

Sjätte sessionen (1991)*

Allmän kommentar nr 4: Rätten till lämplig bostad (artikel 11 (1) i konventionen)

1. I enlighet med artikel 11 (1) i konventionen erkänner konventionsstaterna "rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, däribland tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor". Den mänskliga rätten till lämplig bostad, som är härledd från rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, är av central betydelse för åtnjutandet av alla ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

2. Kommittén har kunnat samla en stor mängd information om denna rättighet. Sedan 1979 har kommittén och dess föregångare undersökt 75 rapporter som behandlar rätten till lämplig bostad. Kommittén har också ägnat en dag av allmän diskussion åt frågan under sin tredje (se E/1989/22, punkt 312) och fjärde session (E/1990/23, punkter 281–285). Dessutom har kommittén noggrant noterat information som framkommit av Internationella året för hjälp till hemlösa (1987) inklusive den övergripande strategin för bostäder till år 2000, som antogs av generalförsamlingen i sin resolution 42/191 av den 11 december 1987.¹ Kommittén har också granskat relevanta rapporter och annan dokumentation från kommissionen för mänskliga rättigheter och underkommissionen för förhindrande av diskriminering och skydd av minoriteter.²

3. Även om en stor mängd internationella instrument behandlar de olika dimensionerna för rätten till lämplig bostad³ är artikel 11 (1) i konventionen den mest omfattande och kanske den viktigaste av de relevanta bestämmelserna.

4. Trots att det internationella samfundet ofta har bekräftat vikten av full respekt för rätten till lämplig bostad, kvarstår en stor skillnad mellan normerna i artikel 11 (1) i konventionen och den rådande situationen i många delar av världen. Även om problemen ofta är särskilt akuta i vissa utvecklingsländer som står inför stora resurs- och andra begränsningar, observerar kommittén att betydande problem med hemlöshet och olämpliga bostäder också förekommer i några av de ekonomiskt mest utvecklade samhällena. FN uppskattar att det finns över 100 miljoner hemlösa i hela världen och över 1 miljard med otillräckliga bostäder.⁴ Det finns inget som tyder på att detta antal minskar. Det verkar uppenbart att ingen konventionsstat är fri från allvarliga problem av ett eller annat slag i samband med rätten till bostad.

5. I vissa fall har rapporterna från konventionsstaterna, som undersöks av kommittén, visat och beskrivit svårigheter med att garantera rätten till lämplig bostad. Till största delen har dock den tillhandahållna informationen varit otillräcklig för att kommittén ska kunna få en rättvis bild av den rådande situationen i den berörda staten. Denna allmänna kommentar syftar således till att identifiera några av de främsta frågorna som kommittén anser viktiga i samband med denna rätt.

6. Rätten till lämplig bostad gäller för alla. Även om hänvisningen till "honom eller henne och hans eller hennes familj" (eng. "himself and his family") återspeglar könsroller och ekonomiska mönster som var allmänt accepterade 1966, när konventionen antogs, kan frasen inte idag tolkas som att den innebär några begränsningar av tillämpningen av rätten

* Se dokument E/1992/23.

för individer eller kvinnliga familjeförsörjare eller andra liknande grupper. Begreppet "familj" ska därför förstås i vid bemärkelse. Dessutom har individer liksom familjer rätt till en lämplig bostad oavsett ålder, ekonomiska status, grupp eller annan tillhörighet eller ställning och andra liknande faktorer. Särskilt åtnjutandet av denna rätt får, enligt artikel 2 (2) i konventionen, inte vara föremål för någon form av diskriminering.

