemlösheten i Sverige har ökat och att den har förändrats till sin karaktär över tid. Tidigare var den stora majoriteten av personer som levde i hemlöshet så kallade socialt hemlösa, med annan problematik som grund för hemlösheten såsom missbruk eller psykisk ohälsa. De senaste femton åren har dock antalet *strukturellt hemlösa* ökat drastiskt. Det rör sig om individer och hushåll vars hemlöshet grundar sig enbart på problem att ta sig in på bostadsmarknaden av ekonomiska skäl, men utan annan social problematik.<sup>41</sup>

Hemlöshet är den yttersta kränkningen av rätten till bostad och bidrar också ofta till kränkningar av andra centrala rättigheter. Amnesty vill understryka vad FN:s särskilda rapportör om rätten till bostad uttalat i detta hänseende: "Hemlöshet är en extrem kränkning av rätten till lämplig bostad och ickediskriminering och innebär ofta också en kränkning av rätten till liv, till personlig säkerhet, till hälsa, till skydd för hemmet och familjen och till frihet från grym och omänsklig behandling".<sup>42</sup> Eftersom det är en så allvarlig överträdelse har staterna enligt folkrätten en omedelbar skyldighet att anta och genomföra strategier för att eliminera hemlösheten.<sup>43</sup> De folkrättsliga kraven på staternas åtgärder är strikta och konkreta. Hemlöshetstrategierna måste innehålla tydliga mål och tidsplaner, samt fastställa ansvarsområden för alla nivåer av offentliga och andra aktörer för genomförande av specifika, tidsbundna åtgärder, i samråd med och med deltagande från personer som lever i hemlöshet.<sup>44</sup> Staterna är också skyldiga att bekämpa diskriminering, stigma och negativ

---

designing housing finance policies, States must pay particular attention to the rights of the poor and disadvantaged."

<sup>40</sup> SOU 2020:46, s. 713.

<sup>41</sup> SOU 2020:46, s. 458 & 715. Se även Stockholms Stadsmission, Hemlös 2019, sid. 6-7.

<sup>42</sup> FN:s särskilda rapportör för rätten till bostad, A/HRC/31/54, 30 december 2015, para. 4.

<sup>43</sup> FN:s särskilda rapportör för rätten till bostad, A/HRC/31/54, 30 december 2015, para. 2.

<sup>44</sup> FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Allmän kommentar nr 4: rätten till lämplig bostad, E/1992/23, 13 december 1991, para. 12.

stereotypisering av hemlösa.<sup>45</sup> Avhysningar ska aldrig resultera i hemlöshet. Förbudet mot avhysningar som leder till hemlöshet ska vara omedelbart, absolut och inte avhängigt av tillgängliga resurser.<sup>46</sup>

Ytterligare ett folkrättsligt åtagande i förhållande till rätten till bostad är kravet på kartläggning och dokumentation av hemlösheten, vilket är nödvändigt för att kunna sätta in effektiva åtgärder för att bekämpa den.<sup>47</sup> Amnesty har länge understrukt att en av staternas omedelbara skyldigheter under rätten till bostad i ESK-konventionen är att noggrant dokumentera och följa utvecklingen av situationen för hemlösa och dem som löper risk att bli hemlösa:

[States must] introduce effective mechanisms to monitor the housing situation in the country. These mechanisms should identify people who lack a minimum degree of security of tenure, the homeless, people who live in inadequate housing and groups who face the greatest barriers in realizing their right to adequate housing. Governments must act on and regularly update this information to assess their progress.<sup>48</sup>

Men i Sverige saknas data, vilket också FN:s ESK-kommitté i sin senaste granskning av Sverige uppmärksammat.<sup>49</sup> Socialstyrelsens kartläggning av hemlösheten, som är den enda nationella mätningen, görs enbart vart sjätte år och gör inte heller anspråk på att vara heltäckande. Endast 39 procent av kommunerna meddelar att de kartlagt personer som befinner sig i en hemlöshetssituation någon gång under de senaste två åren, och bara en av fem kommuner uppger år 2020 att de har en kommunal övergripande plan för hur hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden ska motverkas.<sup>50</sup> Flera av de kommunala mätningar som görs använder dessutom andra definitioner av hemlöshet än Socialstyrelsen, vilket försvårar jämförelser över tid och mellan kommuner. Betänkandet, som annars är noga med det empiriska underlagets betydelse för identifieringen av effektiva åtgärder, berör inte behovet av bättre datainsamling och kunskap om hemlösheten, vilket Amnesty beklagar.

