

LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSNEMNDA

Postboks 8049 Dep

0031 Oslo

Tlf. 24 05 59 70/24 05 59 71

mail: post@diskrimineringsnemnda.no

Sak nr. 18/2006

Sakens parter:

A. Likestillings- og diskrimineringsombudet

B. (privat utleier)

Vedtak av 18. oktober 2006

Likestillings- og diskrimineringsnemndas sammensetning:

Aslak Syse, leder

Else Leona McClimans, nestleder

Selma Ilyas

Sissel Markhus

Torkjel Nesheim

Saken gjelder

Spørsmål om boligannonse og utleiepraksis er i strid med diskrimineringsloven § 4, og om det bør gis pålegg om å stanse den aktuelle praksisen.

De faktiske forholdene i saken

I en boligannonse som B publiserte på nettstedet FINN.no het det: ”*utleies kun til norske statsborgere*”. Annonsen gjaldt utleie av en treroms leilighet i en firemannsbolig. Leiligheten har egen inngang. B bor ikke selv i den aktuelle utleieboligen: han leier ut alle fire leilighetene. B opplyser at han ikke tidligere har stilt krav om norsk statsborgerskap i sine boligannonser, men at han ønsker å gjøre det i fremtiden dersom det ikke er lovstridig.

På bakgrunn av annonsen henvendte Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) seg til B ved brev av 28. april 2006 og purrebrev av 30. mai 2006. Hensikten med ombudets henvendelser var å undersøke om diskrimineringslovens forbud mot indirekte diskriminering på grunn av etnisitet var overtrådt.

B besvarte ikke ombudets henvendelser innen de frister som var satt.

Ombudet kom med uttalelse i saken den 20. juni 2006. Ombudet konkluderte med at boligannonser var i strid med diskrimineringsloven § 4.

Ombudet ba om en bekreftelse på at B ville ta ombudets uttalelse til etterretning. Svarfrist ble satt til tre uker.

I brev av 25. juni 2006 ga B klart uttrykk for at han var uenig i uttalelsen, og at han ikke hadde til hensikt å rette seg etter denne.

På bakgrunn av Bs brev av 25. juni 2006 vurderte ombudet saken på nytt, men endret ikke sin konklusjon i saken. I brev av 16. august 2006 ble B opplyst om dette, samt om at ombudet hadde besluttet å legge saken fram for nemnda med sikte på å få et vedtak som forbyr ham å stille krav om norsk statsborgerskap i sine boligannonser.

Ombudet sendte saken til nemnda den 16. august 2006 med den begrunnelse at det ikke var noen mulighet for å oppnå frivillig ordning i saken, jf. lov 10. juni 2005 nr. 40 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) § 3 tredje ledd.

Saken ble behandlet i nemndas møte 21. september 2006 i Oslo. I behandlingen av saken deltok nemndas medlemmer Aslak Syse (leder), Else Leona McClimans (nestleder), Selma Ilyas, Sissel Markhus og Torkjel Nesheim.

Fra Likestillings- og diskrimineringsombudet møtte Lars Christensen. Nemndas sekretariat var representert ved Geir Helgeland og Christel Kirkøen.

Bs argumenter

B hevder at hans krav om norsk statsborgerskap faller utenfor diskrimineringslovens forbud mot diskriminering.

Å skille mellom leietakere som har norsk statsborgerskap eller ikke innebærer etter hans mening ikke det samme som å skille mellom leietakere som er etnisk norske og leietakere som er av utenlandsk opprinnelse eller har en annen etnisk bakgrunn enn norsk.

Han påpeker at det ikke bare er etniske nordmenn som har norsk statsborgerskap, det er også mange med utenlandsk opprinnelse eller annen etnisk bakgrunn enn norsk med norsk statsborgerskap.

Videre påpeker han at utenlandske statsborgere ikke trenger å være av en annen etnisk opprinnelse enn nordmenn. Han opplyser at han ikke leier ut til danske, finske eller polske statsborgere.