7. Enligt kommissionen ska rätten till bostad inte tolkas i snäv mening som likställer den med, till exempel, ett skydd som endast utgör tak över huvudet eller endast ser bostaden som en handelsvara. Den ska snarare ses som rätten att leva någonstans i säkerhet, fred och värdighet. Detta är lämpligt av åtminstone två skäl. För det första är rätten till bostad på ett integrerat sätt knuten till andra mänskliga rättigheter och de grundläggande principerna som konventionen bygger på. Denna "människans inneboende värde" från vilken rättigheterna i konventionen sägs utgå, kräver att begreppet "bostad" tolkas så att man tar hänsyn till en mängd andra överväganden, i synnerhet att rätten till bostad ska garanteras till alla människor oavsett inkomst eller tillgång till ekonomiska resurser. För det andra måste hänvisningen till artikel 11 (1) tolkas som att den inte bara handlar om bostäder, utan om lämpliga bostäder. Som både kommissionen för mänsklig bebyggelse och den övergripande strategin för bostäder till år 2000 har gett uttryck för: "Lämpliga bostäder innebär ... tillräckligt skydd av privatliv, tillräckligt utrymme, tillräcklig säkerhet, tillräcklig belysning och ventilation, tillräcklig grundläggande infrastruktur och lämpligt läge med tanke på arbete och grundläggande faciliteter – allt till en rimlig kostnad".

8. Begreppet tillräcklighet är särskilt viktigt i samband med rätten till bostad, eftersom det understryker ett antal faktorer som måste beaktas vid bedömningen av om vissa former av bostäder kan betraktas som "lämpliga bostäder" i den mening som avses i konventionen. Även om tillräcklighet delvis bestäms av sociala, ekonomiska, kulturella, klimatmässiga, ekologiska och andra faktorer, anser kommittén att det ändå är möjligt att identifiera vissa aspekter av rättigheten som måste beaktas för detta ändamål i alla sammanhang. De omfattar följande:

(a) *Rättsligt besittningsskydd.* Besittningsrätt kan förekomma i en mängd olika former, inklusive hyra av bostad (i offentlig och privat regi), bostadskooperativ, arrende, ägd bostad, nödbostäder och informella bosättningar, inklusive ockupation av mark eller fastigheter. Oaktat typen av besittningsrätt ska alla personer ha en viss grad av besittningsskydd som garanterar rättsligt skydd mot tvångsavhysningar, trakasserier och andra hot. Konventionsstaterna ska följaktligen vidta omedelbara åtgärder som syftar till att ge rättsligt besittningsskydd till de personer och hushåll som för närvarande saknar skydd, i verkligt samråd med berörda personer och grupper;

(b) *Tillgång till tjänster, material, faciliteter och infrastruktur.* En lämplig bostad måste innehålla vissa faciliteter som är viktiga för hälsa, säkerhet, komfort och näringsintag. Alla som omfattas av rätten till lämplig bostad ska ha en hållbar tillgång till naturliga och gemensamma resurser, säkert dricksvatten, energi för matlagning, värme och belysning, sanitets- och tvättanläggningar, medel för förvaring av livsmedel, avfallshantering, vattenavledning och räddningstjänster;

(c) *Överkomlighet.* Personliga eller hushållens finansiella kostnader i samband med bostaden ska vara på en sådan nivå att uppnåendet av och överensstämelsen med andra grundläggande behov inte hotas eller äventyras. Konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att garantera att andelen av de bostadsrelaterade kostnaderna i allmänhet står i proportion med inkomstnivån. Konventionsstaterna ska inrätta bostadsbidrag för dem som

inte kan få en överkomlig bostad, liksom former och nivåer av bostadsfinansiering som återspeglar bostadsbehoven. I enlighet med principen om överkomlighet ska hyresgäster skyddas med lämpliga medel mot orimliga hyresnivåer eller hyreshöjningar. I samhällen där naturmaterial utgör den huvudsakliga källan till byggnadsmaterial för bostäder ska konventionsstaterna vidta åtgärder för att säkerställa tillgången till sådant material;

(d) *Beboelighet.* Lämpliga bostäder måste vara beboeliga så att de ger innehavarna tillräckligt utrymme och skyddar dem mot kyla, ånga, värme, regn, vind eller andra hälsorisker, strukturella risker och smittospridare. Innehavarnas fysiska säkerhet måste även garanteras. Kommittén uppmuntrar konventionsstaterna att på ett heltäckande sätt tillämpa *Hälsoprinciperna för bostäder*⁵ som utarbetats av WHO, som ser bostaden som den miljöfaktor som oftast förknippas med sjukdomsförhållanden i epidemiologiska analyser; otillräckliga och bristfälliga bostäder och levnadsvillkor är med andra ord alltid förknippade med högre dödlighet och sjuklighet;

