

11/2514 Diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne ved utleie av bolig

Ombudet har vurdert lovligheten av utleieselskapets praksis for å avvise leietakere.

Fredensborg Eiendomsselskap har i sin korrespondanse med klager Y opplyst at de ikke leier ut til personer som mottar kommunalhjelp. Svaret ble gitt til en søker som mottok arbeidsavklaringspenger. Selskapet har ikke presisert nærmere hva de legger i ordet kommunalhjelp. En naturlig tolkning av ordlyden tilsier at det siktes til stønader man mottar av NAV..

Ombudet fant at en praksis der Fredensborg Eiendomsselskap ikke leier ut til leietakere som mottar arbeidsavklaringspenger, er egnet til å stille personer med nedsatt funksjonsevne dårligere enn andre.

Ombudet konkluderte med at Fredensborg Eiendomsselskap handler i strid med forbudet mot indirekte diskriminering når de avskjærer leietakere fordi de mottar arbeidsavklaringspenger og generelt stønader fra NAV, uten å foreta en konkret vurdering av søkerens økonomi.

Saksnummer: 11/2514

Lovgrunnlag: Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4

Dato for uttalelse: 19. desember 2012.

Ombudets uttalelse

Sakens bakgrunn

Saken gjelder spørsmål om Fredensborg Eiendomsselskaps avslag på X sin søknad som leietaker er indirekte diskriminering overfor Y på grunn av hans tilknytning til X. Ombudet skal videre ta stilling til om selskapets praksis er indirekte diskriminerende overfor personer med nedsatt funksjonsevne.

Y inngikk leieavtale med Fredensborg Eiendomsselskap AS den 27. juli 2011 om leie av hybel. Kontrakten gjelder for tre år med ett års bindingstid.

I november 2011 søkte Y om mulighet for å fremleie hybelen fra 2. januar 2012 med hjemmel i husleieloven 7-4, grunnet ny jobb i et annet fylke.

Etter husleieloven § 7-4 «kan» leietaker «framleie med godkjenning fra utleieren i inntil to år ved midlertidig fravær på grunn av arbeid, utdanning, militærtjeneste, sykdom eller andre tungtveiende grunner. Godkjenning kan bare nektes dersom framleierens forhold gir saklig grunn til det eller husrommet klart blir overbefolket.»

I brev av 1. desember skriver Fredensborg AS:

«Hei ,

Vi ønsker ikke at du fremleier, dette er også av hensyn til deg. Da det er ditt depositum som vil stå på leiligheten mens du fremleier.

Hvis du finner noen som tar over leiligheten kan vi heller skrive ny kontrakt med de, så kan du flytte fra den datoen ny leietaker flytter inn.

Høres det ok ut?

Prisen vil nå være 7100 kr.»

Den 14. desember 2011 ble Y kontaktet av X som ønsket å leie hybelen. Y formidlet X sitt telefonnummer til Fredensborg AS slik at de kunne inngå en ny avtale.

Selskapet avsto imidlertid Xs søknad i e-post av 14. desember 2011. I sin begrunnelse skriver de følgende:

«Hei,

Har nå vært i kontakt med X.

Han kan dessverre ikke leie av oss, da han ikke fyller våre krav som leietaker. Vi tar ikke i mot kommunalhjelp på våre leietakere.

Kontrakten din vil bli stående slik den er.»

Den 19. desember sa Y opp leieavtalen med Fredensborg Eiendomsselskap grunnet det han mener er et usaklig avslag på søknad om fremleie i medhold av husleieloven § 7,5 jf. § 9.6. Fredensborg Eiendomsselskap AS sendte i etterkant et brev til Y hvor det påpekes at han ikke kan si opp leieavtalen før 31. juli 2012, og at hans betalingsforpliktelse løper til 30. november 2012.

Twisten ble klaget inn til Husleietvistutvalget. Ombudet fikk beskjed på e-post den 15. august 2012 om at X døde den 12. august 2012.

