

UMBOÐSMADUR ALÞINGIS

Pórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Grænt nr: 800 6450 • Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

LJÓSRIT

Reykjanesbær	MS
Mótt.	11. 07. 2018
Lykill	07.11.01
Málsnr.	2018 01 0070
Ábm.	HÓE

Álit umboðsmanns Alþingis
í tilefni af frumkvæðisathugun vegna húsnæðisvanda
utangarðsfólks í Reykjavík
(Mál nr. 9164/2016)

I Tildrög og afmörkun athugunarinnar

Einn liður í þeirri félagsþjónustu sem Alþingi hefur í lögum mælt fyrir um að sveitarfélög skuli koma að eru húsnæðismál íbúa þeirra við tiltekna aðstæður. Sveitarstjórnir skulu, eftir því sem kostur er og þörf er á, tryggja framboð af leiguhúsnæði handa þeim fjölskyldum og einstaklingum sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra launa, þungrar framfærslubyrðar eða annarra félagslegra aðstæðna. Jafnframt skulu félagsmálanefndir sveitarfélaganna sjá til þess að veita þeim fjölskyldum og einstaklingum, sem ekki eru færir um það sjálfir, úrlausn í húsnæðismálum til að leysa úr bráðum vanda meðan unnið er að varanlegri lausn.

Umboðsmanni Alþingis berast iðulega kvartanir og ábendingar þar sem gerðar eru athugasemdir við það hvernig sveitarfélögin rækja þetta verkefni og meðferð slíkra mála. Þessi mál hafa t.d. varðað langan biðtíma eftir félagslegum leiguíbúðum og lok afnota af slíkum íbúðum. Eins og nánar verður rakið hér á eftir er í þessu álitum sérstaklega fjallað um stöðu svonefnds utangarðsfólks og þeirra sem vegna fíknivanda eiga í erfiðleikum með að fá húsnæði en tengd vanda þessa hóps er einnig oft staða þeirra sem greindir hafa verið með geðraskanir. Þótt umfjöllunin hér á eftir taki fyrst og fremst mið af þessu þá eiga þau lagalegu atriði sem fjallað verður um jafnframt að ýmsu leyti almennt við um lágmarksskyldur sveitarfélaganna þegar kemur að húsnæðismálum íbúa þeirra. Ég vek einnig sérstaka athygli á því sem fram kemur hér á eftir um möguleika þeirra sem ekki eru sáttir við biðtíma eftir úthlutun á félagslegu leiguhúsnæði sveitarfélags, og þá einnig eftir að umsókn viðkomandi hefur verið samþykkt, á að bera slíkt mál undir úrskurðarnefnd velferðarmála vegna tafa á afgreiðslu þess.

Árið 2014 leitaði til mín heimilisláus maður og kvartaði yfir þeirri málsmeðferð sem umsókn hans um félagslegt húsnæði hjá Reykjavíkurborg hafði fengið. Af gögnum málsins og skýringum Reykjavíkurborgar í tengslum við athugun mína á málinu fékk ég ráðið að umsókn hans um

félagslega leiguíbúð hefði verið samþykkt og hann væri á biðlista eftir slíku úrræði. Hins vegar kæmi hann ekki til greina við úthlutun til fólks á biðlistanum þar sem hann væri í mikilli og virkri neyslu áfengis og/eða vímuefna. Einstaklingar í þeirri stöðu ættu kost á öðrum úrræðum, þ.e. svokölluðu sértæku húsnæðisúrræði, en hann hefði ekki viljað sækja um það. Af þessari ástæðu hafði viðkomandi verið á biðlista eftir almennu félagslegu leiguhúsnæði í hartnær fimm ár án þess að tekin hefði verið endanleg ákvörðun um úthlutun á tiltekinni íbúð til hans eða að fyrir lægi að slík ákvörðun yrði tekin í bráð. Allan þann tíma hafði hann ýmist dvalið á götunni eða í neyðarúrræðum borgarinnar fyrir heimilislausu, s.s. Gistiskýlinu.

Fleiri einstaklingar í áþekkri stöðu hafa leitað til mín og komið á framfæri athugasemdum um að þeim standi ekki til boða viðunandi húsnæði af hálfu sveitarfélaga, fyrst og fremst Reykjavíkurborgar, nema þeir láti af neyslu áfengis og/eða vímuefna eða hefji meðferð af því tilefni. Slíkt sé hins vegar erfiðleikum bundið, bæði vegna fíknivanda þeirra sjálfra og áfengis- og/eða vímuefnaneyslu þeirra sem nýti sömu húsnæðisúrræði og þeim standi að öðru leyti til boða, þ.m.t. til naturathvarfs. Þá hafa einnig leitað til mín aðstandendur einstaklinga, í sumum tilvikum ungs fólks sem hefur átt í erfiðleikum með húsnæðisúrræði vegna fíknivanda, stundum samhliða geðröskunum eða annarri fötlun, þ.e. með fjölþættan vanda (tvígreiningu).

Í tilviki einstaklinga með fjölþættan vanda hefur gjarnan reynt á samspil milli þeirra úrræða sem heilbrigðiskerfið telur viðeigandi og þess að viðkomandi hafi tryggt fullnægjandi húsnæðisúrræði. Þessi vandi hefur birst mér með ýmsum hætti og í þessu sambandi má t.d. vísa til fréttu sem birtust á fréttavefnum www.visir.is dagana 19. og 29. maí 2017. Þar kom fram að á hverjum tíma lögju á bilinu tíu til fimmtán manns á geðdeild Landspítala sem biðu eftir búsetuúrræði sem væri nauðsynlegt til þess að fólk gæti hafið endurhæfingu í göngudeildarúrræði. Biðtími einstaklinga inni á geðsviði spítalans væri allt að tveimur árum. Á sama fréttavef var 30. janúar 2018 sagt frá úrræðaleysi þegar kemur að búsetu fyrir konur með tvígreiningu. Þannig festist konurnar gjarnan inni á geðdeild eða eru útskrifaðar á götuna. Vegna eftirlits umboðsmanns Alþingis með málefnum fanga hef ég einnig veitt því athygli að í kjölfar afplánunar hafa þeir í ýmsum tilvikum átt í erfiðleikum með að útvega sér húsnæði og þeir því orðið hluti af þeim hópi sem um er fjallað í álitinu. Þá er ljóst að undanfarin ár hefur fjölgað töluvert í hópi þeirra sem eru utangarðs en í kortlagningu velferðfersviðs Reykjavíkurborgar 2017 kemur fram að fjölgunin frá árinu 2012 sé 95%, þó með fyrirvara um ólíkan fjölda þátttakenda í rannsóknunum. (Elín Sigríður Gunnsteinsdóttir: Kortlagning á fjölda og høgum utangarðsfólks í Reykjavík, Reykjavík 2017, bls. 6.)

Í tilefni af máli þess einstaklings sem kvartaði upphaflega til mín árið 2014 átti ég í bréfaskiptum við Reykjavíkurborg um nokkurt skeið. Auk þess að óska upplýsinga og skýringa sem sérstaklega vörðuðu

mál hans óskaði ég eftir og fékk almennar upplýsingar um sértæk húsnæðisúrræði á vegum borgarinnar og með hvaða hætti borgin hefði útfært aðstoð sína við fólk með fíknivanda vegna húsnæðisvanda þess. Á haustmánuðum 2016 kom fram í samskiptum mínum við úrskurðarnefnd velferðarmála sú breytta afstaða nefndarinnar að hún gæti tekið til meðferðar, í samræmi við 4. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, kærur vegna tafa á því að sveitarfélög tækju endanlega ákvörðun í málum þar sem fallist hafði verið á að viðkomandi ætti rétt til ákveðinnar þjónustu en bið orðið á því að hún væri látin í té, sjá t.d. úrskurði nefndarinnar frá 26. janúar 2017 í málum nr. 141 og 148/2016.

Eftir að ljóst varð að umræddur einstaklingur átti kost á því að bera tafir á úrlausn Reykjavíkurborgar á máli hans undir úrskurðarnefnd velferðarmála lauk ég athugun minni á málinu í desember 2016 með vísan til 3. mgr. 6. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Eftir athugun mína á atvikum málsins og öðrum ábendingum og kvörtunum sem mér höfðu borist taldi ég hins vegar tilefni til að taka til frekari athugunar hvaða húsnæðisúrræði standi til boða einstaklingum í virkri áfengis- og/eða vímuefnaneyslu, stundum samhliða geðröskunum og/eða líkamlegri fötlun, sem ekki eru færir um að finna sér húsnæði sjálfir, og hvernig meðferð mála þeirra sé háttað. Þar hafði ég í huga að aðgangur að viðunandi húsnæði getur tengst náið ýmsum mikilvægum réttindum þeirra, s.s. réttinum til aðstoðar vegna sjúkleika, til heilbrigðis og heilsuverndar og til að stofna fjölskyldu, og einnig verið forsenda þess að önnur félagsleg aðstoð eða þjónusta nýtist. Þá getur reynt á hvort húsnæði sem stjórnvöld bjóða þessum einstaklingum upp á fullnægi þeim kröfum sem leiða af stjórnarskrá og mannréttindareglum, s.s. um að húsnæði teljist viðunandi og að friðhelgi einkalífs og heimilis sé virt.

Eftir að hafa kynnt mér málefnið varð mér ljóst að það hefur komið í hlut Reykjavíkurborgar umfram önnur sveitarfélög að fjalla um málefni þessa hóps húsnæðislausra. Ég gerði því Reykjavíkurborg grein fyrir því með bréfi, dags. 30. desember 2016, að ég hefði ákveðið að taka tiltekin almenn atriði sem snúa að ofangreindum málum til formlegrar athugunar að eigin frumkvæði á grundvelli 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í því sambandi óskaði ég eftir ákveðnum upplýsingum til viðbótar við þær sem ég hafði þegar aflað. Þær bárust mér 3. mars 2017. Líkt og rakið verður í álitinu átti ég í áframhaldandi samskiptum við Reykjavíkurborg varðandi tiltekna þætti athugunarinnar fram á þetta ár. Ég hef þannig átt í bréfaskiptum við Reykjavíkurborg um málefnið frá árinu 2014. Ég tel hins vegar ekki þörf á að rekja þau eða önnur samskipti við borgina sérstaklega nema í tengslum við og þá að því marki sem þau hafa þýðingu fyrir umfjöllun mína hér á eftir.

Við athugun málsins kom fram af hálfu Reykjavíkurborgar að hluti þeirra einstaklinga sem hafa verið húsnæðislausir í Reykjavík síðustu misseri og leitað í úrræði þar eigi lögheimili og/eða hafi áður dvalið í öðrum sveitarfélögum. Í umfjöllun fjölmiðla hefur jafnframt komið fram að þessir einstaklingar hafi farið til Reykjavíkur m.a. vegna skorts á

viðeigandi úrræðum í viðkomandi sveitarfélögum. Í ljósi þessara upplýsinga ákvað ég að óska með bréfi, dags. 29. desember 2017, eftir nánar tilteknum upplýsingum varðandi félagsleg húsnæðisúrræði frá 15 fjölmennustu sveitarfélögum utan Reykjavíkur. Í álitinu verður ekki tekin sérstök afstaða til þeirra aðstæðna innan sveitarfélaganna sem lýst er í svörum þeirra en í fylgiskjali með því er að finna útdrátt úr svörum þeirra, auk þess sem stutta umfjöllun um húsnæðismál í öðrum sveitarfélögum en Reykjavík er að finna í kafla V.

Þótt athugun mín hafi að meginstefnu til beinst að Reykjavíkurborg eru þau sjónarmið sem ég set fram í álitinu að hluta til almenn og eiga einnig við um önnur sveitarfélög eftir því sem við getur átt. Þá hef ég, eins og fram kemur í niðurstöðu álitsins, ákveðið að senda félags- og jafnréttismálaráðherra álitnið og vekja jafnframt athygli heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra á stöðu þeirra mála sem fjallað er um í álitinu og þá með tilliti til þess hvernig þessi mál tengjast vanda einstaklinga sem dvelja eða hafa dvalið eða verið vistaðir á stofnunum sem ríkið starfrækir, s.s. geðsjúkrahúsum og fangelsum. Þessu tengdur er einnig húsnæðisvandi þeirra sem ekki getað þegið meðferðarúrræði í heilbrigðiskerfinu þar sem gerð er krafa um að viðkomandi hafi tryggt húsnæði.