(e) *Tillgång.* Lämpliga bostäder måste vara tillgängliga för dem som har rätt till dem. Missgynnade grupper måste ges full och hållbar tillgång till lämpliga bostadsresurser. Missgynnade grupper som äldre, barn, fysiskt funktionsnedsatta, kroniskt sjuka, HIV-positiva, personer med långvariga medicinska problem, mentalsjuka, offer för naturkatastrofer, människor som lever i katastrofbenägna områden eller andra grupper ska därför garanteras en viss prioritering på bostadsområdet. Både bostadslagarna och -politiken ska till fullo ta hänsyn till särskilda dessa gruppers särskilda bostadsbehov. Inom många konventionsstater bör ökad tillgång till mark för jordlösa eller fattiga skikt av samhället utgöra ett centralt politiskt mål. Tydliga statliga skyldigheter måste utarbetas som syftar till att stödja allas rätt till en säker plats för att leva i fred och värdighet, inklusive tillgång till mark som en rättighet;

(f) *Läge.* En lämplig bostad ska ha ett läge som möjliggör tillgång till arbetstillfällen, hälsovårdstjänster, skolor, barndaghem och andra sociala inrättningar. Detta gäller både i storstäder och på landsbygden, där tidsåtgång och finansiella kostnader för resor till och från arbetsplatsen kan vara belastande för fattiga hushåll. På liknande sätt ska bostäder inte byggas på förorenade platser eller i omedelbar närhet av föroreningskällor som hotar invånarnas rätt till hälsa;

(g) *Kulturell lämplighet.* Det sätt som bostäder är konstruerade på, de använda byggnadsmaterialen och politiken som stöder dessa måste möjliggöra uttrycket för kulturell identitet och bostädernas mångfald. Verksamheter som är inriktade på utveckling eller modernisering inom bostadssektorn ska garantera att bostädernas kulturella dimensioner inte offras och att, bland annat, moderna tekniska anläggningar också garanteras.

9. Som nämns ovan kan rätten till lämplig bostad inte ses isolerad från andra mänskliga rättigheter, som ingår i de två internationella konventionerna och andra tillämpliga internationella instrument. Hänvisning har redan gjorts i detta avseende till begreppet mänsklig värdighet och principen om icke-diskriminering. Dessutom är det fulla åtnjutandet av andra rättigheter – såsom rätten till yttrandefrihet, rätten till föreningsfrihet (för t.ex. hyresgäster och andra grupper i samhället), rätten till fri bosättning och rätten att delta i offentligt beslutsfattande – oumbärligt för att förverkliga och upprätthålla rätten till lämplig bostad för alla grupper i samhället. På samma sätt är rätten att inte utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv, familj, hem eller korrespondens ett mycket viktigt inslag i definitionen av rätten till lämplig bostad.

10. Oavsett ett lands utvecklingsstadium finns det vissa åtgärder som måste vidtas omedelbart. Såsom framgår av den globala strategin för bostäder och i andra internationella analyser, skulle många av de åtgärder som krävs för att främja rätten till bostad endast kräva att regeringen avstår från viss praxis och engagerar sig för att underlätta "självhjälp" bland drabbade grupper. I den mån sådana åtgärder kan anses överstiga de maximala tillgängliga resurserna för en konventionsstat, är det lämpligt att en begäran lämnas så snart som möjligt för internationellt bistånd i enlighet med artiklarna 11 (1), 22 och 23 i konventionen och att kommittén informeras om detta.