Han hevder han ikke skiller mellom hudfarge eller opprinnelse når han leier ut. Det viktigste for ham er at leilighetene hans blir godt ivaretatt, og at han får den avtalte leien til avtalt tid samt nødvendige garantier. Han understreker at saken kun har et økonomisk aspekt for ham.

Videre framhever han at kravet om norsk statsborgerskap er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og ikke er uforholdsmessig inngripende, og dermed tillatt etter diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd.

B mener det er rimelig at utleier på forhånd sikrer seg økonomisk ved å ha mulighet for inndrivelse av uteblitt husleie, for å kreve erstatning i etterkant av et avsluttet leieforhold og for å kunne sjekke tidligere referanser, samt vurdere om leietaker er betalingsdyktig i hele leieperioden.

Han hevder at norsk statsborgerskap blant annet er en økonomisk garanti for eventuell inndrivelse av uteblitt husleie, og for økonomiske krav ved erstatning. Han hevder at han overfor norske statsborgere kan søke hjelp hos namsmannen ved uteblitt husleie, at det er langt lettere å få rettskraftig utkastelse og å drive inn penger i etterkant av et leieforhold, for eksempel ved utleggspant, påleggstrekk mv., og at han overfor norske statsborgere kan kreve erstatning for eventuelle skader.

Ifølge B er det vanskelig å sikre seg sikker betaling av husleien når leietakeren ikke har fast jobb i Norge i hele leieperioden, eller når leietakeren er sesongarbeider. Dersom en sesongarbeider reiser tilbake til sitt hjemland uten å betale husleie, risikerer han (B) som utleier å tape husleie for opp til seks måneder. I tillegg får han utgifter til ny boligannonse og en eventuell periode der leiligheten står tom før ny leietaker flytter inn. Det kan også påløpe utgifter i forbindelse med rydding av leiligheten, utvasking, stenging av strøm, og i verste fall reparasjoner.

Han opplyser at han kun krever to måneders leie i depositum. Derfor må han kreve andre garantier, som for eksempel norsk statsborgerskap. Han påpeker at kommunale garantier kun dekker tapt husleie i inntil tre måneder.

Han mener det er mange grunner for å kreve norsk statsborgerskap og at ombudet ikke forstår hva det innebærer å ha norsk statsborgerskap. Han påpeker at personer med norsk statsborgerskap har bodd mange år i Norge og har satt seg inn i det norske systemet. Han mener personer med norsk statsborgerskap kan snakke norsk, at de fleste av dem har fast arbeid og inntekt, og at de forstår vårt norske levesett. De vet hva husregler er, og innretter seg etter dem. Ved at de har en fortid i Norge, kan han også sjekke deres referanser hos tidligere husverter og arbeidsgivere.

Han påpeker at han må kunne snakke med sine leietakere, uten misforståelser og bruk av tolk. Han mener han også må kunne kreve at leietakerne er i stand til å lese husleiekontrakten og å forstå innholdet. Han setter derfor krav til botid i Norge gjennom kravet om norsk statsborgerskap.

Han påpeker at det fins krav om statsborgerskap ellers i samfunnet også, uten at dette nødvendigvis innebærer diskriminering.

Nemndas vurderinger

Det følger av diskrimineringsloven at det er forbudt å forskjellsbehandle på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn ved utleie av husrom. Dette er presisert i husleieloven § 1-8 første ledd tredje punktum.

Diskrimineringsloven gjelder for alle samfunnsområder med unntak av familieliv og personlige forhold, jf. diskrimineringsloven § 3. Det følger av forarbeidene til diskrimineringsloven, Ot.prp. nr. 33 (2004-2005), at unntaket for familieliv og personlige forhold må tolkes snevert. Utleie av rom i egen bolig vil være unntatt fra lovens virkeområde, mens utleie av selvstendige leiligheter man ikke selv bebor vil falle inn under lovens virkeområde. Dessuten faller annonsering med diskriminerende innhold i forbindelse med utleie av rom inn under lovens virkeområde, uansett om arealet som skal leies ut befinner seg i egen bolig eller ikke.

Annonsering og utleie av den aktuelle leiligheten ligger således innenfor virkeområdet til diskrimineringsloven.