Í álitinu mun ég fyrst fjalla um hvað leiða megi af stjórnarskrá, mannréttindasáttmálum og lögum um inntak aðstoðar opinberra aðila við úrlausn húsnæðisvanda. Því næst verður fjallað sérstaklega um þær lögbundnu skyldur sem hvíla á sveitarfélögum til að veita einstaklingum í mikilli og virkri áfengis- og/eða vímuefnaneyslu aðstoð vegna húsnæðisvanda þeirra. Þá mun ég fjalla um hvernig reglur Reykjavíkurborgar, þau úrræði sem í boði eru og umgjörð þessara mála falla að þessum lagareglum og skyldum sem verða leiddar af þeim. Loks mun ég víkja stuttlega að stöðunni hvað varðar félagslegt húsnæði í öðrum sveitarfélögum.

Í stefnu Reykjavíkurborgar í málefnum utangarðsfólks 2014-2018 eru þeir taldir til utangarðsfólks sem falla undir skilgreiningu félagsmálaráðuneytisins um húsnæðislausu frá árinu 2005. Hugtakið verður hér notað í sama skilningi og er athugunin því ekki takmörkuð við þá sem eiga við fíknivanda að stríða. Skilgreining félagsmálaráðuneytisins er eftirfarandi:

„Húsnæðislaus er sá sem ekki hefur aðgang að hefðbundnu húsnæði, hann hefur ekki húskjól að staðaldri á sama stað og gistir þar sem kostur er hverja nótt, þar með talið í gistiskýli, á gistiheimili eða inni á öðru fólki. Þeir sem koma úr tímabundnu húskjól, svo sem úr fangelsi eða úr vímuefnaeðferð, eiga sögu um margháttaða húsnæðis- og félagslega erfiðleika og eiga ekki tryggt húskjól einum til tveimur mánuðum áður en þeir fara úr hinu tímabundna húsnæði, eru taldir hér með.“ (Félagsmálaráðuneytið: „Skýrsla samráðshóps um heimilislausu. Aðstæður húsnæðislausra í Reykjavík og tillögur til úrbóta.“ Reykjavík 2005, bls. 7.)

II Inntak réttarins til aðstoðar við úrlausn húsnæðisvanda og tengd réttindi

1 Skylda til að setja reglur

Samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 14. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, skal öllum sem þess þurfa, tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Húsnæðisvandi er ekki sérstaklega tilgreindur í ákvæðinu en að því marki sem slíkt er þáttur í eða afleiðing af þeim aðstæðum sem þar greinir ber í lögum að tryggja rétt til aðstoðar við úrlausn hans.

Í athugasemdum við 14. gr. frumvarps þess er síðar varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 kemur fram að í ákvæðinu sé gengið út frá því að nánari reglur um félagslega aðstoð af þessum meiði verði settar með lögum, en með ákvæðinu sé markaður sá rammi að til þurfi að vera reglur sem tryggi þessa aðstoð. (Alþt. 1994-1995, A-deild, bls. 2109-2110.) Með ákvæði 1. mgr. 76. gr. er því lögð sú frumskylda á Alþingi að það taki afstöðu í formi löggjafar til þess hvaða rétt menn skuli eiga til félagslegrar aðstoðar af hálfu hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, vegna þeirra ástæðna sem eru tilgreindar í ákvæðinu. Þær reglur verða einnig, í samræmi við almenn réttarríkis- og réttaröryggis-sjónarmið, að vera almennar, aðgengilegar og skýrar um inntak þeirrar aðstoðar sem einstaklingar eiga rétt á. Að því marki sem löggjafanum er heimilt að fela stjórnvöldum, þ.m.t. sveitarfélögum, að útfæra nánar þá aðstoð sem tryggja ber samkvæmt ákvæði 1. mgr. 76. gr. verður að ganga út frá því að sambærilegar skyldur hvíli á þeim, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 15. október 2015 í máli nr. 116/2015.

2 Raunhæfur og virkur réttur

Af dómi Hæstaréttar Íslands frá 19. desember 2000 í máli nr. 125/2000 verður ályktað að ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár mæli ekki einungis fyrir um skyldu löggjafans til að setja reglur heldur feli það einnig í sér efnisleg lágmarksréttindi sem löggjafinn verður að tryggja í lögum. Í dóminum er lagt til grundvallar að þau verði að útfæra með fyrirframgefnu skipulagi sem ákveðið sé á málefnalegan hátt. Í því sambandi bendi ég á að ljóst er að við stjórnarskrárbreytinguna árið 1995 var horft sérstaklega til þjóðréttarlegra skuldbindinga Íslands á sviði efnahagslegra og félagslegra mannréttinda. Þannig er sérstaklega vísað til 12. og 13. gr. félagsmálasáttmála Evrópu (FSE) og 11. og 12. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (SEFMR) í athugasemdum að baki 14. gr. laga nr. 97/1995. (Alþt. 1994-1995, A-deild, bls. 2110.) Við nánari afmörkun á inntaki 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár að þessu leyti verður að mínu áliti að hafa hliðsjón af þeim skyldum sem leiða af þessum ákvæðum, sbr. fyrrgreindan dóm Hæstaréttar þar sem m.a. var litið til þessara þjóðréttarlegu skuldbindinga við skýringu ákvæðisins.

Í 1. málsl. 1. mgr. 11. gr. SEFMR segir að ríki þau sem aðilar séu að samningnum viðurkenni rétt sérhvers manns til viðunandi lífsafkomu fyrir hann sjálfan og fjölskyldu hans, þar á meðal viðunandi fæðis, klæða og húsnæðis og sífellt batnandi lífsskilyrða. Nefnd Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (NEFMR), sem hefur eftirlit með framkvæmd samningsins í aðildarríkjunum, hefur litið svo á að skyldur í tengslum við framkvæmd réttinda samkvæmt ákvæðum samningsins séu fjórþættar, þ.e. að réttindin séu virt, vernduð, eflað og efnd. Sjá Scott Leckie: „The Right to Housing“. Economic, social and cultural rights. Dordrecht 2001, bls. 153-158. Í því síðastnefnda getur bæði falist jákvæð athafnaskylda til að greiða fyrir réttindum og til að veita réttindi. Í grunninn fela skyldurnar í sér að aðildarríki verði að geta sýnt fram á að það hafi gripið til þeirra ráðstafana sem það frekast megnar með þeim ráðum sem því eru tiltæk til að réttindin sem mælt er fyrir um í samningnum komist í framkvæmd, sbr. 1. mgr. 2. gr. SEFMR. Af framangreindu verður því ályktað að af 1. mgr. 76. gr. leiði að ekki nægi að mæla fyrir um það í lögum hvaða rétt menn skuli eiga til aðstoðar við úrlausn húsnæðisvanda, sem fellur undir ákvæðið, heldur verði löggjafinn að tryggja að réttindin sem mælt er fyrir um séu raunhæf og virk. Í því sambandi bendi ég á að samkvæmt orðalagi ákvæðisins ber að „ tryggja“ þann rétt til aðstoðar sem leiðir af ákvæðinu.

Eins og jafnan þegar um er að ræða reglur sem fela í sér ákvörðun um ráðstöfun opinberra fjármuna hefur Alþingi, eða eftir atvikum stjórnvaldið sem um ræðir, svigrúm til mats á því með hvaða hætti því markmiði sem að er stefnt verður náð. Sjá hér til hliðsjónar dóma Hæstaréttar Íslands frá 16. október 2003 í máli nr. 549/2002 og 9. febrúar 2017 í máli nr. 223/2016. Þetta svigrúm til mats er þó ekki án takmarkana. Ef stjórnsýsluframkvæmd eða efnisleg skilyrði í reglum um aðstoð við úrlausn húsnæðisvanda, sem fellur undir gildissvið 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár, eru þannig úr garði gerð að í reynd er almennt útilokað eða afar ólíklegt að einstaklingar geti fengið þá aðstoð sem þær mæla fyrir um yrði t.a.m. að leggja til grundvallar að þeim efnislegu lágmarkskröfum sem leiða af stjórnarskrárákvæðinu sé ekki fullnægt. Þær kröfur hafa m.a. áhrif á túlkun laga og reglna sem settar eru í samræmi við ákvæðið eða hafa áhrif á málefnasviði þess, þ. á m. reglna stjórn-sýsluréttarins.

3 Efnislegt inntak aðstoðarinnar

Í athugasemdum við 14. gr. frumvarps þess er varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 er ekki fjallað með beinum hætti um hvað fellur undir hugtakið „aðstoð“ í skilningi 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Ég hef áður lagt til grundvallar að sú aðstoð þurfi ekki að vera takmörkuð við framfærslu í formi fjárframlaga heldur geti hún t.d. falist í þjónustu og umönnun, sjá bréf mitt frá 10. júní 2008 í málum nr. 4552/2005, 4593/2005, 4888/2006 og 5044/2007. Að mínu áliti getur aðkoma að úrlausn húsnæðisvanda einnig verið liður í slíkri aðstoð. Til

hliðsjónar má benda á umfjöllun um hvernig húsnæði getur talist þáttur í grunnframfærslu í skilningi 75. gr. dönsku stjórnarskrárinnar í Nikolaj Nielsen: Retten til et hjem. Ejendomsret, privatliv og forsørgelse. Kaupmannahöfn 2011, bls. 94-109.

Við afmörkun á inntaki 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár verður m.a. að hafa hliðsjón af þeim skyldum sem leiða af 11. gr. áðurnefnds alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (SEFMR). Í 1. mgr. 11. gr. er sem fyrr segir m.a. fjallað um rétt sérhvers manns til viðunandi húsnæðis. Nefnd Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (NEFMR) hefur fjallað um réttinn til viðunandi húsnæðis á grundvelli ákvæðisins í almennu álitni nr. 4 frá 13. desember 1991. Álitnið er ekki bindandi fyrir aðildarríkin en ráðgefandi um túlkun ákvæðisins. Þar segir m.a. að það sé álit nefndarinnar að ekki skuli túlka réttinn til húsnæðis þröngt eða takmarkandi með þeim hætti að leggja hann að jöfnu við rétt til skjóls eða til þaks yfir höfuðið eða líta á skjól einungis sem verslunarvöru. Fremur skuli líta á réttinn til húsnæðis sem réttinn til að búa einhvers staðar í öryggi, friði og með reisu. (Sjá skýrslu NEFMR, UN doc E/1992/23, bls. 114-120, efnisgrein 7.)

Þau atriði sem NEFMR hefur talið unnt að líta til við mat á því hvort húsnæði telst uppfylla þessar kröfur eru m.a. hvort umráð yfir húsnæðinu njóti réttarverndar; hvort aðbúnaður í húsnæðinu sé fullnægjandi með tilliti til heilbrigðis, öryggis, þæginda og næringar, s.s. þannig að aðgangur sé að öruggu drykkjarvatni, hægt sé að elda mat, hita upp húsnæðið og lýsa það og aðgangur sé að hreinlætisaðstöðu; hvort það sé á viðráðanlegu verði; hvort það sé íbúðarhæft í þeim skilningi að íbúar njóti viðunandi rýmis og verndar gegn kulda, raka, hita, regni, vindum og öðrum heilbrigðisógnum og smitberum og sé ekki hættulegt; að það sé aðgengilegt; að húsnæðið sé staðsett þar sem aðgengi er að atvinnu, heilbrigðisþjónustu, skólum og leikskólum og ekki er heiluspillandi mengun; og að húsnæðið geti fallið að menningarlegri sjálfsmynd fólks. (Sjá skýrslu NEFMR, UN doc E/1992/23, bls. 114-120, efnisgrein 8, og jafnframt Nikolaj Nielsen: Retten til et hjem. Ejendomsret, privatliv og forsørgelse. Kaupmannahöfn 2011, bls. 54-55.)

4 Friðhelgi einkalífs og heimilis

Í 71. gr. stjórnarskrár, sbr. 9. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, er fjallað um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Almennt er talið að ákvæðið verndi sambærileg réttindi og þau sem eru talin upp í 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu (MSE). Sjá Björg Thorarensen: Stjórnarskipunarréttur. Mannréttindi. Reykjavík 2008, bls. 286-287. Ég minni á að þeim breytingum sem gerðar voru á mannréttindakafli stjórnarskrárinnar árið 1995 var ætlað að samræma hann sérstaklega efni MSE og verður því að ganga út frá því að túlka beri stjórnarskrárákvæðið til samræmis við 8. gr. MSE sem jafnframt nýtur stöðu íslenskra laga, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1994.