Flera av de åtgärder som betänkandet föreslår kan sannolikt, om de genomförs, ha goda förutsättningar att mota tillbaka hemlösheten på sikt. Men Amnesty efterlyser kraftfulla, konkreta och tydliga insatser för att bekämpa hemlösheten *nu*, mot bakgrund av att detta är en mycket allvarlig kränkning som Sverige har en folkrättslig skyldighet av omedelbar natur

---

<sup>45</sup> FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Allmän kommentar nr 20: om icke-diskriminering av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, E/C.12/GC/20, 2 juli 2009, para. 35.

<sup>46</sup> FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Allmän kommentar nr 7: rätten till lämplig bostad: avhysningar, E/1998/22, 20 maj 1997.

<sup>47</sup> FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Allmän kommentar nr 4: rätten till lämplig bostad, E/1992/23, 13 december 1991, para. 13. FN:s särskilda rapportör för rätten till bostad, A/HRC/31/54, 30 december 2015, para. 65.

<sup>48</sup> Amnesty International, "Know your obligations. A guide to preventing forced evictions", ACT 35/009/2012, 2012, <https://www.amnesty.org/download/Documents/16000/act350092012en.pdf>, s. 10.

<sup>49</sup> FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, sjätte periodiska granskningen av Sverige, E/C.12/SWE/CO/6, 14 juli 2016, para. 38.

<sup>50</sup> Socialstyrelsen, Öppna jämförelser 2020 - Motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden, 24 juni 2020, s. 3.

att åtgärda. Amnesty önskar att betänkandet hade varit tydligare med behovet av omedelbara insatser för att komma till rätta med hemlöshetsproblematiken.

Amnesty efterlyser därför, som komplement till den allmänna bostadsstrategin enligt ovan, en nationell, rättighetsbaserad hemlöshetsstrategi. Andra tunga civilsamhällesaktörer och forskare har uttryckt samma behov.<sup>51</sup> Hemlöshetsstrategin bör utgå från den så kallade bostad först-modellen, vilken är såväl rättighetsbaserad som kostnadseffektiv.<sup>52</sup> Modellen förespråkas av FN:s särskilda rapportör om rätten till bostad.<sup>53</sup> Här finns viktiga lärdomar att dra från andra länder. Finland, ett av få länder där hemlösheten minskat under 2000-talet, utgår från bostad först-modellen i sin hemlöshetsstrategi. Den finska politiken på hemlöshetsområdet bygger på att staten tar ett övergripande ansvar för att motverka hemlöshet, samt att politiken är aktiv och samordnad och fortlöpande följs upp, utvärderas och utvecklas.<sup>54</sup>

Kommissionens förslag, som i och för sig är intressanta, behöver således kompletteras med ett nationellt, sammanhållet och konkret arbete för att omedelbart angripa hemlösheten. Amnesty föreslår därför att regeringen skyndsamt utarbetar en nationell hemlöshetsstrategi som är rättighetsbaserad, med avstamp i bostad först-modellen, och innehåller tydliga krav på dokumentation och kartläggning av hemlösheten över tid. Hemlöshetsstrategin bör på sikt inkorporeras i den nationella, rättighetsbaserade bostadspolitiska strategin, men med tanke på att skyldigheten att angripa hemlösheten är av omedelbar natur bör hemlöshetsstrategin prioriteras och kan således inte invänta ett bredare bostadspolitiskt ramverk.

#### **f. En social bostadspolitik**

Betänkandet konstaterar att Sverige i motsats till de flesta andra länder inte haft något nationellt system för boendelösningar med behovsprövning där människor fördelats bostäder efter behov, ett så kallat *social housing*-system. Det finns för- och nackdelar med *social housing*. Å ena sidan möjliggör ett sådant system att personer och familjer med begränsade resurser får tillgång till bostäder utan att behöva konkurrera på en ordinarie bostadsmarknaden, vilket är särskilt viktigt när bostadsbrist råder. Att den strukturella hemlösheten så kraftigt ökat i Sverige är ett tecken på att åtgärder behöver sättas in för att rätten till bostad för låginkomsthushåll ska främjas. Å andra sidan finns risker med att sÄrlösningar för hushåll med lägre inkomster och större social utsatthet leder till förslumning, stigmatisering och lägre bostadskvalitet – vilket i sig kan upprätthålla eller till och med öka bostadsjämligheten.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Stockholms Stadsmission, Hemlös 2019, sid. 33. Se även Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Forskning i korthet nr 14: hemlöshet, 2020.