Diskrimineringsloven § 4 første ledd forbyr direkte og indirekte forskjellsbehandling på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn. Loven skal bidra til reell likestilling mellom etniske grupper og individer med ulik etnisk bakgrunn.

Statsborgerskap er ikke uttrykkelig nevnt som et diskrimineringsgrunnlag etter diskrimineringsloven. Et krav om norsk statsborgerskap faller derfor ikke inn under forbudet mot direkte diskriminering i lovens § 4 første ledd. Forskjellsbehandling på grunn av statsborgerskap er imidlertid omtalt i lovens forarbeider. Nemnda viser til Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) s. 88, der det fremgår at forskjellsbehandling på grunn av statsborgerskap vil kunne rammes av forbudet mot indirekte diskriminering på grunn av etnisitet. Det er overlatt til håndhevingsorganene å trekke opp grensene for når forskjellsbehandling på grunn av statsborgerskap vil kunne rammes av forbudet mot indirekte diskriminering på grunn av etnisitet mv. Det skal da foretas en konkret vurdering.

Indirekte forskjellsbehandling er definert i diskrimineringsloven § 4 tredje ledd som *enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre*. Definisjonen er i tråd med det EU-rettslige forbudet mot indirekte diskriminering.

Diskrimineringsloven stiller ikke noe krav om at det faktisk har forekommet forskjellsbehandling som følge av en bestemmelse, betingelse mv. Ifølge lovens forarbeider er det tilstrekkelig at det foreligger en bestemmelse, betingelse mv. som kan føre til et slikt resultat. Det stilles heller ikke noe krav om diskriminerende hensikt eller motiv.

Diskrimineringsgrunnlagene vil delvis overlappe hverandre. Begrepet *etnisitet* har et vagt innhold, og det åpnes for et visst skjønn ved fastsettelsen av rekkevidden i begrepets randsone. Ifølge Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) s. 87-88 har begrepet både et subjektivt og et objektivt innhold, og det påpekes at begrepene kultur og etnisitet er nært knyttet til hverandre:

Begrepet kultur beskriver visse felles kjennetegn som mennesker som tilhører en nærmere avgrenset gruppe har og som andre grupper ikke har, eller ikke har i samme grad. Det kan være kjennetegn som felles språk, felles verdisyn, felles religion, felles moralnormer og felles erfaringsverden. I etnisitetsbegrepet står relasjoner sentralt, og individets eller gruppens opplevelse av å være forskjellig fra andre individer eller grupper.

...

I tillegg vil begrepet etnisitet kunne favne om objektive forskjeller som kan la seg konstatere, slik som for eksempel fødested, oppvekststed, språk, religion mv. De nevnte objektive forskjellene kan for øvrig også være grunnlag for den subjektive opplevelsen av å være forskjellig eller lik.

Videre følger det av forarbeidene at diskrimineringsgrunnlagene *nasjonal opprinnelse* og *avstamning* ligger nært opp til begrepet *etnisitet*: disse grunnlagene vil blant annet kunne omfatte fødested, landbakgrunn, sted hvor man har hatt sin oppvekst eller har sin bakgrunn fra og slektskap i vid betydning.

Indirekte forskjellsbehandling kjennetegnes ved at det isolert sett ikke er noe galt med en bestemmelse, betingelse mv. Bestemmelsen, betingelsen mv. er tilsynelatende nøytral, men får i praksis en negativ virkning for visse grupper. Indirekte forskjellsbehandling blir noe forenklet beskrevet som likebehandling av ulike tilfeller, mens direkte forskjellsbehandling ofte beskrives som ulik behandling av like tilfeller.

Indirekte forskjellsbehandling skiller seg fra direkte forskjellsbehandling ved at den i en viss utstrekning forutsetter en sammenlikning av grupper av personer. Personer tilhørende en gruppe kan komme systematisk dårligere ut som følge av krav eller praksis som slår uheldig ut i forhold til gruppen.