Í dómafrankvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu hefur því m.a. verið slegið föstu að 8. gr. sáttmálans leggi jákvæðar skyldur á aðildarríkin til að grípa til aðgerða til þess að tryggja að réttindi samkvæmt greininni verði virk í reynd. Sjá til hliðsjónar Björg Thorarensen: „Friðhelgi einkalífs og fjölskyldu og réttur til að stofna til hjúskapar“. Björg Thorarensen o.fl.: Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt. Reykjavík 2005, bls. 288. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur þó lagt til grundvallar að 8. gr. MSE tryggi almennt ekki rétt einstaklinga til að stjórnvöld útvegi þeim heimili. Möguleg jákvæð skylda til að útvega heimilislösu fólki húsnæði verði því skýrð þröngt. Sjá hér yfirdeildardóm í máli Chapman gegn Bretlandi frá 18. janúar 2001, einkum 99. mgr., og ákvarðanir dómstólsins í málum O'Rourke gegn Bretlandi frá 26. júní 2001, Costache gegn Rúmeníu frá 27. mars 2012 og Strzelecka gegn Póllandi frá 2. desember 2014. Dómstóllinn hefur hins vegar byggt á því að við tiltekna aðstæður, s.s. þegar einstaklingur er haldinn alvarlegum sjúkdómi, geti synjun stjórnvalda um aðstoð við að útvega honum húsnæði haft slík áhrif á einkalíf viðkomandi að tilvikið falli undir gildissvið 8. gr. sáttmálans. Sjá ákvarðanir dómstólsins í málum Marzari gegn Ítalíu frá 4. maí 1999 og Costache gegn Rúmeníu frá 27. mars 2012. Sjá jafnframt Jon Fridrik Kjølbro: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere. 4. útg. Kaupmannahöfn 2017, bls. 818. Ég tel að við framkvæmd laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, að því er varðar lausn á húsnæðisvanda, verði að hafa framangreint í huga og að við tiltekna aðstæður geti misbrestur á því að útvega einstaklingi viðunandi húsnæði falið í sér brot á 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár. Ætla verður þó að niðurstaða þar um sé mjög háð mati á atvikum í hverju tilviki.

Ég tel jafnframt rétt að benda á að Mannréttindadómstóll Evrópu hefur lagt til grundvallar að ríki geti borið að grípa til ráðstafana til að vernda rétt fólks til friðhelgi einkalífs og heimilis gagnvart þriðju aðilum. Sjá í því sambandi dóma hans í máli Moreno Gomez gegn Spáni frá 16. nóvember 2004 og Mileva o.fl. gegn Búlgaríu frá 25. nóvember 2010 þar sem dómstóllinn taldi aðildarríkin hafa brotið gegn jákvæðum skyldum sínum á grundvelli 8. gr. sáttmálans með því að hafa ekki gripið til fullnægjandi ráðstafana vegna stöðugrar hávaðamengunar og ónæðis á næturnar. Sjá enn fremur til hliðsjónar dóm í máli Irinu Smirnova gegn Úkraínu frá 13. október 2016 þar sem dómstóllinn lagði til grundvallar að þegar löggjöf aðildarríkis skuldbindur einstaklinga til að deila heimili sínu með öðrum en eigin heimilisfólki verði jafnframt að tryggja að réttindi þeirra samkvæmt MSE séu vernduð. Sveitarfélögum, eða þeim sem annast þennan þátt starfseminnar fyrir hönd þeirra, getur því eftir atvikum borið að bregðast við athugasemdum vegna ónæðis sem íbúar sveitarfélagsins, þ.m.t. þeir sem búa í sértækum húsnæðisúrræðum, verða fyrir þar sem þeir halda heimili með því grípa til viðeigandi ráðstafana. Misbrestur af hálfu sveitarfélagsins að þessu

leyti kann að brjóta í bága við friðhelgi einkalífs eða heimilis íbúa, sbr. 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár og 1. mgr. 8. gr. MSE, og á það við gagnvart þeim sem búa í félagslegu leiguhúsnæði eins og öðrum.

III Lögbundnar skyldur sveitarfélaga

1 Lög nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga

Ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár, eins og því var breytt með 14. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, kveður eins og áður sagði á um að í lögum skuli öllum sem þess þurfa og búa við tilteknar aðstæður tryggður réttur til aðstoðar. Alþingi hefur farið þá leið með lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, að fela sveitarfélögunum að bregðast við húsnæðisvanda íbúa þeirra.

Í IV. kafla laga nr. 40/1991 er að finna almenn ákvæði um rétt til félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga. Í 1. mgr. 12. gr. segir að sveitarfélög skuli sjá um að veita íbúum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögum og jafnframt tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum. Ákvæði laganna eru því skýr um að sveitarfélögum beri að veita íbúum sínum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögum, sjá einnig dóm Hæstaréttar Íslands frá 15. október 2015 í máli nr. 116/2015, þar sem lagt var til grundvallar að á sveitarfélagi hvíldi sú skylda að tryggja áfrýjanda aðstoð sem hann ætti rétt til vegna fötlunar, sbr. 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Aðstoð og þjónusta skal enn fremur vera jöfnum höndum til þess fallin að bæta úr vanda og koma í veg fyrir að einstaklingar og fjölskyldur komist í þá aðstöðu að geta ekki ráðið fram úr málum sínum sjálf, sbr. 2. mgr. 12. gr. laganna.

Í XII. kafla laganna er fjallað um húsnæðismál. Í þeim kafla eru lagðar þær skyldur á sveitarfélögin að veita íbúum sínum aðstoð þegar þeir geta ekki leyst úr húsnæðisvanda sínum sjálfir. Greint er á milli almennra og sérstakra úrræða fyrir fólk í bráðum vanda. Í 45. gr. segir um hin almennu úrræði að sveitarstjórnir skuli, eftir því sem kostur sé og þörf sé á, tryggja framboð af leiguhúsnæði, félagslegu kaupleiguhúsnæði og/eða félagslegum eignaríbúðum handa þeim fjölskyldum og einstaklingum sem ekki séu á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra launa, þungrar framfærslubyrðar eða annarra félagslegra aðstæðna. Ákvæði um hina beinu skyldu sveitarfélaga til að aðstoða íbúa sína við að leysa úr bráðum húsnæðisvanda þeirra er síðan í 46. gr. Þar segir að félagsmálanefndir skuli sjá til þess að veita þeim fjölskyldum og einstaklingum, sem ekki séu færir um það sjálfir, úrlausn í húsnæðismálum til að leysa úr bráðum vanda á meðan unnið sé að varanlegri lausn. Í athugasemdum við ákvæðið segir að sú forsenda búi að baki skyldu félagsmálanefndar að sveitarfélagið hafi tiltækt húsnæði. Ekki sé um nýmæli að ræða þar sem 1. gr. framfærslulaga hafi verið túlkuð og framkvæmd svo að sveitarfélögum beri skylda til að veita fólki úrlausn í húsnæðismálum til að leysa úr bráðum vanda. Með aðstoð í skilningi 12. gr. frumvarpsins sé m.a. átt við hjálp til að útvega húsnæði. Í athugasemdum við það ákvæði sem nú er í 47. gr. laganna er síðan áréttað

að aðstoð við öflun húsnæðis sé einn þáttur í félagsþjónustu við einstaklinga og fjölskyldur og aðrir þættir hennar nýtist síður ef húsnæðismál séu þar undanskilin. Þá er áréttuð „nauðsyn á því að við framkvæmd félagsþjónustunnar sé beitt heildarsýn yfir alla þætti hennar“. (Alpt. 1990-1991, A-deild, bls. 3196-3197.)

Í ljósi umfjöllunarefnis álitsins er loks rétt að nefna að í XIII. kafla laga nr. 40/1991 er kveðið á um aðstoð við áfengissjúka og vímu-gjafavarnir. Þar segir í 49. gr. að félagsmálanefndir skuli stuðla að forvörnum í áfengis- og vímu-gjafamálum í samstarfi við viðeigandi aðila, s.s. lögreglu, heilbrigðisþjónustu og skóla. Samkvæmt 50. gr. skulu félagsmálanefndir hlutast til um að áfengissjúkir og þeir sem misnota áfengi eða aðra vímu-gjafa fái viðeigandi meðferð og aðstoð. Þá skal veita aðstandendum og fjölskyldum áfengissjúkra ráðgjöf og aðstoð eftir því sem við á. Enn fremur skulu félagsmálanefndir stuðla að því samkvæmt 51. gr. laganna að áfengissjúkir og misnotendur vímu-gjafa, sem fengið hafa meðferð og læknishjálp, fái nauðsynlegan stuðning og aðstoð til að lifa eðlilegu lífi að meðferð lokinni. Þess skal getið að með þeim breytingum á lögum nr. 40/1991 sem samþykktar voru á Alþingi 26. apríl sl., sbr. lög nr. 37/2018, var hugtakanotkun breytt frá því að tala um áfengissjúka og misnotendur vímu-gjafa í einstaklinga með fíknivanda.

2 Nánar um inntak þeirra skyldna sem leiða af lögum nr. 40/1991

Með ákvæði 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár er lögð skylda á Alþingi til að setja reglur um rétt manna til félagslegrar aðstoðar vegna þeirra aðstæðna sem eru tilgreindar í ákvæðinu. Að því marki sem löggjafanum er heimilt að fela stjórnvöldum, þ.m.t. sveitarfélögum, nánari útfærslu þessarar aðstoðar verður að ganga út frá því að það skuli gert með viðhlítandi lagasetningu þannig að kveðið sé með skýrum hætti á um hvaða skyldur hvíla á sveitarfélögum, m.a. til reglusetningar. Af 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar leiðir jafnframt að löggjafinn verður að tryggja efnisleg lágmarksréttindi í lögum.

Útfærsla þeirra ákvæða laga nr. 40/1991 sem rakin hafa verið hér að framan er í samræmi við það almenna markmið, sem lá til grundvallar við setningu laganna, að ákvæði þeirra mynduðu rammalöggjöf á þessu sviði í því skyni að tryggja sveitarfélögunum ákveðið svigrúm til að meta sjálf, miðað við aðstæður á hverjum stað, hvers konar þjónustu þau vildu veita, þó að virtum þeim lágmarkskröfum sem slík þjónusta þarf að lögum að uppfylla. Hér er rétt að minna á að í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 16. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, segir að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Ákvæði stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga haggar því ekki að sveitarstjórn og nefndum sem starfa á vegum hennar ber að fara eftir gildandi lögum á hverjum tíma við úrlausn þeirra verkefna sem löggjafinn hefur falið þeim. Að því marki sem Alþingi hefur beinlínis mælt fyrir um tiltekin atriði og lágmarksréttindi í lögum geta stjórnsýsluframkvæmd eða ákvæði í reglum einstakra sveitarfélaga ekki vikið þeim til hliðar.

Frá því að lög nr. 40/1991 voru sett hafa orðið talsverðar breytingar á mannréttindareglum á Íslandi, m.a. með stjórnarskrár-breytingunni árið 1995, sem færði 76. gr. stjórnarskrárinnar í núverandi horf, og með lögfestingu mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Litið hefur verið svo á að af lögskýringargögnum með frumvarpi til stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995 leiði að ekki hafi verið stefnt að grundvallarbreytingum frá efni fyrri ákvæða um sömu réttindi heldur hafi einkum átt að gera orðalag skýrara í ýmsum atriðum. Hins vegar verður að hafa í huga að orðalag ákvæðisins er frábrugðið orðalagi eldra ákvæðis stjórnarskrár um framfærsluréttindi, m.a. að því leyti að í 1. mgr. 76. gr. er nú gerður lagaáskilnaður og sú skylda jafnframt lögð á löggjafann að „tryggja“ tiltekinn rétt til aðstoðar. Einnig er í lögskýringargögnunum vísað til fjölpjódlegra mannréttindasáttmála sem hafa tiltekið efnislegt inntak. Þá hefur verið bent á að ákvæðið hafi öðlast meira vægi á síðari árum. Sjá Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi. Reykjavík 2008, bls. 537.

Alþingi hefur ekki endurskoðað þau ákvæði 45. og 46. gr. laga nr. 40/1991 sem sérstaklega er fjallað um í þessu álit og ekki verður séð að þær breytingar sem gerðar hafa verið á verkefnum sveitarfélaga vegna húsnæðismála með lögum nr. 52/2016, um almennar íbúðir, taki sérstaklega til vanda þeirra einstaklinga sem er tilefni þessa álits. Þrátt fyrir þetta leiðir af framanröktum breytingum á stjórnarskrá að við framkvæmd laganna getur reynt með breyttum hætti á inntak þeirrar aðstoðar sem þau hljóða um. Lög ber að túlka í samræmi við stjórnarskrá og þar verður að hafa framannefnda þróun í huga. Hugtakið „aðstoð“ í skilningi 12. gr. laganna verður þannig að túlka í ljósi 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár eins og það ákvæði hljóðar nú og er túlkað. Af því leiðir að þrátt fyrir það svigrúm sem sveitarfélögum er veitt með lögunum þarf sú „aðstoð“ sem þau veita, þ.m.t. hjálp við að útvega húsnæði, að fullnægja lágmarkskröfum stjórnarskrár til að samrýmast lögunum. Framkvæmd stjórnvalda á grundvelli laganna þarf einnig að taka mið af þessu. Þetta á m.a. við þegar aðstoð felst í því að sá sem þess þarf eigi kost á húsnæðisúrræði til úrlausnar á húsnæðisvanda sínum. Hafi sveitarfélag ákveðið að nýta svigrúm sitt til að útfæra aðstoðina með öðrum hætti, s.s. með fjárhagsaðstoð, lánveitingum eða framboði af félagslegum eignaríbúðum, verða úrræðin sem gripið er til einnig að vera til þess fallin að tryggja efnislegan lágmarksrétt.