<sup>52</sup> Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Forskning i korthet nr 14: hemlöshet, 2020.

<sup>53</sup> FN:s särskilda rapportör för rätten till bostad, A/HRC/43/43, 26 december 2019, para. 33.

<sup>54</sup> Stockholms Stadsmission, Hemlös 2019, s. 33.

<sup>55</sup> Undermålig kvalitet på beståndet inom *social housing* har dömts ut av Europeiska sociala kommittén som ett brott mot rätten till socialt skydd för familjen enligt artikel 16 i den Europeiska sociala stadgan, i ett mål mot Irland från 2017. Se International Federation for Human Rights (FIDH) v. Ireland, Complaint No. 110/2014, 12 maj 2017.

Den svenska modellen har sedan 1940-talet varit en generell bostadspolitik som gäller hela befolkningen och hela beståndet, med subventioner till bostadsmarknaden och bostadsbidrag vid behov.<sup>56</sup> Betänkandet redogör med all tydlighet för hur den svenska bostadspolitik inte fungerar som önskat, eftersom marknaden inte kunnat matcha utbud och bostadsbehov för stora grupper. Följden är stor bostadsosäkerhet för vissa grupperingar, ökad strukturell hemlöshet och tryck på kommunernas socialförvaltningar att hitta ad hoc-lösningar i form av sociala kontrakt till höga kostnader.<sup>57</sup> Anklagelser om så kallad social dumpning har uppstått mellan kommunerna.

Kommissionen konstaterar att det, för att komma till rätta med problemen, behövs en nationell social bostadspolitik och att regeringen bör undersöka fler alternativ för en svensk social bostadssektor, varför den efterlyser tilläggsdirektiv till utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning. Amnesty delar kommissionens slutsats i den delen.

Det finns ingen folkrättslig skyldighet att tillhandahålla offentligt ägda bostäder till hela befolkningen, och inte heller att införa ett *social housing*-system med särlösningar för särskilt utsatta grupper. FN:s ESK-kommitté konstaterar att en blandning av offentliga och privata lösningar ofta är det bästa. Det är målet, uppfyllande av rätten till bostad för alla, som är det viktiga, och inte exakt vilket medel som används för att komma dithän:

In essence, the obligation is to demonstrate that, in aggregate, the measures being taken are sufficient to realize the right for every individual in the shortest possible time in accordance with the maximum of available resources.<sup>58</sup>

Amnesty tar inte ställning till huruvida Sverige ska införa en *social housing*-politik av europeiskt snitt och inte heller till, om så blir fallet, om en sådan ska vara av den mer begränsade eller mer extensiva modellen som kommissionen identifierat. Amnesty vill dock understryka att den problembild som betänkandet målar visar att avsaknaden av en nationellt sammanhållen, ambitiös social bostadspolitik i Sverige har lett till kränkningar av stora grupper människors grundläggande rätt till bostad, vilket i sig ökar ojämlikheten i samhället. De lösningar som identifieras för att komma till rätta med problemen måste vara konkreta, mätbara och rättighetsbaserade.

Allmännyttan skapades i Sverige för att råda bot på bostadsbristen och för att tillhandahålla bostäder av god kvalitet även för hushåll med mindre resurser. Den ursprungliga ambitionen med allmännyttan stod väl i överensstämmelse med folkrättens skyldigheter, och allmännyttan har spelat en central roll i att tillgängliggöra bostäder även för personer som saknar kapital att köpa en egen bostad.

Från 1990-talet och framåt har allmännyttans möjlighet att bereda låginkomsthushåll bostäder av god kvalitet kraftigt urholkats. Sedan lagändringen 2011 måste allmännyttan drivas enligt affärsmässiga principer, vilket ytterligare underminerat allmännyttans möjlighet att ta samhällsansvar enligt de ursprungliga ambitionerna. Betänkandet noterar att även om

---

<sup>56</sup> SOU 2020:46, s. 453.

<sup>57</sup> SOU 2020:46, s. 748.

<sup>58</sup> FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Allmän kommentar nr 4: rätten till lämplig bostad, E/1992/23, 13 december 1991, para. 14.

det finns stora variationer i hur lagändringen påverkat bostadsförsörjningen över landet, är det i första hand mindre resursstarka grupper som drabbats negativt av kravet på affärsmässighet. Det är av naturliga skäl mindre affärsmässigt att bygga för resurssvaga, och sådana investeringar kommer därför inte till stånd i lika hög grad efter lagändringen. Kravet på affärsmässighet kan också ha bidragit till de ökande inkomstkraven på hyresgäster.