Det kan stilles spørsmål om hvilke grupper det er rimelig å sammenligne. B påpeker at det ikke bare er etniske nordmenn som har norsk statsborgerskap. Videre påpeker han at utenlandske statsborgere ikke trenger å være av en annen etnisk opprinnelse enn nordmenn.

Det er klart at det i den befolkningsgruppen som etter kriteriene i lovens forarbeider kan regnes som etniske nordmenn med norsk avstamning og norsk landbakgrunn, er en

overveiende overvekt av personer som har norsk statsborgerskap. De aller fleste vil være født og oppvokst i Norge, og således bli født til et norsk statsborgerskap.

Tall fra Statistisk Sentral Byrå (SSB) per 1. januar 2006 viser at 99,6 % av den befolkningen som har sin landbakgrunn i Norge, i betydningen at de ikke er innvandrere, har norsk statsborgerskap.

Førstegenerasjonsinnvandrere som har innvandret til Norge, og personer som er født i Norge med to foreldre som er født i utlandet, er av SSB definert som innvandrerbefolkningen. Ifølge statistikken er det ca. 54 % av innvandrerbefolkningen som ikke har norsk statsborgerskap. Om lag hver sjettede person i innvandrerbefolkningen er født i Norge. Av førstegenerasjonsinnvandrere er det ca. 60 % som ikke har norsk statsborgerskap. Førstegenerasjonsinnvandrere vil ha en annen etnisk bakgrunn enn norsk, i form av en annen avstamning og en annen landbakgrunn enn norsk.

B har således rett i at det ikke bare er etniske nordmenn som har norsk statsborgerskap. Personer som etter denne grupperingen tilhører gruppen som ikke er etnisk norske, må imidlertid søke om norsk statsborgerskap og oppfylle visse vilkår for å få det. Det er en betydelig andel i denne gruppen som ikke har norsk statsborgerskap sammenlignet med gruppen etniske nordmenn.

Av førstegenerasjonsinnvandrere kommer mer enn en fjerdedel fra EØS-land. EØS- og EU-retten forbyr forskjellsbehandling av statsborgere fra EØS-land når det gjelder adgang til å leie bolig. Dette følger blant annet av rådsforordning (eøf) nr. 1612/68 art. 9. Forordningen er en del av EØS-avtalen, og er gjort til norsk lov ved lov av 27. november 1992 nr. 112. Fra den norske gjennomføringsloven art. 9 nr. 1 siteres:

Arbeidstakere som er statsborgere i en EØS-stat og som arbeider på en annen EØS-stats territorium, skal ha samme rettigheter og fordeler som innenlandske arbeidstakere når det gjelder bolig, herunder eiendomsrett til nødvendig bolig.

Videre følger det av EUs generelle ikke-diskrimineringsprinsipp at det er forbudt å forskjellsbehandle på grunn av nasjonalitet/statsborgerskap. Etter EØS-avtalen art. 4 som korresponderer med det generelle forbudet i EF-traktaten art. 12, er slik forskjellsbehandling *forbudt innenfor denne avtales virkeområde, med forbehold for de særbestemmelser den selv gir*. Prinsippet gjelder innenfor området for de fire friheter (reglene om fri bevegelse for varer, tjenester, personer og kapital) og er presisert i EØS-avtalen art. 37 om den frie bevegelse for tjenester. Art. 37 første ledd første punktum definerer tjenester som *tjenester som vanligvis ytes mot betaling*. Reglene er formulert som rettigheter for tjenesteyterne, men det følger av EF-domstolens praksis at private rettssubjekter kan være forpliktet etter reglene, og at tjenestemottakere kan påberope seg reglene.

EØS-borgere må derfor tas ut av sammenligningen etter diskrimineringsloven § 4 tredje ledd. Den gjenstående delen av førstegenerasjonsinnvandrere uten norsk statsborgerskap vil i det vesentlige bestå av personer med en etnisk bakgrunn som klart omfattes av diskrimineringsgrunnlagene i diskrimineringsloven § 4.