Ombudet har på bakgrunn av Xs død besluttet at vi ikke tar stilling til om X ble diskriminert på grunn av nedsatt funksjonsevne da Fredensborg Eiendomsselskap ikke ville leie ut til X. Ombudet har uansett forstått det slik at Fredensborg Eiendomsselskap rettet opp feilen i den konkrete saken og fant ut at X var betalingsdyktig.

Ombudet har likevel besluttet å ta stilling til om Fredensborg Eiendomsselskap sin praksis generelt, ved å avvise leietakere som mottar kommunalhjelp/stønader fra NAV, er i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Partenes syn på saken

Y:

Y mener han selv ble diskriminert på grunn av sin tilknytning til X.

Fredensborg AS avsto hans søknad om fremleie av leilighet fordi X mottok arbeidsavklaringspenger. X var på det aktuelle tidspunktet tilknyttet NAV Arbeid for omskolering. X var betalingsdyktig og kan stille kontant depositum. Bakgrunnen for at X var i omskoleringsprogrammet var fordi han hadde en nedsatt funksjonsevne på grunn av en psykisk knekk.

Y påpeker at Fredensborg ikke kan stille strengere krav om utleie/fremleie enn det som fremgår av husleieloven når det gjelder reglene for fremleie. Det anføres videre at det uansett ikke er en saklig grunn til å avslå fremleie dersom leietaker er sosialklient.

Y viser til at markedssjef ved Fredensborg AS har lagt ved et skriv til ombudet av 18. januar 2012 der han aksepterer Y sin søknad om fremleie til X. Y fikk aksept først en måned etter at han sa opp husleiekontrakten, og etter at han engasjerte advokat og hadde sendt to prosess skriv til Fredensborg AS. Y viser til at det på det tidspunktet ikke lenger var aktuelt å fremleie, verken til X eller andre. Oppsigelsestiden startet fra 1. januar 2012. I Fredensborg sitt skriv til Husleieutvalget har de også akseptert oppsigelsen.

Fredensborg Eiendomsselskap AS sitt syn på saken:

Fredensborg AS avviser at de har handlet i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Fredensborg AS anbefaler alltid leietaker om å ikke fremleie sin leilighet, da dette medfører et stort ansvar for opprinnelig leietaker. Det er vanlig praksis i Fredensborg Eiendomsselskap AS at leietakere som ønsker å fremleie får anbefaling om å ikke gjøre dette. Praksisen er begrunnet i hensynet til leietakeren fordi det er leietakeren som vil stå ansvarlig for manglende betaling av husleie, samt eventuelle skader som kan forekomme i leiligheten. Y var informert om dette, men selskapet fikk inntrykk av at Y ikke ønsket å stå ansvarlig for leien, eller for ny leietaker. Fredensborg AS viser til sitt svarbrev til Leieboerforeningen av 18. januar 2012 hvor det påpekes at Y likevel kunne fremleie sin leilighet dersom han ønsket det. De ville da fortsette å forholde seg til Y som ville stå ansvarlig for depositum og husleie for leiligheten.

Fredensborg Eiendomsselskap AS ønsker også at leietakere skal ha fast jobb. I telefonsamtale med X fikk de inntrykk av at X ikke hadde fast inntekt. Dette ble basert på opplysninger som X selv ga til selskapet, herunder det at han var i et omskoleringsprogram i regi av NAV.

Dette var imidlertid en misforståelse som ble forsøkt rettet opp i brev til Y sin advokat i Leieboerforeningen. Det ble i brevet opplyst at Y kunne fremleie til X dersom han fortsatt ønsket det. Selskapet mener at denne saken berodde på en misforståelse, og at det ikke foreligger forhold som tyder på at Fredensborg Eiendomsselskap AS har diskriminert.

Rettslig grunnlag

Ombudet kan gi uttalelse om et forhold er i strid med diskriminerings – og tilgjengelighetsloven eller ikke, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd, jf. § 1 andre ledd nr. 1.