11. Konventionsstater måste ge vederbörligt företräde till de sociala grupper som lever under ogynnsamma förhållanden genom uppmärksamma dem särskild. Politiken och lagstiftningen ska följaktligen inte vara utformad för att främja redan gynnade sociala grupper på andras bekostnad. Kommittén är medveten om att yttre faktorer kan påverka rätten till kontinuerlig förbättring av levnadsvillkoren och att de allmänna levnadsvillkoren försämrades i många konventionsstater under 1980-talet. Men som kommittén konstaterade i sin allmänna kommentar nr 2 (1990) (E/1990/23, bilaga III) fortsätter skyldigheten enligt konventionen att gälla och är kanske ännu mer relevant i tider av ekonomisk nedgång, trots problem med externa orsaker. Kommittén anser därför att en allmän nedgång i levnads- och bostadsförhållanden som direkt beror på konventionsstaternas politiska beslut och beslut på lagstiftningsområdet, i avsaknad av åtföljande kompenserande åtgärder, skulle vara oförenlig med skyldigheterna enligt konventionen.

12. Även om de flesta medlen för att uppnå det fullständiga förverkligandet av rätten till lämplig bostad ofrånkomligen varierar kraftigt mellan olika konventionsstater, kräver konventionen tydligt att alla konventionsstater vidtar alla nödvändiga åtgärder för detta ändamål. Detta kommer nästan undantagslöst att kräva antagandet av en nationell bostadspolitik som, som framgår av punkt 32 i den globala strategin för bostäder, "definierar målen för utvecklingen av bostadsförhållanden, identifierar tillgängliga resurser för att uppfylla dessa mål och det mest kostnadseffektiva sättet att använda dem och anger ansvarsområden och en tidsram för genomförandet av nödvändiga åtgärder". Både med tanke på relevans och effektivitet, och för att säkerställa respekten för mänskliga rättigheter, bör en sådan politik innehålla ett omfattande verkligt samråd med, och deltagande av, alla berörda, inklusive hemlösa, personer med otillräckliga bostäder och deras företrädare. Dessutom bör åtgärder vidtas för att garantera samordningen mellan ministerierna och de regionala och lokala myndigheterna för att förena relaterade strategier (ekonomi, jordbruk, miljö, energi osv.) med skyldigheterna enligt artikel 11 i konventionen.

13. Effektiv övervakning av situationen för bostäder är en annan skyldighet med omedelbar verkan. För att en konventionsstat ska uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11 (1) ska den visa, bland annat, att alla nödvändiga åtgärder har vidtagits, antingen självständigt eller i internationellt samarbete, för att fastställa den fulla omfattningen av bostadslöshet och otillräckliga bostäder inom sin jurisdiktion. I detta avseende betonar de reviderade allmänna riktlinjerna om form och innehåll för de rapporter som antagits av kommittén (E/C.12/1991/1) behovet att "tillhandahålla detaljerad information om de grupper inom ... samhället som är utsatta och missgynnade med avseende på bostäder". De inkluderar särskilt hemlösa personer och familjer, personer i otillräckliga bostäder och utan tillgång till grundläggande bekvämligheter, personer som bor i "illegala" bosättningar, de som utsatts för tvångsavhysningar och grupper av låginkomsttagare.

14. Åtgärder som syftar till att uppfylla en konventionsstats skyldigheter för rätten till lämplig bostad kan återspegla en valfri blandning av offentliga och privata åtgärder, beroende på vad som är lämpligt. Även om offentlig finansiering av bostäder kanske bäst spenderas på direkt byggande av nya bostäder i vissa konventionsstater, har i de flesta fall erfarenheten visat att regeringarna är oförmögna att helt avhjälpa bostadsbristen med offentligt byggda bostäder. Konventionsstaternas främjande av "möjliggörande strategier" kombinerat med ett helhjärtat engagemang för skyldigheterna enligt rätten till lämplig bostad ska därför uppmuntras. Sammanfattningsvis är skyldigheten att visa att de samlade åtgärderna är tillräckliga för att förverkliga rätten för alla personer, på kortast möjliga tid och med hjälp av alla tillgängliga resurser.

15. Många av de åtgärder som krävs kommer att innebära resursfördelningar och politiska initiativ av ett allmänt slag. Trots detta bör rollen för formella lagstiftande och administrativa åtgärder inte underskattas i detta sammanhang. Den globala strategin för bostäder (punkter 6–67) har uppmärksammat de typer av åtgärder som kan vidtas i detta avseende och deras betydelse.