For at et krav eller en praksis skal utgjøre indirekte forskjellsbehandling etter diskrimineringsloven kreves det at personer stilles *særlig ufordelaktig* sammenliknet med andre. Det må kunne konstateres en negativ virkning av en viss betydning for å komme inn

under vernet mot indirekte forskjellsbehandling. Vurderingstemaet er graden av belastning eller inngripen for den eller de som rammes, i tillegg til hvor store problemer det vil være forbundet med å forandre på betingelsen, bestemmelsen mv.

Adgang til bolig er et sentralt velferdsgode. Å utelukkes fra å kunne leie bolig, er svært belastende for dem som rammes. Det norske utleiemarkedet er, til forskjell fra mange andre land, spesielt i den forstand at det er preget av mye privat utleievirksomhet. Dette fører til et større behov for regulering. Når det gjelder boligmarkedet, var det allerede etablert et diskrimineringsvern på grunn av etnisitet mv. før den generelle diskrimineringsloven trådte i kraft.

Nemnda finner at kravet om norsk statsborgerskap fører til, eller kan føre til, at personer som har en annen avstamning, nasjonal opprinnelse eller etnisk bakgrunn enn norsk vil bli stilt særlig ufordelaktig sammenlignet med etniske nordmenn. Kravet innebærer således en indirekte forskjellsbehandling på grunn av etnisitet, nasjonalitet og avstamning.

Det kan i enkelte tilfeller foreligge saklige og legitime grunner til å legge vekt på statsborgerskap. Det stilles krav om norsk statsborgerskap for eksempel for retten til å stemme ved valg til Stortinget, samt retten og plikten til å stille til valg som stortingsrepresentant. Videre stilles det krav om norsk statsborgerskap for å få arbeid for eksempel som dommer, som tilsatt med politimyndighet i politi- og lensmannsetaten, eller som utsendt utenriktjenestemann.

Diskrimineringslovens forbud mot indirekte forskjellsbehandling er derfor ikke absolutt. Dette følger av unntaket i diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd:

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 diskriminering etter loven her.

Unntaket er i samsvar med EU-rettens avgrensning av ulovlig indirekte forskjellsbehandling.

Etter bevisbyrereglen i diskrimineringsloven § 10, er det B som må sannsynliggjøre de omstendigheter som i tilfelle kan begrunne et unntak.

Kravet må for det første bygge på et korrekt faktum. B må ha et reelt behov for å stille kravet. Det må foretas en konkret vurdering.

B hevder at norsk statsborgerskap blant annet er en økonomisk garanti for eventuell inndrivelse av uteblitt husleie, og for økonomiske krav ved erstatning.

Nemnda har forståelse for at B har behov for økonomisk sikkerhet ved utleie av bolig. Dette er et legitimt formål. B har imidlertid ikke kommet med noen utdypende forklaring eller dokumentasjon på sammenhengen mellom norsk statsborgerskap og oppnåelse av denne økonomiske sikkerheten.

Det er ikke noen formell forskjell på inndrivelse overfor personer som er norske statsborgere og personer som ikke har norsk statsborgerskap. Samme prosess følges for begge grupper, både når det gjelder inndrivelse av pengekrav, for eksempel ved utlegg, og ved

fravikelsessaker (rettslig utkastelse). Gebyret utleier må betale hos namsmannen er det samme uavhengig av leiers statsborgerskap.

Både i forlikrådet og ved de alminnelige domstolene kan det reises erstatningssaker mot utenlandske statsborgere. Formelt sett er det nok at en person bor i Norge hvis det skal anlegges erstatningssak mot vedkommende i Norge. Bosetting er det avgjørende etter tvistemålsloven, og ikke statsborgerskap.

Det finnes andre, og mindre inngripende, måter å sikre seg økonomisk på ved utleie enn ved å utelukke leietakere som ikke er norske statsborgere.

B kan oppnå økonomisk sikkerhet ved å kreve depositum. Etter husleieloven kan han kreve at leier stiller garanti for krav på skyldig leie, skader på husrommet, utgifter ved fraviking (rettslig utkastelse) og andre krav som reiser seg av leieavtalen. Taket for hvor mye som kan kreves i depositum og garanti til sammen er seks måneders husleie, jf. husleieloven §§ 3-5 og 3-6. Kommunale garantier dekker tapt husleie i inntil tre måneder.