IV Úrræði og umgjörð Reykjavíkurborgar um húsnæðisvanda utangarðsfólks

1 Nánari afmörkun umfjöllunar

Athugun mín hefur að meginstefnu til beinst að því hvaða húsnæðisúrræði standa utangarðsfólki til boða hjá Reykjavíkurborg og hvernig meðferð mála þess hjá sveitarfélaginu er háttað. Þótt af ákvæðum stjórnarskrár og annarra mannréttindareglna megi leiða réttinn til aðstoðar við úrlausn húsnæðisvanda vegna tiltekinna aðstæðna, eftir atvikum í formi húsnæðisúrræðis sem fullnægir þeim kröfum sem áður hafa

verið raktar, er erfiðleikum háð að afmarka þann rétt í tilteknum tilvikum. Mat á því er töluvert atviksbundið og stjórnvöld hafa nokkuð svigrúm til þess mats. Það leiðir hins vegar af lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, ákvæðum stjórnarskrárinnar, fjölþjóðlegum mannréttindasáttmálum og öðrum sjónarmiðum sem hafa verið rakin hér að framan að sveitarfélög verða almennt að búa þessum málum fullnægjandi farveg og umgjörð þannig að unnt sé að leysa úr vanda einstaklinga á viðunandi hátt. Í því getur t.d. falist að fjöldi húsnæðisúrræða sé nægur til að rétturinn sé í reynd raunhæfur og virkur fyrir þá sem eftir honum leita og eru í raunverulegri þörf fyrir slíka aðstoð.

Við nánari athugun á því hvort sveitarfélag hafi fullnægt þeim skyldum sem leiða af lögum nr. 40/1991, eins og þau verða túlkuð með hliðsjón af mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar og öðrum mannréttindareglum sem Ísland er bundið af, verður m.a. að líta til þess hvort þær reglur sem sveitarfélagið hefur sett sér, úrræði sem þau hefur komið á fót og málsmeðferð þess og stjórnsýsluframkvæmd séu almennt fallin til að ná því markmiði að veita einstaklingum úrlausn í húsnæðismálum, m.a. til að leysa úr bráðum vanda á meðan unnið er að varanlegri lausn. Málsmeðferð stjórnvalda þarf jafnframt að vera í samræmi við reglur stjórnsýsluréttarins, eftir atvikum stjórnsýslulög ef þau eiga við, og vandaða stjórnsýsluhætti.

Með framangreint í huga vík ég nú að því hvort úrræði og umgjörð Reykjavíkurborgar í húsnæðismálum utangarðsfólks fullnægi þessum skyldum. Umfjöllun mín hér á eftir verður afmörkuð við þau atriði sem ég staðnæmdist sérstaklega við í athugun minni. Ekki ber að líta á hana sem tæmandi um þau lagalegu álitæfni sem kunna að vera uppi í tengslum við húsnæðisaðstoð við utangarðsfólk í Reykjavík.

2 Utangarðsfólk kemur í reynd ekki til greina við úthlutun almenns félagslegs leiguhúsnæðis

Reykjavíkurborg hefur sett sér reglur um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík. Reglurnar voru upphaflega samþykktar í félagsmálaráði borgarinnar 18. febrúar 2004 og í borgarráði 24. febrúar 2004. Þær tóku gildi 1. mars 2004 en hefur verið breytt alls nítján sinnum síðan, síðast með breytingum samþykktum í velferðarráði 6. apríl 2017 og í borgarráði 27. apríl 2017. Í 4. gr. þeirra er að finna skilyrði þess að umsókn um félagslegt leiguhúsnæði verði metin gild og vísa þau einkum til fjárhagslegra og félagslegra aðstæðna. Í reglunum sjálfum er ekki kveðið sérstaklega á um að það sé skilyrði að umsækjandi sé ekki í virkri áfengis- og/eða vímuefnaneyslu eða hvaða áhrif það kunni að hafa á ákvarðanir um úthlutun félagslegs leiguhúsnæðis. Í 6. gr. reglnanna kemur fram að fullnægi umsækjandi skilyrðum 4. gr. raðist umsóknir í forgangsröð eftir ákveðnum matsviðmiðum þar sem m.a. sé höfð hliðsjón af núverandi húsnæðisaðstæðum, heilsufari, félagslegum aðstæðum og tekjum. Við lok greiningar séu reiknuð stig fyrir hvern þátt fyrir sig. Útkoman sé skráð á biðlista sem hafður sé

til hliðsjónar við úthlutun húsnæðis. Samkvæmt matsviðmiðum, sem birt eru sem fylgiskjal 1 með reglunum, eru hins vegar veitt stig m.a. fyrir félagslegan vanda umsækjanda og þátttöku í markvissri endurhæfingu, s.s. vegna vímuefna. Að öðru leyti kemur ekki fram hvaða áhrif virk áfengis- og/eða vímuefnaneysla hefur á forgangsröðun umsóknar.

Í skýringum Reykjavíkurborgar til mín í bréfi, dags. 24. febrúar 2016, kemur fram sú afstaða að einstaklingar í virkri neyslu áfengis og/eða vímuefna eigi rétt til aðstoðar vegna húsnæðisvanda síns samkvæmt 45. gr. laga nr. 40/1991 en að sú aðstoð sé útfærð með því að bjóða þeim upp á svokölluð sértæk húsnæðisúrræði. Við úthlutun almenns félagslegs leiguhúsnæðis sé þeim hins vegar forgangsraðað á eftir þeim sem hafa leitað úrræða vegna neysluvanda síns eða eiga ekki við neysluvanda að stríða. Í ljósi langra biðlista og þess að önnur úrræði séu í boði fyrir einstaklinga í virkri neyslu telji Reykjavíkurborg að þetta fyrirkomulag byggist á málefnalegum sjónarmiðum og vísar jafnframt í því sambandi til sjálfstjórnarréttar síns samkvæmt 78. gr. stjórnarskrár. Fram kemur að þessi útfærsla byggist m.a. á því sjónarmiði að einstaklingar sem glíma við slíkan vanda eigi oft í erfiðleikum með að halda almennar húsreglur og að líta þurfi til þess, m.a. vegna hagsmuna annarra íbúa. Þá sé með hliðsjón af 12. gr. laga nr. 40/1991 reynt að úthluta þeim takmörkuðu gæðum sem félagslegar íbúðir séu til þeirra sem sennilegt þyki að muni ráða fram úr málum sínum sjálfir og eigi við vanda að etja sem líklegt sé að aðstoðin og þjónustan bæti úr.

Eins og lagagrundvelli þessara mála er háttað hafa sveitarfélög ákveðið svigrúm til að útfæra þá þjónustu sem þeim er lögum samkvæmt skylt að veita, sbr. einnig 78. gr. stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga. Ég ítreka þó að ákvæðið er orðað svo að sveitarfélög skuli sjálf „ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða“. Sveitarfélögin verða því að haga reglusetningu og stjórnsýsluframkvæmd þannig að fullnægt sé þeim lágmarkskröfum sem leiða af lögum og þeim lagalegu skuldbindingum sem Alþingi hefur samþykkt með fullgildingu þjóðréttarsamninga. Með vísan til þessa tel ég tilefni til að gera eftirfarandi athugasemdir við fyrirkomulag Reykjavíkurborgar.

Í fyrsta lagi tek ég fram að XII. kafli laga nr. 40/1991, sem fjallar um húsnæðismál, undanskilur ekki tiltekna hópa einstaklinga frá aðstoð vegna húsnæðisvanda. Leiði reglur sveitarfélags og þau sjónarmið sem það leggur til grundvallar við forgangsröðun og úthlutun almenns félagslegs húsnæðis til þess að utangarðsfólk fái alla jafna ekki úthlutað húsnæði þrátt fyrir mikla þörf, leiðir af XII. kafla laganna, eins og hann verður túlkaður í ljósi 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, að sveitarfélaginu ber að tryggja þeim aðstoð með öðrum hætti. Slík úrræði verða eftir sem áður að uppfylla þær lágmarkskröfur sem gera verður til viðunandi húsnæðis. Þá leiðir af 12. gr. laga nr. 40/1991 að þau úrræði verða að vera til þess fallin að bæta úr vanda og koma í veg fyrir að þessir einstaklingar og fjölskyldur komist í þá aðstöðu að geta ekki ráðið fram úr málum sínum sjálf.

Í öðru lagi legg ég áherslu á að þótt málefnalegt geti talist við úthlutun félagslegs húsnæðis að líta til þess hvort umsækjandi um það geti fylgt húsreglum og virt friðhelgi einkalífs annarra verður að fara fram einstaklingsbundið mat og rannsókn á aðstæðum viðkomandi umsækjanda í hverju tilviki. Í því sambandi minni ég einnig á skyldu Reykjavíkurborgar til að vekja athygli viðkomandi á möguleikanum á að sækja um sértækt húsnæðisúrræði, sbr. leiðbeiningarskyldu samkvæmt 7. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993, og til að skrá upplýsingar um málsatvik og meðferð mála samkvæmt 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Þar er ekki einungis mælt fyrir um skráningu upplýsinga um málsatvik sem hafa þýðingu fyrir úrlausn máls heldur ber jafnframt að skrá upplýsingar um helstu ákvarðanir um meðferð máls komi þær ekki fram í gögnum málsins, sbr. 2. másl. 1. mgr.

Í þriðja lagi bendi ég á að framkvæmdin hjá Reykjavíkurborg virðist hafa verið þannig að umsókn einstaklings í virkri áfengis- og/eða vímuefnaneyslu sé metin til stiga eftir þeim matsviðmiðum sem almennt ráða forgangsröðun umsókna um félagslegt leiguhúsnæði og færð á biðlista. Hins vegar komi í framhaldinu ekki til greina að tilnefna umsóknina á úthlutunarfundi þrátt fyrir að viðkomandi hafi eftir atvikum hlotið fjölda stiga vegna brýnnar nauðsynjar og að í gildandi reglum borgarinnar sjái þess hvergi stað að sjónarmið um áfengis- og/eða vímuefnaneyslu umsækjenda eigi að hafa þessi áhrif. Þrátt fyrir að það geti, að tilteknum skilyrðum fullnægðum, talist málefnalegt að ljá fíknivanda umsækjanda vægi leiðir verklag borgarinnar til þess að stigagjöf umsækjanda í slíkri neyslu gefur ekki rétta mynd af stöðu hans á biðlista eftir almennu félagslegu leiguhúsnæði. Það getur síðan eftir atvikum verið fallið til þess að skapa óraunhæfar væntingar um það hvort og hvenær viðkomandi fái úthlutað húsnæði.

Af þessu tilefni tel ég rétt að minna á að þegar sveitarfélög útfæra þær skyldur gagnvart íbúum sínum sem á þeim hvíla samkvæmt lögum, t.d. á grundvelli XII. kafla laga nr. 41/1990, er nauðsynlegt að það sé gert á þann hátt að samrýmist almennum réttarríkis- og réttaröryggis-sjónarmiðum, s.s. með setningu reglna sem eru almennar, aðgengilegar og skýrar um inntak þeirrar aðstoðar sem einstaklingur á rétt á og birtar borgurunum með fullnægjandi hætti. Ætli sveitarfélag sér að viðhafa verklag þar sem það er í raun skilyrði fyrir úthlutun að umsækjandi sé ekki í virkri neyslu áfengis- og/eða vímuefna er það í betra samræmi við þessi sjónarmið að það komi fram í formlega samþykktum og birtum reglum þess þannig að borgararnir geti af lestri þeirra gert sér grein fyrir réttindum sínum. Að sama skapi þurfa reglurnar að skýra fyrir viðkomandi hvaða önnur úrræði standi honum til boða og hver séu skilyrði þess að geta notið þeirra. Þar skiptir ekki máli þótt áðurnefnt sjónarmið leiði að formi til ekki til synjunar á umsókn enda eru áhrifin af beitingu þess í reynd þau að viðkomandi einstaklingur kemur ekki til greina við úthlutun almenns félagslegs húsnæðis. Ég minni hér líka á

nauðsyn þess gagnvart umsækjendum að málum af þessu tagi sé ráðið endanlega til lykta svo fljótt sem unnt er þannig að þeir geti, ef þeir eru ekki sáttir við afgreiðslu sinna mála, nýtt sér kæruúrræði innan stjórnkerfisins eða eftir atvikum leitað til umboðsmanns Alþingis eða dómstóla.