16. I vissa stater är rätten till lämplig bostad befäst i konstitutionen. I dessa fall är kommittén särskilt intresserad av att lära känna den rättsliga och praktiska betydelsen av en sådan strategi. Detaljer om särskilda fall och om andra sätt där befästandet har visat sig användbart bör därför tillhandahållas.

17. Kommittén anser att många komponenter i rätten till lämplig bostad överensstämmer med åtminstone bestämmelsen om inhemska rättsmedel. Beroende på rättssystemet kan dessa områden innefatta, men är inte begränsade till: (a) rättsliga överklaganden som syftar till att förhindra planerade avhysningar eller rivningar genom utfärdandet av domstolsförelägganden; (b) rättsliga förfaranden som kräver ersättning efter en olaglig avhysning; (c) klagomål mot olagliga handlingar som utförts eller stötts av hyresvärdar (offentliga eller privata) i samband med hyresnivåer, underhåll av bostaden och rasdiskriminering eller andra former av diskriminering; (d) påståenden om någon form av diskriminering vid tilldelningen och tillgången till bostäder och (e) klagomål mot hyresvärdar om ohälsosamma eller otillräckliga boendeförhållanden. I vissa rättssystem är det lämpligt att undersöka möjligheten att underlätta kollektiva stämningarna i situationer som involverar kraftigt ökad hemlöshet.

18. I detta avseende anser kommittén att fall av tvångsavhysningar vid första anblicken är oförenliga med kraven i konventionen och endast kan motiveras i de mest exceptionella omständigheterna och i enlighet med de relevanta principerna i internationell rätt.

19. Artikel 11 (1) avslutar med skyldigheten för konventionsstaterna att erkänna "att internationellt samarbete på frivillig grund är av väsentlig betydelse i detta sammanhang". Traditionellt har mindre än 5 procent av allt internationellt bistånd riktats mot bostäder eller mänskliga bosättningar och sättet som sådan finansiering tillhandahålls på är ofta till liten hjälp för att lösa bostadsbehoven hos utsatta grupper. Konventionsstater, både mottagar- och givarländer, bör garantera att en betydande andel av finansieringen ägnas åt att skapa förhållanden som leder till att ett större antal personer får tillgång till lämpliga bostäder. Internationella finansinstitut som främjar strukturella anpassningsåtgärder bör säkerställa att dessa åtgärder inte äventyrar åtnjutandet av rätten till lämplig bostad. Konventionsstater ska, när man överväger internationellt finansiellt samarbete, försöka indikera områden som är relevanta för rätten till lämplig bostad där extern finansiering

skulle ha störst effekt. En sådan begäran bör ta full hänsyn till de berörda gruppernas behov och synpunkter.

Noter

¹ *Generalförsamlingens officiella protokoll, fyrtiotredje sessionen, supplement nr 8, tillägg (A/43/8/Add.1).*

² Resolution 1986/36 och 1987/22 från kommissionen för mänskliga rättigheter; rapporter av Danilo Türk, särskild rapportör för underkommissionen (E/CN.4/Sub.2/1990/19, punkter 108–120; E/CN.4/Sub.2/1991/17, punkter 137–139); se även underkommissionens resolution 1991/26.

³ Se, till exempel, artikel 25 (1) i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, artikel 5 (e) (iii) i den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, artikel 14 (2) i konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering mot kvinnor, artikel 27 (3) i konventionen om barnets rättigheter, artikel 10 i förklaringen om sociala framsteg och utveckling, avsnitt III (8) i Vancouverförklaringen om mänskliga bosättningar, 1976 (*Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements* (Förenta nationernas publikation, försäljningsnr E.76.IV.7 och rättelse, kapitel I), artikel 8 (1) i Förklaringen om rätten till utveckling och ILO:s rekommendation om bostäder åt arbetstagare, 1961 (nr 115)).

⁴ Se not 1.

⁵ Genève, Världshälsoorganisationen (WHO), 1990.