Siden ett av vilkårene for å få norsk statsborgerskap er at personen har oppholdt seg i syv år i Norge, har B rett i at personer med norsk statsborgerskap har en fortid i Norge. Like fullt kan referanser sjekkes også overfor personer som ikke har norsk statsborgerskap. Forutsetningen er at en person kan identifiseres, og at personen faktisk har leiet i Norge tidligere.

B har heller ikke fremlagt noen dokumentasjon på at personer med norsk statsborgerskap gjennomgående har satt seg bedre inn i det norske systemet, forstår norsk levesett bedre enn personer uten norsk statsborgerskap, at de vet hva norske husregler er og innretter seg etter dem. Denne del av begrunnelsen synes å bygge på antagelser, selv om disse ikke synes å være påfallende. Men det er ikke begrunnet hvorfor dette i tilfelle gjør en person mer skikket som leietaker.

Nemnda finner at B ikke har sannsynliggjort at kravet om norsk statsborgerskap er saklig begrunnet. Kravet bygger ikke på korrekt faktum. B oppnår heller ikke denne sikkerheten han søker med kravet sitt.

Konsekvensene av å kreve norsk statsborgerskap er at alle som ikke har norsk statsborgerskap utelukkes fra å leie den aktuelle leiligheten. Dette kan være svært belastende. Det vil ikke innebære store ulemper av praktisk eller økonomisk art for B hvis kravet tas bort. Han kan sikre seg økonomisk på andre måter, jf. over. Kravet står ikke på noen måte i forhold til det anførte formålet.

Unntaksbestemmelsen i § 4 fjerde ledd kommer således ikke til anvendelse. Nemnda finner derfor at Bs krav om norsk statsborgerskap ved utleie av bolig ikke er tillatt etter diskrimineringsloven.

Nemnda kan pålegge en privatperson stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at diskrimineringen opphører og for å hindre gjentakelse. Det kan settes en frist for oppfyllelse av pålegget, jf. diskrimineringsombudsloven § 7 andre ledd.

Nemnda finner at pålegg med en frist er hensiktsmessig for å sikre at B sin diskriminerende annonserings- og utleiepraksis opphører og ikke blir gjentatt. B har opplyst at han vil benytte

lignende annonser i sine fremtidige boligannonser, dersom dette ikke anses i strid med diskrimineringsloven. B er en profesjonell utleier, som leier ut fire leiligheter i den aktuelle boligen. Uten et slikt pålegg er det sannsynlig at lignende boligannonsering og utleiepraksis vil bli gjentatt. Ut fra konsekvensene ved slik annonserings- og utleiepraksis, finner ikke nemnda at et slikt pålegg er en uforholdsmessig reaksjon.

Vedtaket er enstemmig.

Vedtaket er et endelig forvaltningsvedtak som ikke kan overprøves gjennom forvaltningsklage. Etter lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) § 12 om overprøving av nemndas vedtak, kan vedtaket bringes inn for domstolene til full prøving av saken. Søksmål til overprøving av nemndas vedtak må reises innen tre måneder etter at underretning om vedtaket er mottatt. Søksmål om gyldigheten av nemndas vedtak rettes mot staten ved nemnda.

SAK 18/2006

Likestillings- og diskrimineringsnemnda har fattet slikt vedtak:

B sin boligannonse og utleiepraksis er i strid med diskrimineringsloven § 4.

B pålegges å stoppe den diskriminerende annonseringen og utleiepraksisen. B må innen 14 dager etter at han har fått underretning om dette vedtaket gi en skriftlig bekreftelse på at den diskriminerende utleiepraksisen vil opphøre og at fremtidige boligannonser vil bli utformet i samsvar med reglene i husleieloven og diskrimineringsloven.

Oslo, 18. oktober 2006

Aslak Syse
leder

Else Leona McClimans
nestleder

Selma Ilyas

Torkjel Nesheim

Sissel Markhus