Kravet på affärsmässighet infördes som en del av EU-anpassningen, så att allmännyttans princip om självkostnad inte skulle snedvrída konkurrensen. Betänkandet noterar att det finns möjligheter, inom ramen för EU-anpassningen, att definiera allmän bostadsförsörjning som en tjänst av allmänt ekonomisk intresse, vilket flera andra EU-länder gjort. Ett sådant ställningstagande möjliggör för staterna att stödja delar av bostadssektorn ekonomiskt utan att detta strider med EU:s konkurrensregler. Sverige har valt att inte betrakta bostadsförsörjning genom allmännyttan på detta sätt vilket, enligt underlagsrapporten från Jörgen Hettne till EU-kommissionen, innebär att Sverige gått längre än vad EU-rätten kräver.<sup>59</sup> Betänkandet noterar att "en möjlig anpassning till EU-reglerna hade således kunnat vara att fortsatt driva allmännyttan utan krav på affärsmässig avkastning men att begränsa den målgrupp för vilken allmännyttan var tänkt och därmed definiera allmännyttans bostadsförsörjning som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse."<sup>60</sup> Trots att denna lösning skulle kunna åtgärda flera av de brister betänkandet identifierar i allmännyttans förmåga att dag tillgodose resurssvaga hushålls behov av bostad, avstår kommissionen från att rekommendera en sådan väg framåt.<sup>61</sup>

Bostaden är till sin natur väsensskild från andra nyttigheter, vilket tydligt framgår av såväl folkrätten som av kommissionens resonemang. Ändå föreslår betänkandet alltså *inte* att kravet på affärsmässighet för allmännyttan ses över. Betänkandets slutsats i denna del är svårbegriplig.

Amnesty *rekommenderar* därför att regeringen tar initiativ till att utreda hur kravet på affärsmässighet kan ses över samt utreda hur allmännyttans tjänster i EU-rättslig mening kan definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Amnesty *tillstyrker* förslagen om tilläggsdirektiv till utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning, men vill understryka att uppdraget bör breddas så att grunden läggs till en *nationell rättighetsbaserad bostadsstrategi*. Denna bör utformas i enlighet med principerna utmejslade av FN:s särskilda rapportör om rätten till bostad (se ovan).

#### **g. Finansialisering av bostadssektorn**

Betänkandet konstaterar att hyresbostäder idag är skattemässigt missgynnade i jämförelse med ägt boende, vilket i sin tur leder till ett missgynnande av personer och hushåll som inte har kapital att köpa sin bostad. Samtidigt har den svenska bostadsmarknaden genomgått en betydande finansialisering, i bemärkelsen att bostäder i ökande grad används som

---

<sup>59</sup> SOU 2020:46, s. 750.

<sup>60</sup> SOU 2020:46, s. 465.

<sup>61</sup> SOU 2020:46, s. 751.

finansiella investeringar. Denna utveckling har föranlett kritik från FN:s rapportör för rätten till bostad och FN:s arbetsgrupp för mänskliga rättigheter och transnationella företag. I mars 2019 publicerade de ett brev till den svenska regeringen, där de riktade kritik mot att regeringen antagit lagar och regelverk som, enligt rapportörerna, behandlar bostad som en vara eller finansiell tillgång vilket underminerat den mänskliga rättigheten till bostad i Sverige. Amnesty vill påminna om rapportörernas slutsatser:

Our chief concern lies with those laws and policies which have allowed unprecedented amounts of global capital to be invested in housing as security for financial instruments that are traded on global markets, and as a means of accumulating wealth. This expanding role and unprecedented dominance of unregulated financial markets and corporations in the housing sector is now generally referred to as the “financialization of housing” and it is having devastating consequences for tenants. *Contrary to international human rights obligations, investment in housing in the Kingdom of Sweden has disconnected housing from its core social purpose of providing people with a place to live in with security and dignity.*<sup>62</sup>

Rapportörerna uppmanar den svenska regeringen att ta finansialiseringen av bostadsmarknaden på allvar, att granska hur denna utveckling drabbat minoritets- och utsatta grupper, samt att ta kraftfulla steg för att återgå till perspektivet på bostäder som en mänsklig rättighet.

FN-rapportörerna uttrycker sin oro över att delar av allmännyttan sålts ut till privata investmentbolag och att vissa av dessa bolag renoverat lägenheter med chockhöjningar av hyran som följd. Konsekvensen har blivit så kallade “renovräkningar”: hushåll som inte längre har råd att bo kvar har tvingats flytta efter renoveringarna. Betänkandet diskuterar samma fenomen, och föreslår att ett lagstadgat krav på hyresgästernas möjlighet att välja nivå vid renovering ska införas.<sup>63</sup> Amnesty *tillstyrker* detta förslag.