Husleieloven

I henhold til husleieloven § 1-8 første ledd kan det ikke tas hensyn til nedsatt funksjonsevne ved utleie av husrom. Nedsatt funksjonsevne kan ikke regnes som saklig grunn til å nekte fremleie. Ved slik diskriminering gjelder diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 forbyr direkte og indirekte diskriminerings på grunn av nedsatt funksjonsevne.

Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnløtelse har som formål eller virkning at personer på grunn av nedsatt funksjonsevne blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville ha blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnløtelse som fører til at personer på grunn av nedsatt funksjonsevne stilles dårligere enn andre.

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller dem som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminering etter loven.

Forbudet mot diskriminering omfatter diskriminering på grunn av funksjonsevne som er nedsatt, antas å være nedsatt, har vært nedsatt eller vil kunne bli nedsatt, samt diskriminering av en person på grunn av dennes forhold til en person med nedsatt funksjonsevne.

Ombudets vurdering

Ombudet skal ta stilling til om Fredensborg Eiendomsselskap AS handlet i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne i husleieloven § 1-8 jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven 4, da Y ikke fikk leie ut sin hybel til X.

Ombudet skal videre ta stilling til om Fredensborg Eiendomsselskap sin praksis for å avvise leietakere er indirekte i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4.

1) Ble Y diskriminert på grunn av sin tilknytning til X?

Spørsmålet er om Y er vernet etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven på grunn av sin tilknytning til X.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 femte ledd slår fast at forbudet mot diskriminering omfatter « *diskriminering av en person på grunn av dens forhold til en person med nedsatt funksjonsevne.*»

Det er ikke tvilsomt at det var en ulempe for Y at X ikke ble akseptert som leietaker. Det førte til at Y måtte fortsette å betale husleie frem til han fant en ny leietaker.

Spørsmålet er likevel om tilknytningen mellom Y og X er av en slik karakter at den er vernet i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 femte ledd.

Y har ikke vist til at han har noen tilknytning til X utover det at han faktisk ønsket å leie ut leiligheten til X.

I Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) er det gitt noen eksempler på saker der tilknytningsvilkåret er oppfylt. Det vises til personer som har en familiær relasjon med personer med nedsatt funksjonsevne, som for eksempel forbigåelse av en arbeidstaker på grunn av arbeidsgivers frykt for fravær grunnet barn, ektefelle eller andre pårørende med nedsatt funksjonsevne. I EF- domstolens sak 303/06 (Coleman) uttalte EF-domstolen at direktiv 2000/78/EF (rammedirektivet) kan anvendes på en person som ikke selv er handikappet, men har et barn som er det. Coleman følte seg tvunget til å avslutte sitt arbeidsforhold ved et advokatkontor på grunn av at hun hadde ansvar for en sterkt handikappet sønn, og utførte hovedparten av den pleie sønnen hadde behov for.

Ombudet er av den oppfatning at denne saken skiller seg fra eksemplene som er gitt i forarbeidene. Det er ingen nær relasjon mellom X og Y slik som i de ovennevnte eksemplene.

Dersom DTL skulle omfattet en så fjern tilknytning som det denne saken dreier seg om, vil det være svært mange som kan påberope seg et diskrimineringsvern.

Ombudet er på denne bakgrunn kommet til at diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ikke er ment å omfatte tilknytning av en så fjern karakter som i denne saken.

Y har ikke et vern etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven da det er for fjern tilknytning.

Er Fredensborg Eiendomsselskap AS praksis for avvising av leietakere indirekte diskriminerende mot personer med nedsatt funksjonsevne?

Ombudet skal ta stilling til om Fredensborg Eiendomsselskap praksis for avvising av leietakere er indirekte i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Selskapets praksis

Fredensborg Eiendomsselskap har i sin korrespondanse med Y opplyst at de ikke leier ut til personer som mottar kommunalhjelp. Selskapet har ikke presisert nærmere hva de legger i ordet kommunalhjelp. En naturlig tolkning av ordlyden tilsier at det siktes til stønader man mottar av NAV, altså Arbeids- og velferdsforvaltninga www.nav.no. (heretter omtalt som NAV).