Ég tel rétt að fram komi að í samskiptum mínum við Reykjavíkurborg vegna málsins hef ég frá 2015 verið upplýstur um að verið sé að endurskoða reglur Reykjavíkurborgar um félagslegt leiguhúsnæði og sérstakar húsaleigubætur og samhliða yrðu þá settar reglur um sértæk húsnæðisúrræði. Fyrst var gert ráð fyrir að vinnu við endurskoðun reglnanna yrði lokið á fyrri hluta árs 2015 og síðan á vormánuðum 2017. Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg 4. maí 2018 voru drög að reglunum nýlega lagðar fyrir velferðarráð en hafa ekki hlotið afgreiðslu.

Í þessu tilliti bendi ég á að í lögum nr. 40/1991, eins og þau eru nú, er ekki mælt sérstaklega fyrir um að sveitarfélög skuli setja sér reglur um skilyrði eða framkvæmd aðstoðarinnar í húsnæðismálum andstætt því sem á við um framkvæmd fjárhagsaðstoðar, félagslegrar heimþjónustu og sérstakan húsnæðisstuðning. Hins vegar verður í 47. gr. laganna, eftir breytingar 12. gr. laga nr. 37/2018, um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum (innleiðing samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, stjórnsýsla og húsnæðismál), kveðið á um að sveitarstjórn skuli setja sér reglur um meðferð umsókna um húsnæði á vegum sveitarfélagsins. Einnig að um uppsögn leigusamnings um húsnæði sem hefur verið úthlutað á grundvelli laganna gildi sömu reglur og um úthlutun þess. Breytingarlögin taka gildi 1. október 2018, sbr. breytingartillögu sem var samþykkt 26. apríl 2018. (Alþt. 2017-2018, 148. löggj.þ., þskj. 858.)

3 Aðstaður í sértækum húsnæðisúrræðum

Samkvæmt því sem kom fram í bréfi borgarinnar til mín, dags. 1. mars 2017, voru þá eftirfarandi sértæk húsnæðisúrræði í boði fyrir utangarðsfólk og einstaklinga í virkri vímuefnaneyslu:

Smáhýsi að Fiskislóð eru ætluð þeim einstaklingum sem erfiðlega hefur gengið að útvega húsnæðisúrræði vegna áfengis- og/eða vímuefnaneyslu, veikinda eða sérþarfa. Um er að ræða þrjú smáhýsi sem taka þrjá til sex einstaklinga. Samkvæmt málaskrá velferðarsviðs Reykjavíkurborgar voru sjö einstaklingar á biðlista eftir úrræðinu 1. mars 2017.

Sértækt húsnæðisúrræði fyrir heimilislausa karlmenn með vímuefnavanda við Njálsgötu. Um er að ræða herbergi fyrir átta einstaklinga auk sameiginlegs rýmis. Samkvæmt málaskrá velferðarsviðs Reykjavíkurborgar voru fjórir einstaklingar á biðlista eftir úrræðinu 1. mars 2017.

Sértækt húsnæðisúrræði fyrir heimilislausar konur með vímuefnavanda við Hringbraut, neðri hæð. Um er að ræða fimm íbúðir og samkvæmt málaskrá velferðarsviðs Reykjavíkurborgar voru þrír einstaklingar á biðlista eftir úrræði 1. mars 2017.

Sértækt húsnæðisúrræði fyrir heimilislausa einstaklinga við Hringbraut, efri hæð. Um er að ræða sex íbúðir og samkvæmt málaskrá velferðarsviðs Reykjavíkurborgar voru sex einstaklingar á biðlista eftir úrræði 1. mars 2017.

Sértækt húsnæðisúrræði fyrir heimilislausa karlmenn með geðfötlun og fíknivanda, þ.e. tvígreiningu, við Miklubraut. Um er að ræða herbergi fyrir átta einstaklinga auk sameiginlegs rýmis. Samkvæmt málaskrá velferðarsviðs Reykjavíkurborgar voru tveir einstaklingar á biðlista eftir úrræði 1. mars 2017.

Þessu til viðbótar hefur Reykjavíkurborg sett á laggirnar tilraunaverkefnið „housing first“ þar sem utangarðsfólki er úthlutað almennu félagslegu leiguhúsnæði á grundvelli sérstaks þjónustu- og búsetusamnings sem felur m.a. í sér að viðkomandi þarf að þiggja þjónustu frá vettvangs- og ráðgjafarteymi. Úrræðið byggist m.a. á þeirri hugmyndafræði að fyrsta skref í að bæta aðstöðu utangarðsfólks sé að tryggja því húsnæði. Tveimur íbúðum var úthlutað 1. nóvember 2016 sem lið í þessu úrræði en unnið er að því að finna fleiri íbúðir sem nota megji í verkefnið. Samkvæmt bréfi borgarinnar til mín, dags. 1. mars 2017, voru níu einstaklingar á biðlista eftir umræddu úrræði.

Óskað var eftir uppfærðum upplýsingum um fjölda einstaklinga á biðlistum eftir sértæku húsnæðisúrræði. Bárust þar fyrra sinni frá velferðarsviði Reykjavíkurborgar 20. nóvember 2017. Þó var tekið fram að ekki væri unnt að veita sérgreindar upplýsingar eftir einstökum úrræðum með vísan til þess að sami einstaklingurinn kunnir á hverjum tíma að vera á fleiri biðlistum en einum þannig að hætta sé á tvítalningu. Þær upplýsingar sem mér voru veittar hljóðuðu um að enn væru samtals níu einstaklingar á biðlista eftir almennu félagslegu leiguhúsnæði á grundvelli tilraunaverkefnisins „housing first“ en samtals 14 einstaklingar á biðlistum eftir öðrum sértækum úrræðum. Samkvæmt þeim upplýsingum sem bárust frá velferðarsviði Reykjavíkurborgar síðara sinni 8. maí 2018 voru þá samtals 17 einstaklingar á biðlista eftir dreifðum íbúðum (*housing first*) og samtals 29 einstaklingar á biðlista eftir öðrum sértækum úrræðum.

Framangreind úrræði, ef frá eru talin þau sem falla undir „housing first“ tilraunarverkefnið, virðast almennt vera þannig skipulögð að utangarðsfólk býr í þjónustukjarna en þó þannig að hver og einn hefur tiltekið einkarými til umráða. Í sumum tilvikum býr fólk í herbergjum með aðgangi að sameiginlegu rými en í öðrum tilvikum einstaklingsíbúðum með aðgangi að daglegri stuðningsþjónustu. Í öllum þessum úrræðum er búseta varanleg og leigusamningar ótímabundnir. Ekki er gerð krafa um að einstaklingar hætti neyslu áfengis og/eða vímuefna áður en þeir fá úthlutað úrræði.

Í skýringum Reykjavíkurborgar til mín hefur komið fram að borgin hafi útfært lögbundna skyldu sína samkvæmt XII. kafla laga nr. 40/1991 til að tryggja utangarðsfólki aðstoð við úrlausn húsnæðisvanda með framangreindum húsnæðisúrræðum. Í bréfi borgarinnar, dags. 24. febrúar

2016, kemur jafnframt fram að litið sé svo á að húsnæðið sé heimili þeirra sem þar búa og að aðstæður séu með þeim hætti að þar sé unnt að njóta friðhelgi einkalífs þar sem ætíð sé um að ræða einkarými þar sem viðkomandi getur dvalist í öryggi, friði og með reisu.

Í ljósi þeirra fréttu sem birtust í fjölmiðlum seint á síðasta ári um að velferðarráð hafi ákveðið að auka stuðning við utangarðsfólk, m.a. með fjölgun búsetuúrræða fyrir fólk í jaðarstöðu og fjölgun starfsmanna í vettvangs- og ráðgjafarteymi, ákvað ég að bíða með birtingu á niðurstöðum athugunar minnar þar til mér hefðu borist greinarbetri upplýsingar um fyrirhugaðar aðgerðir Reykjavíkurborgar og ég kynnt mér í hvaða mæli þær fælu í sér breytingar frá þeim upplýsingum og skýringum sem Reykjavíkurborg hafði áður látið mér í té, þ.m.t. um fjölda einstakra búsetuúrræða og þá sem væru á biðlistum.

Í svari Reykjavíkurborgar, dags. 6. febrúar 2018, kemur fram að 7. desember 2017 hafi velferðarráð samþykkt tillögu sviðsstjóra velferðarsviðs um að íbúðum á grundvelli hugmyndafræði „housing first“ verði fjölgað um fjórar á ári eða samtals tólf á tímabilinu 2018-2020. Á samatíma verði stöðugildum í vettvangs- og ráðgjafarteymi þjónustumiðstöðvar Vesturbæjar, Miðborgar og Hlíða fjölgað um sex, þar af þrjú á árinu 2018. Borgarráð hafi samþykkt tillöguna 11. desember 2017. Að auki hafi velferðarsvið Reykjavíkurborgar opnað nýtt heimili fyrir húsnæðislausu fólk 15. desember s.á. í Víðinesi. Um sé að ræða 14 herbergi með tveimur sameiginlegum eldhúsum, þvottahúsum og sjö baðherbergjum. Hvert herbergi sé útbúið með rúmi, fataskáp, litlum ísskáp og vaski. Markhópurinn sé húsnæðislausir einstaklingar sem eigi ekki við alvarlegan neysluvanda að stríða og hafi getu til að halda heimili án mikils stuðnings. Um sé að ræða tímabundið úrræði meðan unnið sé að varanlegri lausn í húsnæðismálum viðkomandi. Alls hafi sjö heimilislausir einstaklingar flutt í Víðines fyrir áramót, þar af sex af tjaldsvæðinu í Laugardal, en dvalargestum þar hafi öllum verið boðið herbergi. Upplýst er um að fjölgun íbúða sé ekki komin til framkvæmda og þar sem Víðines sé tímabundið úrræði hafi engum umsóknum á biðlistum verið lokað á meðan fólk dvelur þar. Hins vegar sé ljóst að húsnæðislausum einstaklingum hafi fækkað um sjö við opnun úrræðisins, en meirihluti einstaklinganna hafi verið frá öðrum sveitarfélögum.

Við athugun á því hvort aðstoð fullnægir þeim kröfum sem leiða af lögum nr. 40/1991, eins og þau verða túlkuð í ljósi 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár og þjóðréttarlegra skuldbindinga, þ. á m. 11. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, þarf að leggja heildstætt mat á ýmis atriði sem snúa að því húsnæðisúrræði sem boðið er upp á, þ. á m. hvort það sé til þess fallið að mæta þeim vanda sem veldur því að viðkomandi þarf á aðstoð að halda, sbr. einnig 12. gr. laga nr. 40/1991. Auk þess getur stjórnvöldum borið að grípa til ráðstafana til að tryggja rétt íbúanna til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, sbr. 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár.

Í þessu álitni er ekki ætlunin að fjalla sérstaklega um hvort sértæk húsnæðisúrræði Reykjavíkurborgar fullnægi að öllu leyti þeim efniskröfum sem leiða af 1. mgr. 76. gr. og 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár enda hefur það húsnæði ekki verið skoðað sérstaklega af minni hálfu með það í huga. Ég hef í þessari athugun talið rétt að varpa fyrst og fremst ljósi á þær réttarreglur sem gilda um skyldur sveitarfélaganna gagnvart utan-
garðsfólki til aðstoðar vegna húsnæðisleysis. Þegar sveitarfélögin hafa átt þess kost að fara yfir það á sínum vettvangi hvort þau telja að þessi umfjöllun mín gefi tilefni til breytinga á reglum og framkvæmd þessara mála mun ég taka afstöðu til þess hvort tilefni er til að skoða einstök úrræði sem boðið er upp á.

4 Langtímadvöl í neyðarathvörfum

Til viðbótar við þau sértæku húsnæðisúrræði sem starfrækt eru á vegum Reykjavíkurborgar eru á vegum hennar rekin neyðarúrræðin Gisti-
skýlið og Konukot, en hið síðarnefnda er samstarfsverkefni Reykjavíkurborgar og Reykjavíkurborgardeildar Rauða krossins. Bæði úrræðin eru neyðarathvörf þar sem húsnæðislaust fólk getur lagst til hvílu um nætur. Reykjavíkurborg hefur ekki haldið því fram að aðstaða þar fullnægi þeim lágmarkskröfum sem leiða af 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár, sbr. einnig 1. mgr. 71. gr. hennar. Þannig eru þar t.d. ekki lokuð einkarými heldur mörg rúm í stóru rými auk þess sem þau eru almennt ekki opin á daginn heldur fyrst og fremst frá síðdegi og fram eftir morgni. Reykjavíkurborg hefur ekki heldur haldið því fram að úrræðin feli í sér viðunandi aðstoð að öðru leyti í skilningi 12. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Raunar hefur komið fram í viðtölum í fjölmiðlum við bæði forstöðumann Gistiskýlisins og þáverandi formann velferðarráðs Reykjavíkurborgar að þau séu fremur fallin til þess að aftra því að fólk fái lausn á sínum vanda. Vísast um það til umfjöllunar í útvarpsþættinum Speglinum 14. og 16. desember 2016.