Amnesty understryker att stater i enlighet med sina människorättsåtaganden bör reglera privata aktörer på bostadsmarknaden och klargöra vilka skyldigheter dessa aktörer har. Det räcker inte att privata aktörer avstår från att direkt orsaka skada, till exempel genom tvångsvräkningar eller förstörelse av egendom. Stater måste också reglera företag och investerare på bostadsmarknaden så att dessa aktörers ageranden går i linje med statens skyldighet att proaktivt och progressivt uppfylla rätten till bostad.<sup>64</sup>

Betänkandet nämner FN-rapportörernas kritik om de finansiella aktörernas intåg på bostadsmarknaden i Sverige men utan att dra slutsatser av den. Detta är beklagligt. Amnesty *rekommenderar* att kritiken tas på yttersta allvar och att regeringen vidtar snara åtgärder för att åtgärda bristerna.

---

<sup>62</sup> Intern kommunikation till Sveriges regering från FN:s arbetsgrupp om mänskliga rättigheter och företag och FN:s särskilda rapportör om rätten till bostad, OL SWE 1/2019, 22 mars 2019. Vår kursivering.

<sup>63</sup> SOU 2020:46, s. 751.

<sup>64</sup> FN:s särskilda rapportör för rätten till bostad, A/HRC/37/53, 15 januari 2018, para. 120-121.



Amnesty *rekommenderar* även att principerna om reglering av finansiella aktörer på bostadsmarknaden kommer till uttryck i den rättighetsbaserade bostadsstrategi som regeringen bör inrätta (se ovan).

## **5. Slutord/sammanfattande kommentarer**

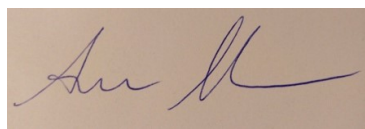
Jämlikhet är en rättighetsfråga och bostad är en mänsklig rättighet, i Sverige såväl som i alla andra länder. Den mest extrema kränkningen av rättigheten är hemlöshet, men eftersom rätten till bostad innehåller många dimensioner är också överträdelserna mångfacetterade och av komplex natur. Betänkandet gör ett utmärkt arbete i att identifiera brister i den svenska bostadspolitiken, inte minst i förhållande till resurssvaga grupper och de delar av befolkningen som av olika skäl stängs ute från bostadsmarknaden, och vilka effekter dessa brister haft på jämlikheten i allmänhet och bostadsjämligheten i synnerhet. Betänkandet innehåller många viktiga slutsatser och förslag på åtgärder. Kommissionen har dock genomgående underlåtit att lägga ett rättighetsperspektiv på bostadsfrågorna, vilket Amnesty beklagar. En genomlysning av Sveriges internationella skyldigheter – mot bakgrund av att Sverige ratificerat såväl FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och den Europeiska sociala stadgan – hade gett slutsatserna en annan tyngd och även i vissa delar bidragit till att bättre identifiera steg framåt. Likaså hade ett diskrimineringsperspektiv på bostadsjämligheten kunnat hjälpa kommissionen att utforma lösningar på vissa av problemen. FN:s instanser har i detalj utarbetat riktlinjer och rekommendationer om hur staterna ska arbeta för att progressivt realisera rätten till bostad i enlighet med folkrättens krav.

Den specifika kritik som FN riktat mot Sverige för brister i efterlevnaden av rätten till bostad borde också ha varit en naturlig utgångspunkt för stora delar av kommissionens resonemang.

Mot bakgrund av ovanstående vill Amnesty vill understryka att kommissionens resonemang bör kompletteras med en gedigen folkrättslig analys, och därefter bör dess slutsatser justeras i nödvändig mån så att Sverige bättre ska kunna leva upp till sina internationella människorättsåtaganden vad gäller rätten till bostad.

Amnesty bistår gärna med vår gedigna kunskap om rätten till bostad som mänsklig rättighet i det fortsatta arbetet för bostadsjämlighet och för ett bättre uppfyllande av rättigheten för alla som lever i Sverige.

Remissvaret har beretts av sakkunnig jurist Johanna Westeson och folkrättspraktikant Josefine Bergman Larsson.



**Anna Johansson**  
**Tillförordnad generalsekreterare**  
**Amnesty International Sverige**