Y har vist til at X kun opplyste til selskapet per telefon at han var i et omskoleringsprogram i regi av NAV. Det vil si at han mottok arbeidsavklaringspenger. Selskapet har ikke bestridt at X ble avvist fordi han mottok arbeidsavklaringspenger. Selskapet viser til at de fikk inntrykk av at han ikke hadde fast jobb.

På bakgrunn av dette legger ombudet til grunn at Fredensborg avviser leietakere fordi de mottar stønader fra NAV, herunder arbeidsavklaringspenger.

Indirekte diskriminering?

Det å avskjære leietakere som mottar arbeidsavklaringspenger er i utgangspunktet en nøytral praksis. En nøytral praksis som er egnet til å stille personer med nedsatt funksjonsevne dårligere enn andre vil likevel kunne være i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Spørsmålet er om det å avvise søkere som mottar arbeidsavklaringspenger er egnet til å stille personer med nedsatt funksjonsevne dårligere enn andre.

I henhold til Ot.prp.nr. 44 (2007-2008) s.102 er det ikke et krav for å konstatere indirekte diskriminering at forskjellsbehandlingen må ramme en større gruppe. Dette skiller seg fra kravet til kjønn hvor det må påvises at det ene kjønn rammes i større grad enn det andre. I forarbeidene er det gitt følgende begrunnelse om kravet:

«Etter EU retten kreves det at indirekte diskriminering på grunn av kjønn rammer en større gruppe, jf. EU rådsdirektiv 97/80/EF om bevisbyrde i saker om forskjellsbehandling på grunn av kjønn artikkel 2 nr. 2. Departementet støtter utvalgets vurdering om at det ikke kan stilles krav om at indirekte diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse får negativ virkning for en større gruppe personer...»

Videre står det:

«I motsetning til kjønn, finnes det mange ulike former for funksjonsnedsettelse, som også innbyrdes kan gi seg utslag på svært forskjellige måter. Grunnen til at en person settes i en dårligere stilling, kan være knyttet til den konkrete og individuelle funksjonsnedsettelsen som vedkommende har. Denne formen for diskriminering er derfor ikke egnet til gruppetenkning på samme måte som for kjønn» (NOU 2005:8 s. 171)»

Ombudet vil understreke at vi ikke er kjent med det konkrete antallet personer med nedsatt funksjonsevne som mottar arbeidsavklaringspenger.

Formålet med arbeidsavklaringspenger er å sikre inntekt for medlemmer av folketrygden mens de får aktiv behandling, deltar på arbeidsrettede tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid, jf. folketrygdloven § 11-1. Arbeidsavklaringspenger erstatter de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. For å få rett til arbeidsavklaringspenger er det et vilkår at «medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid.», jf. folketrygdloven § 11-5.

I vedlegget til prop. 1. S (2011-2012) – statsbudsjettet for 2012, er det på bakgrunn av SSB sin Arbeidskraftundersøkelse fra 2. kvartal 2011, påpekt følgende:

«De fleste personer med nedsatt funksjonsevne som er på vei inn i arbeidsmarkedet, er registrert som brukere av Arbeids- og velferdsetatens tjenester. Det gjelder bl.a. mottakere av arbeidsavklaringspenger. (AAP). I juni 2011 var om lag 29 000 mottakere av AAP under 30 år. Av disse hadde om lag 18 600 personer mottatt AAP i ett år eller lenger. Dette er personer som vi definerer som langtidsmottakere av AAP og som inngår i definisjonen av strategiens målgruppe.»

SSB sin Arbeidskraftundersøkelse tyder på at det er et ganske stort antall personer med nedsatt funksjonsevne som mottar arbeidsavklaringspenger.

Ombudet er på denne bakgrunn kommet til at en praksis der Fredensborg Eiendomsselskap ikke leier ut til leietakere som mottar arbeidsavklaringspenger, er egnet til å stille personer med nedsatt funksjonsevne dårligere enn andre.

Er unntaksvilkårene i dtl. § 4 fjerde ledd oppfylt?

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminerings, jf. dtl. § 4 fjerde ledd.