Ég ítreka að þótt sveitarfélög hafi ákveðið svigrúm til að útfæra skyldur sínar samkvæmt lögum nr. 40/1991, þ. á m. við val á úrræðum sem í boði eru og forgangsröðun þeirra sem fá úthlutað aðstoðinni, verða þau þó jafnan að gæta þess að útfærsla þeirra rúmist innan þess ramma sem leiðir af lögum og reglum um þessi mál. Tilvik þar sem reynir á réttinn til aðstoðar sem ber að tryggja samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár kunna að koma skyndilega upp. Þá kann að vera þörf á sérhæfðum úrræðum sem sveitarfélagið getur ekki boðið strax upp á. Við slíkar aðstæður getur reynst nauðsynlegt til að leysa bráðan vanda að grípa til skammtímaúrræða sem fullnægja ekki að öllu leyti þeim kröfum sem leiða af stjórnarskrárákvæðinu til húsnæðis sem ætlað er til dvalar um lengri tíma. Ég tel ekki tilefni til þess að gera athugasemd við að sveitarfélag setji á fót eða komi að sérstöku neyðarúrræði til að bregðast við slíkum aðstæðum. Athafnir stjórnvalda geta hins vegar ekki takmarkast við slík skammtímaúrræði heldur verður samhliða að vinna að

varanlegri lausn sem fullnægir þeim almennu lágmarkskröfum sem eru gerðar til varanlegs húsnæðis.

Þrátt fyrir að Gistiskýlið og Konukot séu hugsuð sem skammtíma neyðarúrræði hafa bæði forstöðumaður Gistiskýlisins og þáverandi formaður velferðarráðs Reykjavíkurborgar lýst því yfir í áður nefndum viðtölum í fjölmiðlum að Gistiskýlið sé í reynd orðið varanlegt úrræði fyrir 25-30 manna hóp. Tölulegar upplýsingar frá Reykjavíkurborg benda einnig til þessa. Á árinu 2015 dvöldust 33 einstaklingar 91 nótt eða lengur í Gistiskýlinu, árið 2016 féllu 36 einstaklingar í þennan hóp og árið 2017 voru það 35 einstaklingar. Í Konukoti dvöldust níu einstaklingar 91 nótt eða lengur árið 2015, tíu árið 2016 og 11 einstaklingar árið 2017. Um helmingur þessara einstaklinga hafa átt umsóknir um varanlegt húsnæðisúrræði hjá velferðarsviði borgarinnar, bæði eftir almennu félagslegu leiguhúsnæði og sértækum úrræðum. Eru umsóknir sumra þessara einstaklinga orðnar nokkurra ára gamlar og jafnvel er dæmi um að umsókn um almennt úrræði hafi legið fyrir í meira en áratug.

5 Uppfyllir Reykjavíkurborg grunnskyldur sínar varðandi húsnæðismál utangarðsfólks?

Í lögum nr. 40/1991 er ekki kveðið á um almennan lögbundinn frest fyrir sveitarfélög til að úthluta þeim sem þess þurfa húsnæði. Slíkt ákvæði er ekki heldur að finna í reglum um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík. Mat á því hvort tafir á afgreiðslu umsókna í einstökum tilvikum teljast óhóflegar ræðst því af almennri málshraðareglu 9. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, að því marki sem hún á við, og almennri óskráðri meginreglu stjórnarsýsluréttarins um málshraða þegar reglum laganna sleppir.

Í 9. gr. stjórnarsýslulaga kemur fram sú meginregla að ákvarðanir í málum innan stjórnarsýslunnar skuli teknar eins fljótt og auðið er. Í ákvæðinu kemur ekki fram hvaða tímafrest stjórnvöld hafa til afgreiðslu mála en af því leiðir að ekki má vera um ónauðsynlegan drátt á afgreiðslu máls að ræða. Óskráð meginregla stjórnarsýsluréttarins hefur viðtakara gildissvið en er byggð á sömu sjónarmiðum um að hagsmunir málsaðila standi til þess að leyst sé úr málum þeirra innan hæfilegs tíma. Með hliðsjón af þessum meginreglum verður að telja að stjórnvöldum sé skylt að haga afgreiðslu og framkvæmd þeirra mála sem þau fjalla um í samræmi við þær og gera eðlilegar ráðstafanir til þess að þau séu til lykta leidd eins fljótt og unnt er. Hvað telst eðlilegur afgreiðslutími verður að meta í hverju tilviki fyrir sig. Þannig verður að líta til umfangs máls og atvika hverju sinni, auk þess sem mikilvægi ákvörðunar fyrir aðila getur einnig haft þýðingu í þessu sambandi. Þau stjórnarskrárvörðu réttindi sem reynir á í þeim málaflokki sem fjallað er um í álitinu teljast almennt mikilvæg í þessu tilliti.

Framboð af húsnæði og fjárhagsstaða sveitarfélags geta valdið töfum á úthlutun félagslegs húsnæðis til einstaklinga með fíknivanda rétt eins og annarra íbúa sveitarfélags sem leita eftir aðstoð vegna

húsnæðisvanda og kunna slíkar tafir að vera réttmætar. Þessi atriði geta hins vegar ekki réttlætt að einstaklingar í bráðum húsnæðisvanda, líkt og þeir sem dveljast í neyðarúrræðum, séu almennt í mörg ár eða jafnvel áratug á biðlista eftir húsnæðisúrræði án þess að viðkomandi stjórnvald geri fullnægjandi ráðstafanir til að stytta biðtíma. Í afmörkuðum tilvikum verða jafnframt að sjást þess merki að unnið hafi verið markvisst í málum viðkomandi einstaklinga eða gerðar ráðstafanir til að útvega þeim viðeigandi húsnæðisúrræði eins fljótt og unnt er miðað við aðstæður. Liður í því getur t.d. verið að fyrir liggi áætlun um hvenær og hvernig húsnæðisvandi þeirra verði leystur og að viðkomandi umsækjandi sé upplýstur um það ef sú fyrirætlan gengur ekki eftir. Ég bendi í þessu sambandi á úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála frá 26. janúar 2017 í málum nr. 141 og 148/2016 þar sem sambærileg sjónarmið komu fram vegna tafa á úthlutun húsnæðisúrræða fyrir fatlaða einstaklinga sem höfðu beðið annars vegar í tvö ár og hins vegar í sex ár eftir úthlutun. Ég bendi líka á að slíkir stjórnsýsluhættir eru liður í eðlilegum samskiptum almennings og stjórnvalda og þess trausts sem stjórnvöld verða að njóta hjá almenningi.

Af fyrirliggjandi upplýsingum verður ekki annað ráðið en að til staðar sé almennur og viðvarandi vandi í tengslum við húsnæðismál utangarðsfólks og að auki séu verulegar tafir á því að hópur einstaklinga með fjölpættan vanda fái viðeigandi aðstoð. Eins og tölulegar upplýsingar frá Reykjavíkurborg sýna getur biðtími eftir húsnæði orðið mörg ár. Ég tel því ekki unnt að líta svo á að almennur málsmeðferðartími í málaflokknum sé í samræmi við þau sjónarmið sem liggja til grundvallar málshraðareglum stjórnsýsluréttarins og þá að virtum þeim lagareglum um skyldur sveitarfélaga sem gilda um þennan málaflokk. Áhrif þessa geta verið margvísleg. Þannig hafa einstaklingar í þessari stöðu leitað til mín og lýst því að drykkja í Gistiskýlinu sé oft mikil og geri þeim erfitt að láta af eigin neyslu. Þá sé eigum þeirra sem þar dveljast oft stolið, heilsu þeirra og heilbrigði sé stefnt í hættu, auk þess sem ekki sé unnt að eiga fjölskyldulíf í þessum aðstæðum, s.s. að eiga samlíf með öðrum einstaklingi eða búa þar með börnum sínum. Opnunartímar Gistiskýlisins og Konukots taka mið af því að þar er aðstaða til næturgistingar fyrir takmarkaðan fjölda. Þeir sem fá þar inni verða því að finna sér annan samastað á daginn og allan sólarhringinn í tilviki þeirra sem ekki fá inni í þessum neyðarathvörfum.

Þeir sem hafa leitað til mín hafa enn fremur bent á að í hópi þeirra sem eiga ekki kost á öðru en að leita eftir næturalathvarfi í Gistiskýlinu eða Konukoti séu einstaklingar sem auk fíknivanda glími við geð- eða þroskaraskanir og í vissum tilvikum líkamlega fötlun. Þar sem þessir einstaklingar eigi ekki kost á öðru úrræði, og þar með tryggri búsetu, telji þeir sem sinna heilbrigðisþjónustu við þessa einstaklinga ekki unnt að láta þá hefja þá lækni meðferð sem heppilegust væri. Án tryggrar búsetu muni fyrirhuguð meðferð ekki koma til með að skila tilætluðum árangri. Þar dugi ekki að vera á biðlista eftir varanlegu

húsnæðisúrræði. Af þessu tilefni minni ég á að tilgangur þeirrar aðstoðar sem sveitarfélögunum er ætlað að veita samkvæmt lögum nr. 40/1991 er m.a. að styrkja þá sem þurfa þessa aðstoð til sjálfshjálpar. (Sjá Alþt. 1990-1991, A-deild, bls. 3174.)

Eflaust má rekja framangreindan vanda og mikla og langvarandi dvöl einstaklinga í neyðarathvörfum að einhverju leyti til almenns húsnæðisskorts og þess að fjármagn skortir í málaflökkinn. Hins vegar liggur einnig fyrir að núverandi úrræði Reykjavíkurborgar til að mæta húsnæðisvanda þeirra sem falla undir lög nr. 40/1991 hafa fram til þessa að einhverju leyti byggst á því að fólk þurfi að láta af áfengis- og/eða vímuefnaneyslu áður en því er veitt almenn húsnæðisaðstoð. Það sést m.a. á því að einstaklingar í slíkri neyslu koma ekki til greina við úthlutun á þorra félagslegs leiguhúsnæðis á vegum Reykjavíkurborgar, þ.e. almennu félagslegu leiguhúsnæði.

Alþingi hefur falið sveitarfélögunum að sinna bráðum húsnæðisvanda fólks sem ekki er fært um að leysa þau mál sjálft. Það er eðli þessa verkefnis að umfang þess getur verið breytilegt að því er varðar fjölda þeirra sem þurfa á aðstoð að halda og með tilliti til aðstæðna viðkomandi. Þegar lagaumgjörð þessara mála er virt í ljósi þeirra upplýsinga sem ég hef aflað mér um framkvæmd þeirra hjá Reykjavíkurborg og framboð á húsnæðisúrræðum tel ég að nauðsynlegur þáttur í þessu verkefni sé að stjórnvald eins og Reykjavíkurborg geri raunhæfa áætlun um hvernig þörfinni fyrir þessa aðstoð verði mætt, sérstaklega miðað við fyrirbyggjandi umsóknir og fjölda þeirra sem nýta sér þjónustu neyðarathvarfa og þá hvaða mismunandi aðstoð verði í boði.

Reykjavíkurborg hefur sett sér stefnu í málefnum utangarðsfólks fyrir árin 2014-2018 sem m.a. er byggð á kortlagningu á fjölda og høgum utangarðsfólks í Reykjavík, kortlagningu á þörfum þess og vilja og kortlagningu á þjónustuúrræðum fyrir það. Aðgerðir sem átti að grípa til á grundvelli stefnunnar voru fyrst og fremst fyrirhugaðar á fyrri hluta gildistíma hennar. Að því marki sem það hefur verið gert virðist ekki hafa tekist að draga úr húsnæðisvanda utangarðsfólks. Nú liggur fyrir að borgarráð hefur samþykkt breytingu á skipulagi og framkvæmd þjónustu við utangarðsfólk á fundi sínum 23. mars 2017 þar sem m.a. er gert ráð fyrir að þjónustu Gistiskýlisins verði breytt með því að koma á fót neyðarúrræði fyrir karla en finna þeim hluta notenda Gistiskýlisins sem hafa sótt það að staðaldri aðra búsetu og að valkostum í búsetu verði fjölgað. Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg hefur verið samþykkt fjármagn fyrir árið 2018 vegna breytinga á húsnæði og rekstrarformi Gistiskýlisins en kostnaðarmat liggja ekki fyrir að svo stöddu.

Með vísan til þess sem að framan greinir tel ég brýnt að þeim breytingum sem Reykjavíkurborg hefur boðað og miða að því að bæta og auka húsnæðisúrræði fyrir utangarðsfólk verði hrint í framkvæmd sem allra fyrst og að við frekari stefnumótun og áætlanagerð Reykjavíkurborgar á þessu málefnasviði verði gætt að þeim atriðum sem koma fram í

áliti þessu. Þær tölulegu upplýsingar sem ég hef fengið um fjölgun í hópi utangarðsfólks á allra síðustu árum og þann tíma sem umsækjendur úr þessum hópi hafa þurft að bíða eftir varanlegu húsnæði sýna að mínu áliti að Reykjavíkurborg, og önnur sveitarfélög þar sem þessi vandi er til staðar, þurfa að grípa sem allra fyrst til aðgerða til að mæta þessum vanda með tilliti til þeirra lágmarkskrafna sem lýst hefur verið í álitinu. Ég legg jafnframt áherslu á að þær lausnir sem ætlaðar eru til að mæta húsnæðisvanda utangarðsfólks þurfa að fullnægja þeim kröfum sem leiða af lögum og reglum stjórnarsýsluréttarins, þ.m.t. um málshraða, eins og þær verða túlkaðar í ljósi 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt getur haft þýðingu að gerðar séu einstaklingsbundnar áætlanir um hvenær ákvörðunar um úthlutun sé að vænta. Ég tek fram að ég fæ ekki séð að þær áætlanir sem Reykjavíkurborg hefur gert og birt um aðgerðir, sem og ákvarðanir síðasta árs, til að mæta húsnæðisvanda utangarðsfólks hafi nema að litlu leyti bætt úr þessum vanda. Ég minni á að aðstæður innan þess hóps einstaklinga sem hér er felldur undir hugtakið utangarðsfólk og ástæður fyrir vanda þeirra eru fjölbreyttar. Þetta er líka hópur sem ekki hefur stuðning af sameiginlegum talsmönnum eða eigin félagasamtökum heldur kemur það gjarnan í hlut fjölskyldna og vina þessara einstaklinga að tala máli þeirra og knýja á um úrlausnir fyrir þeirra hönd. Þegar þetta fólk leitar til mín finn ég að það á oft að baki erfiða göngu í samskiptum við stjórnvöld fyrir hönd ættingja og vina sem hafa lent utangarðs að þessu leyti. Fyrir mér lýsir það oft ákveðnu vonleysi og að það hafi mætt úrræðaleysi af hálfu stjórnvalda og þá ekki eingöngu sveitarfélaganna.

Eins og ég hef lýst í þessu áliti þá hefur Alþingi með lögum falið sveitarfélögunum að veita fjölskyldum og einstaklingum, sem ekki eru færir um það sjálfir, úrlausn í húsnæðismálum til að leysa úr bráðum vanda á meðan unnið er að varanlegri lausn. En þau ráðuneyti og ríkisstofnanir sem koma að þessum málum þurfa einnig að fylgja því eftir að úrlausn þessara mála sé í samræmi við lög. Þótt í þessu áliti sé sérstaklega fjallað um aðkomu Reykjavíkurborgar að þessum málum þá legg ég áherslu á að önnur sveitarfélög, ráðuneyti og ríkisstofnanir þurfa sameiginlega að leggjast á árar í þessum málum í samræmi við þau verkefni sem þau fara með. Liður í því gæti verið að greiða betur fyrir því að þeir sem tala máli utangarðsfólks og annarra sem eiga við bráðan húsnæðisvanda að stríða vegna fíknivanda, oft samhliða geðrænum vanda, finni að mál séu lögð í skipulegan farveg sem miði að lausn svo fljótt sem unnt er. Ég minni líka á það sem áður sagði um þá aðstöðu þegar húsnæðisvandi fólks tengist þeim atriðum sem tilgreind eru sérstaklega í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Séu þau atriði til staðar er enn ríkari þörf á því að stjórnvöld, og eftir atvikum löggjafinn, bregðist við.

V Húsnæðisúrræði í öðrum sveitarfélögum en Reykjavík

Líkt og fram kom í upphafi álitsins var ákveðið að óska með bréfi, dags. 29. desember 2017, eftir nánar tilteknum upplýsingum varðandi félagsleg húsnæðisúrræði frá 15 fjölmennustu sveitarfélögum utan Reykjavíkur. Í fylgiskjali með álitinu er rakið hvernig framsetning svara sveitarfélaganna var með þeim hætti, og þá e.t.v. í ljósi eðlis athugunarefnisins, að ekki er unnt að setja þau fram á einfaldan tölulegan hátt, t.d. í töflu, svo skýrt verði. Var því ákveðið að fara þá leið að birta í fylgiskjalinu stutta samantekt úr svörunum um þau atriði sem tilefni þykir til svo það endurspegli með sem bestum hætti stöðuna varðandi húsnæðisúrræði innan þeirra.

Þrátt fyrir framangreint má, með ákveðnum fyrirvara, draga af svörunum ályktanir um tiltekin atriði. Þannig verður ráðið að hjá flestum sveitarfélaganna hafi það formlega ekki áhrif á úthlutun almenns félagslegs leiguhúsnæðis að umsækjandi sé í virkri áfengis- og/eða vímuefnaneyslu. Hins vegar kunni það í sumum tilvikum að hafa áhrif að því leyti að tilteknar staðsetningar félagslegra leiguíbúða séu taldar henta betur en aðrar fyrir umsækjendur í þessari stöðu. Í þeim tilvikum tel ég að ganga verði út frá því að virk neysla viðkomandi kunni óbeint að hafa áhrif á stöðu hans á biðlista og þannig biðtíma eftir húsnæðisúrræði, þótt það fari væntanlega eftir aðstæðum og framboði af úrræðum í hverju sveitarfélagi fyrir sig.

Einungis örfá af þeim sveitarfélögum sem athuginin tók til hafa tiltæk sérstök úrræði við bráðum vanda íbúa þeirra og ekkert þeirra hefur tiltækt sérstakt neyðarúrræði á borð við Gistiskýlið í Reykjavík. Upplýst var um það hjá flestum sveitarfélögum að þegar upp komi mál þar sem telja verði einstakling í bráðum vanda eða húsnæðislausan reyni þau að leita lausna eftir öðrum leiðum þar til varanleg lausn finnist og uppfylli þannig lögbundnar skyldur sínar. Hér er t.d. um að ræða aðstoð við útvegum og greiðslu gistingar á gistiheimilum eða hótélum, framleigu húsnæðis, lán til greiðslu tryggingar og/eða fyrirframgreiðslu á almennum markaði eða jafnvel samninga við Reykjavíkurborg um nýtingu úrræða á vegum borgarinnar. Af hálfu sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu var jafnframt upplýst að viðræður stæðu yfir milli þeirra og Reykjavíkurborgar um aðkomu að rekstri Víðiness þar sem einstaklingar í bráðum húsnæðisvanda hafi fengið athvarf.

Af svörunum er loks ljóst að misjafnt er milli sveitarfélaga hvort upplýsingar liggja fyrir um þá einstaklinga sem telja megi heimilislauða og hvort fylgst hafi verið með því hvort einstaklingar í þeirri stöðu hafi leitað til Reykjavíkur eftir úrræðum í húsnæðismálum. Öll sveitarfélögin nema eitt höfðu sett sér formlegar reglur um úthlutun félagslegs leiguhúsnæðis. Eðli máls samkvæmt höfðu þau ekki sett sér reglur um sérstök úrræði við bráðum vanda þar sem slíkum úrræðum er jafnan ekki til að dreifa og þar sem þau er að finna í einhverri mynd er ekki um að ræða aðskilda biðlista eftir þeim og almennu félagslegu leiguhúsnæði.

Af svörum sveitarfélaganna verður ráðið að aðstaður til að bregðast við þeim vanda sem sjónum var einkum beint að í álitinu, þ.e. húsnæðisvanda utangarðsfólks, séu nokkuð mismunandi milli sveitarfélaga og virðist staðsetning og íbúafjöldi ráða þar töluverðu. Af þessu tilefni ítreka ég að þótt athugunin hafi að meginstefnu til beinst að Reykjavíkurborg taka þau almennu sjónarmið sem sett eru fram í álitinu um skyldur sveitarfélaga í húsnæðismálum á grundvelli laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, túlkuð í ljósi stjórnarskrár og fjölþjóðlegra mannréttindareglna, jafnt til annarra sveitarfélaga. Ég mælist því til þess að sveitarfélögin kynni sér niðurstöður athugunarinnar og þau sjónarmið sem rakin eru í álitinu með það í huga hvort þau uppfylli skyldur sínar í þessum efnum og hafi sjónarmiðin þá jafnframt til leiðbeiningar í kjölfarið við stefnumótun eða mat á þörf á breytingum. Með þessum upplýsingum gefst íbúum sveitarfélaganna líka færi á að átta sig betur á hvernig þau standa að þessum málum.

VI Niðurstaða

Alþingi hefur falið sveitarfélögum, sem þætti í félagsþjónustu þeirra, að aðstoða íbúa sína við lausn á húsnæðisvanda þeirra. Þótt lagareglan um almenna aðstoð sveitarfélaga við íbúa þeirra sé sett fram með orðunum „eftir því sem kostur er og þörf er á“ er reglan um aðstoð við þá sem eiga við bráðan vanda skýr. Þar skulu þau yfirvöld sveitarfélagsins sem fara með þessi mál sjá til þess að veita þeim fjölskyldum og einstaklingum, sem ekki eru færir um það sjálfir, úrlausn í húsnæðismálum til að leysa úr bráðum vanda meðan unnið er að varanlegri lausn.

Tilefni þessa álits er að fjalla um þær lagalegu skyldur sem Alþingi hefur ákveðið að leggja á sveitarfélögin um lausn á húsnæðisvanda þess hóps sem felldur hefur verið undir hugtakið utangarðsfólk, og þá sérstaklega þeirra sem glíma við fíknivanda vegna áfengis og/eða vímuefna, stundum samhliða geðrænum vanda og/eða líkamlegri fötlun. Eins og fram kemur í álitinu hefur það öðru fremur komið í hlut Reykjavíkurborgar að takast á við þetta málefni. Því er sjónum sérstaklega beint að því hvernig borgin hefur staðið að þessum málum en þær lagareglur og sjónarmið sem lýst er í álitinu eiga eðli málsins samkvæmt við í tilvikum annarra sveitarfélaga. Þó að umfjöllunin beinist sérstaklega að húsnæðisvanda þessa tiltekna hóps eiga þau lagalegu atriði sem fjallað er um í álitinu jafnframt að ýmsu leyti almennt við um lágmarksskyldur sveitarfélaganna þegar kemur að húsnæðismálum íbúa þeirra.

Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga er skýrt kveðið á um að það er verkefni sveitarfélaga að leysa úr bráðum húsnæðisvanda íbúa þeirra sem ekki eru færir um það sjálfir á meðan unnið er að varanlegri lausn. Í lögnum kemur hins vegar ekki nákvæmlega fram hvernig sveitarfélögin skuli að lágmarki haga þessari aðstoð, s.s. um biðtíma eftir húsnæðisúrræði og hvaða skilyrði umsækjendur skuli uppfylla. Hvað sem því líður þurfa sveitarfélögin við framkvæmd á þessum lagareglum að haga

túlkun sinni, reglum og ákvörðunum í samræmi við þær kröfur sem leiða af stjórnarskrá og þeim fjölpjóðlegu mannréttindasáttmálum sem þar hafa þýðingu, sem og reglur stjórnsýsluréttarins. Sjálfstjórn sveitarfélaga hagar ekki þessum lágmarkskröfum en þegar þeim sleppir hafa sveitarfélögin ákveðið val um leiðir og ráðstöfun fjármuna og er vissulega heimilt að gera betur í þágu íbúa sinna.

Við athugun á fjölda utangarðsfólks í Reykjavík árið 2017 kom fram að fjölgað hafði í þeim hópi um 95% frá árinu 2012. Á þessum árum hefur líka orðið fjölgun í hópi þeirra sem leita til umboðsmanns Alþingis vegna skorts á úrræðum við húsnæðisvanda utangarðsfólks og heimilislausra. Þetta hafa bæði verið einstaklingar í þessari stöðu og aðstandendur þeirra og vinir. Í ýmsum tilvikum hafa þessir einstaklingar beðið í mörg ár, jafnvel lengur en áratug, eftir að komast í varanlegt húsnæði þótt sveitarfélagið hafi fallist á umsóknir þeirra. Virk neysla áfengis og/eða vímuefna hefur þá staðið í vegi fyrir því að þeir hafi í raun komið til greina við úthlutun á hefðbundnu félagslegu leiguhúsnæði þótt þess hafi ekki séð stað í reglum um úthlutun á slíku húsnæði.