Første spørsmål er om avskjæring av leietakere som mottar stønader fra NAV/arbeidsavklaringspenger oppfyller et saklig formål. Selskapet har i redegjørelse til ombudet opplyst at de legger vekt på om søkere har fast jobb, altså fast inntekt. Ombudet er enig i at stabil inntekt er et vesentlig hensyn for Fredensborg Eiendomsselskap da de er avhengig av sikre betalere for å kunne drive utleievirksomhet. Det å stille krav til leietakers betalingsevne oppfyller etter ombudets syn et saklig formål.

Spørsmålet er om det er nødvendig å utelukke personer som mottar arbeidsavklaringspenger for å sikre at de får betalingsdyktige leietakere. Vurderingstema er om det finnes andre ikke – diskriminerende handlingsalternativer som kan sikre at man får betalingsdyktige søkere istedenfor å avskjære søkere som mottar arbeidsavklaringspenger.

Som nevnt er ombudet enig i at det er nødvendig å stille krav om betalingsdyktig leietaker. På den måten vil man luke ut personer som er betalingsudyktige. Det er likevel ikke slik at man automatisk er betalingsudyktig fordi man mottar arbeidsavklaringspenger. Hvor mye man får utbetalt i arbeidsavklaringspenger avhenger av personens pensjonsgivende inntekt. Grunnlaget for fastsettelsen av inntekt skjer enten året før nedsatt arbeidsevne, eller ut ifra gjennomsnittet av inntekten fra de tre siste årene før nedsatt arbeidsevne, jf. ftrl. § 11-15. Høyeste inntektsgrunnlag vil bli anvendt.

Arbeidsavklaringspenger gis med 66 prosent av grunnlaget for arbeidsavklaringspenger. Minste årlig ytelse er imidlertid satt til 2 ganger folketrygdens grunnbeløp, jf. ftrl. § 11-15. Det betyr at man faktisk kan få utbetalt relativt mye dersom man hadde en høy inntekt året før man fikk arbeidsavklaringspenger.

Ombudet mener at det må foretas en konkret individuell vurdering av søkerens økonomiske situasjon. Det

kan man gjøre ved å stille krav til dokumentasjon av betalingsdyktighet på søkertidspunktet, eksempelvis ved innsending av siste måneds lønnsutbetaling eller siste utbetaling fra NAV. Ombudet er på denne bakgrunn kommet til at det finnes alternative måter å sikre at man får betalingsdyktige leietakere. Det er dermed ikke nødvendig for å oppnå et saklig formål å avskjære søkere som mottar arbeidsavklaringspenger/stønader fra NAV.

Vilkårene for unntak etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er kumulative. Ombudet trenger dermed ikke å ta stilling til om forskjellsbehandlingen vil være uforholdsmessig inngripende. Ombudet velger likevel å knytte noen merknader til uforholdsmessighetsvurderingen.

Det å ha et sted å bo er et svært viktig gode for den enkeltes livskvalitet og forsørgelsesevne. Å bli utelukket fra leiemarkedet er etter ombudets syn svært inngripende. Ombudet mener at det vil være uforholdsmessig inngripende overfor personer med nedsatt funksjonsevne å bli avskåret som leietaker basert på at man mottar arbeidsavklaringspenger eller andre stønader fra NAV, uten å foreta en nærmere vurdering av søkerens betalingsevne.

Ombudets konklusjon er at Fredensborg Eiendomsselskap handler i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetslovens vern mot indirekte diskriminering i husleieloven § 1-8 jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4, når de avskjærer leietakere fordi de mottar arbeidsavklaringspenger og generelt stønader fra NAV, uten å foreta en konkret vurdering av søkerens økonomi.

Konklusjon

1. Y ble ikke diskriminert i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven da X ble avvist som leietaker av Fredensborg Eiendomsselskap AS.
2. Fredensborg Eiendomsselskap sin praksis for avvisning av leietakere er i strid med husleieloven § 1-8 jf. diskriminerings- og tilgjengelighetslovens vern mot indirekte diskriminering § 4.