Hjá Reykjavíkurborg hefur verið boðið upp á annars vegar svonefnd sértæk húsnæðisúrræði og hins vegar næturgistingu í neyðarathvörfum, Gistiskýlinu og Konukoti. Á árunum 2015 til og með 2017 dvöldu að meðaltali 35 einstaklingur 91 nótt eða lengur í Gistiskýlinu hvert ár og í Konukoti var sambærilegur fjöldi 10. Á allra síðustu misserum hafa bæst við ný úrræði hjá Reykjavíkurborg eins og tilraunaverkefnið „housing first“ og húsnæði í Víðinesi fyrir heimilislauða. Það hefur vakið athygli mína að fjölgun í hópi þeirra sem leitað hafa til umboðsmanns Alþingis vegna þessara mála allra síðustu ár er ekki síst vegna ungra einstaklinga sem stríða í senn við vanda vegna áfengis- og/eða vímuefnaneyslu og geðraskana, stundum samhliða líkamlegri fötlun. Tilfni þess að leitað hefur verið til umboðsmanns hefur gjarnan verið sú staða að ekki hefur verið unnt að finna þessum einstaklingum tryggt búsetuúrræði utan stofnana og þeir hafa því ekki átt kost á að nýta þau meðferðarúrræði sem heilbrigðiskerfið hefur talið henta eða ekki hefur verið hægt að útskrifa þá af þeirri stofnun sem þeir hafa dvalið á.

Í álitinu er komist að þeirri niðurstöðu að miðað við fyrirbyggjandi upplýsingar um biðtíma utangarðsfólks eftir því að fá úthlutað varanlegu húsnæði hjá Reykjavíkurborg, skilyrði sem í reynd eru sett gagnvart þeim sem glíma við fíknivanda til að fá húsnæði og fjölda gistinátta sömu einstaklinga í neyðarathvörfum hjá borginni verði ekki annað ráðið en að til staðar sé almennur og viðvarandi vandi í tengslum við húsnæðismál utangarðsfólks og það sama eigi við um hóp einstaklinga með fjölpættan vanda, almennt svonefnda tvígreiningu, sem ekki eru sjálfir færir um að leysa húsnæðismál sín. Ekki sé því unnt að líta svo á að almennur málsmeðferðartími í málaflokknum sé í samræmi við þau sjónarmið sem liggja til grundvallar málshraðareglum stjórnsýsluréttarins, sbr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, og þá að virtum þeim lagareglum um skyldur sveitarfélaga sem gilda um þennan málaflokk. Þegar

Þessi atriði og umgjörð við úrlausn á húsnæðisvanda utangarðsfólks hjá Reykjavíkurborg eru virt heildstætt er það álit mitt að á skorti að Reykjavíkurborg tryggji utangarðsfólki, svo fullnægjandi sé, aðstoð við lausn á bráðum húsnæðisvanda í samræmi við ákvæði laga nr. 40/1991, eins og þau lög verða túlkuð í ljósi 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og fjölþjóðlegra mannréttindareglna.

Miðað við þá fjölgun sem orðið hefur í hópi utangarðsfólks á síðustu árum og þá einnig samhliða fjölgun í hópi þeirra sem glíma við bráðan húsnæðisvanda vegna samspils fíknivanda, geðraskana og/eða líkamlegrar fötlunar, í samanburði við fjölda núverandi húsnæðisúrræða og eðli þeirra, er það álit mitt að ekki verði leyst úr ofangreindum vanda vegna langs málsmeðferðartíma með öðrum hætti en auknu framboði af húsnæðisúrræðum fyrir þessa hópa. Að virtri þeirri lagaskyldu sem Alþingi hefur lagt á sveitarfélögin um að veita þeim, sem ekki eru færir um það sjálfir, úrlausn í húsnæðismálum til að leysa úr bráðum vanda meðan unnið er að varanlegri lausn eru það tilmæli mín til þeirra stjórnvalda sem bera ábyrgð á og fjalla um þessi mál að gerðar verði, eins fljótt og unnt er, fullnægjandi ráðstafanir til þess að bæta úr ofangreindum annmörkum sem verið hafa á málsmeðferðartíma og framboði húsnæðisúrræða vegna utangarðsfólks og þar með líka áður nefnds hóps með fjölþættan vanda. Við það verði tekið tillit til þess sem rakið hefur verið í álitinu um lagareglur og sjónarmið sem að mínu áliti eiga við um þessi mál.

Lögin kveða ekki á um hvernig sveitarfélögin skuli haga úrlausnum þessara mála að öðru leyti en að leysa úr bráðum vanda meðan unnið er að varanlegri lausn. Ég tel því rétt að ganga ekki lengra að sinni í tilmælum mínum til stjórnvalda en að þau, hvert á sínu sviði þessara mála, geri og leggi fram eins fljótt og því verður komið við áætlanir um aðgerðir til að mæta og leysa úr þessum vanda. Ég legg áherslu á það, m.a. í ljósi þess að þær áætlanir sem Reykjavíkurborg hefur gert um úrbætur í þessum málum á síðustu árum hafa aðeins að litlu leyti komið til móts við auknar þarfir, að þarna verði um að ræða raunhæfar og tímasettar áætlanir um úrbætur. Ég mun á næsta ári kalla eftir viðbrögðum við þessum tilmælum og leggja þá mat á hvort tilefni er til þess að ég upplýsi Alþingi um þessi mál með tilliti til ákvæðis 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Eins og þeirri athugun sem lýst er í álitinu hefur verið háttáð beini ég ofangreindum tilmælum öðru fremur til Reykjavíkurborgar enda liggur fyrir að það hefur fyrst og fremst komið í hlut borgarinnar að fást við úrlausn þessara mála af hálfu sveitarfélaga. Reykjavíkurborg hefur bent á að hluti þeirra einstaklinga sem nýtt hafa þau úrræði sem eru í boði fyrir utangarðsfólk þar hafi komið úr öðrum sveitarfélögum. Með álitinu eru birtar niðurstöður athugunar sem gerð var hjá 15 fjölmennustu sveitarfélögum utan Reykjavíkur með tilliti til húsnæðismála utangarðsfólks. Athugunin ber með sér að almennt hafi lítið reynt á þessar aðstæður hjá flestum þessara sveitarfélaga. Ég tel þó ástæðu til

að beina þeim tilmælum til þeirra að þau fari yfir þessi mál með tilliti til þess sem fram kemur í álitinu og hugi að því, og þá eftir atvikum að höfðu samráði við Reykjavíkurborg vegna einstaklinga sem þangað leita frá öðrum sveitarfélögum, hvernig þau rækja þær skyldur sem lög leggja á þau að þessu leyti.

Í álitinu er því lýst að reglur Reykjavíkurborgar um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur fullnægi ekki kröfum sem gera verður til skýrleika reglna um skilyrði sem í reynd eru sett fyrir úthlutun húsnæðis. Er það einkum í ljósi þess að samkvæmt upplýsingum um verklag borgarinnar leiðir virk áfengis- og/eða vímuefnaneysla umsækjanda um almennt félagslegt leiguhúsnæði til þess að viðkomandi fær alla jafna ekki úthlutað húsnæði þrátt fyrir mikla þörf. Ég mælist því til þess að Reykjavíkurborg ljúki sem fyrst við yfirstandandi endurskoðun gildandi reglna um félagslegt leiguhúsnæði þannig að þær endurspegli í reynd öll þau atriði sem hafa þýðingu við úthlutun almenns félagslegs húsnæðis, auk fyrirhugaðrar setningar reglna um sértæk húsnæðisúrræði.

Þá tel ég að til viðbótar því sem áður sagði um nauðsyn þess að gera áætlanir um hvernig Reykjavíkurborg hyggst ráða bót á húsnæðisvanda utangarðsfólks sé óhjákvæmilegt að beina þeim tilmælum til borgarinnar að þegar verði leitað leiða til að haga afgreiðslutíma og upplýsingagjöf um fyrirsjáanlegar tafir á því að þeir sem hafa fengið samþykka umsókn um húsnæði hjá borginni fái því úthlutað í samræmi við þær reglur sem koma fram í 9. gr. stjórnsýslulaga, þ.m.t. um kæruleiðbeiningar. Enn fremur minni ég á að í hverju tilviki verður að fara fram einstaklingsbundið mat og rannsókn á aðstæðum viðkomandi umsækjanda um húsnæðisúrræði og eftir atvikum gæta að leiðbeiningarskyldu og skyldu til að skrá upplýsingar um málsatvik og meðferð mála.

Þótt Alþingi hafi farið þá leið að fela sveitarfélögunum að annast það verkefni sem hér er til umfjöllunar heyrir það, eins og aðrir þættir félagsþjónustu sveitarfélaga, undir velferðarráðuneytið, nú félags- og jafnréttismálaráðherra. Ráðuneytið hefur samkvæmt 3. gr. laga nr. 40/1991 eftirlit með því að sveitarfélögin veiti lögboðna þjónustu. Í ljósi þeirra upplýsinga sem fram koma í álitinu um stöðuna í húsnæðismálum utangarðsfólks hef ég ákveðið að beina þeim tilmælum til félags- og jafnréttismálaráðherra að ráðuneyti hans taki afstöðu til þess hvort tilefni sé til að ráðuneytið, í krafti eftirlitsheimilda sinna, skoði nánar stöðu og framkvæmd þessara mála hjá einstökum sveitarfélögum. Ég hef þá einkum í huga þær upplýsingar sem koma fram í álitinu um málsmeðferðartíma umsókna um húsnæði, möguleika þeirra sem eru í virkri áfengis- og/eða vímuefnaneyslu til að koma til greina við úthlutun á félagslegu leiguhúsnæði, takmarkaðan fjölda úrræða til að mæta vaxandi fjölda utangarðsfólks, langan dvalartíma sömu einstaklinga í neyðarathvörfum og bráðan húsnæðisvanda þeirra sem glíma við fjölpættan vanda, bæði fíknivanda og geðraskanir og/eða líkamlega fötlun, sem leiðir til þess að þeir eiga ekki kost á að nýta sér þau meðferðarúrræði sem

heilbrigðiskerfið telur henta. Með tilliti til þess að Alþingi hefur með lögum falið sveitarfélögunum að annast umrætt verkefni kann að reyna á að hvaða marki ráðuneytið telur eftirlitsheimildir sínar duga til afskipta af þessum málum hjá sveitarfélögunum og þá hvort tilefni sé til þess að skerpa á ákvæðum laga um þetta verkefni sveitarfélaga þannig að skyldur þeirra séu útfærðar nánar og þar með verði réttur íbúanna að þessu leyti skýrari. Ég mun, eins og í tilviki Reykjavíkurborgar, kanna á næsta ári hver hafi orðið viðbrögð félags- og jafnréttismálaráðherra við ofangreindum tilmælum.

Ég hef jafnframt ákveðið að vekja athygli heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra á stöðu þeirra mála sem fjallað er um í álitinu og þá með tilliti til þess hvernig þessi mál tengjast vanda einstaklinga sem dvelja eða hafa dvalið eða verið vistaðir á stofnunum sem ríkið starfrækir, s.s. geðsjúkrahúsum og fangelsum. Þessu tengdu er einnig húsnæðisvandi þeirra sem ekki geta þegið meðferðarúrræði í heilbrigðiskerfinu þar sem gerð er krafa um að viðkomandi hafi tryggt húsnæði. Ég beini ekki sérstökum tilmælum til þessara tveggja ráðherra en tel þó rétt að koma því á framfæri að eftir athugun mína á þessum málum og vanda þeirra hópa sem hér hafa verið nefndir tel ég mikilvægt, frá sjónarhóli þess eftirlits sem umboðsmaður Alþingis hefur með stjórn-sýslunni, að þeir aðilar sem koma að málefnum þeirra, bæði af hálfu ríkis og sveitarfélaga, og hvort sem viðkomandi einstaklingar tilheyri nú þegar hópi utangarðsfólks vegna húsnæðisvanda eða ekki, hafi með sér samráð um hvernig takast megi á við húsnæðisvanda þessa fólks og þá þannig að það njóti þeirrar aðstoðar sem leiðir af lögum. Hér þarf, eins og í öðrum tilvikum þegar stjórnvöld takast á við beiðnir fólks um aðstoð í bráðum húsnæðisvanda sem það getur ekki leyst sjálf, að gæta að því hvort vandi þess tengist sérstaklega þeim atriðum sem tilgreind eru í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar um að öllum skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Séu þessi atriði til staðar þurfa bæði lög og reglur og framkvæmdin við lausn á húsnæðisvanda að taka mið af því að tryggja efnisleg lágmarksréttindi og að um sé að ræða raunhæf og virk úrræði í þágu borgaranna.

Reykjavík, 6. júlí 2018



Tryggvi Gunnarsson