

INSTITUT FOR  
MENNESKE  
RETTIGHEDER

# RETTE TIL BOLIG

STATUS 2014-15



## **RETTE TIL BOLIG STATUS 2014-15**

Denne delrapport er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2014-15'. Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

Rapporten behandler emner om introduktion til menneskeretten, gennemførelse af menneskeretten, asyl, børn, databeskyttelse, etnisk oprindelse, familieliv, frihedsberøvelse, forvaltningens kontrol, handicap, køn, magtanvendelse, menneskehandel, religion, retfærdig rettergang, retten til bolig, statsborgerskab, uddannelse, udvisning og udlevering, væbnet konflikt, ytringsfrihed og ældre.

Rapporten kan læses i sin fulde længde på instituttets hjemmeside, [www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk). Der findes også et sammendrag af rapporten, i trykt form og på hjemmesiden. Rapporten vil løbende blive udbygget, og instituttet modtager gerne kommentarer på [statusrapport@menneskeret.dk](mailto:statusrapport@menneskeret.dk).

© 2015 Institut for Menneskerettigheder  
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8 K  
1403 København K  
Telefon 3269 8888  
[www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk)

Institut for Menneskerettigheders publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger f.eks. store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er. Læs mere om tilgængelighed på [www.menneskeret.dk/tilgaengelighed](http://www.menneskeret.dk/tilgaengelighed)

# INDHOLD

<b>1</b>	<b>OVERBLIK</b>	<b>5</b>
1.1	INDHOLD OG AFGRÆNSNING	5
<b>2</b>	<b>DEN INTERNATIONALE RAMME</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>DEN NATIONALE RAMME</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING</b>	<b>18</b>
<b>5</b>	<b>HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK</b>	<b>21</b>
5.1	ADGANG TIL BOLIG	21
5.1.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	21
5.1.2	DANSKE FORHOLD	22
5.1.3	ANBEFALINGER	28
5.2	TVANGSMÆSSIG UDSÆTTELSE AF LEJERE	29
5.2.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	29
5.2.2	DANSKE FORHOLD	32
5.2.3	ANBEFALINGER	40
5.3	HJEMLØSHED	40
5.3.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	40
5.3.2	DANSKE FORHOLD	41
5.3.3	ANBEFALINGER	46
5.4	KRIMINALISERING AF HJEMLØSES FORHOLD	47
5.4.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	47
5.4.2	DANSKE FORHOLD	48
5.4.3	ANBEFALINGER	55
	SLUTNOTER	56

## **FORKORTELSER**

EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
ESP	Den Europæiske Socialpagt
EU	Den Europæiske Union
EØS	Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde
FN	De Forenede Nationer
ICCPR	FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder
ØSKR	FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder

# KAPITEL 1

## 1 OVERBLIK

### 1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

Retten til bolig vedrører det enkelte menneskes mulighed for at kunne leve en tryk og værdig tilværelse. Boligen danner den naturlige ramme om privat- og familieliv og nyder derfor også en særlig menneskeretlig beskyttelse.

Mange forskelligartede forhold har betydning for den enkeltes mulighed for at nyde retten til bolig. Eksempelvis har samfundets generelle velstand og reguleringen af boligmarkedet stor betydning. Retten til bolig vedrører imidlertid også velfærdspolitiske spørgsmål om, hvordan mennesker, der på grund af arbejdsløshed, fattigdom, sygdom, sociale problemer, handicap eller lignende ikke er i stand til at forsørge sig selv, kan få adgang til en passende bolig.

Denne delrapport behandler nogle af de udfordringer, som Danmark har i forbindelse med at beskytte og fremme retten til bolig og hjemløse borgeres rettigheder. Delrapporten fokuserer indledningsvist på den lige adgang til bolig både i den private udlejningssektor og den almene boligsektor. Sidstnævnte er statens og kommunernes vigtigste redskab til at regulere personer med lav indkomsts adgang til en passende bolig. I forhold til den almene sektor fokuserer delrapporten særligt på de udfordringer, der er forbundet med de senere års politiske initiativer rettet mod at nedbringe antallet af udsatte boligområder, mod "ghettoisering" og for at ændre beboersammensætningen i de udsatte boligområder. Delrapporten behandler endvidere udviklingen i antallet af tvangsmæssige udsættelser af lejere og indsatsen for at forebygge udsættelser.

Herudover omhandler delrapporten hjemløshed og hjemløses rettigheder, herunder hjemløse migranternes forhold og de facto-kriminalisering af hjemløse personers almindelige handlinger. Hjemløse må i mange henseender betragtes som en særlig udsat og marginaliseret gruppe, ikke alene i relation til retten til bolig, men også i forhold til andre økonomiske og sociale rettigheder, som for eksempel retten til sundhed, og i forhold til visse borgerlige og politiske rettigheder, som eksempelvis retten til frihed og sikkerhed.

Der henvises tillige til delrapporten om introduktion til menneskeretten for en uddybende beskrivelse af forskelle og ligheder mellem økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og borgerlige og politiske rettigheder. I forhold til personer med handicap og spørgsmålet om tilgængelighed i forbindelse med nybyggeri og renowing samt om institutioner som boform og retten til selv at vælge bopæl henvises til delrapporten om handicap.

# 2 DEN INTERNATIONALE RAMME

FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder angiver blandt andet, at enhver har ret til en sådan levestandard, som er tilstrækkelig for hans og hans families sundhed og velvære, herunder til føde, klæder, bolig, lægehjælp og nødvendige sociale goder.<sup>1</sup> Verdenserklæringen er ikke juridisk bindende.

Retten til bolig er også omfattet af FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ØSKR), der er en juridisk bindende konvention. ØSKR angiver ligeledes, at enhver har ret til en passende levestandard, som er tilstrækkelig for hans og hans familie, herunder til føde, klæder, bolig og til den fortsatte forbedring af levevilkår.<sup>2</sup>

FN's konvention om flygtninges retsstilling (Flygtningekonventionen), FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (Racediskriminationskonventionen), FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (Kvindekonventionen), FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen) og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handikapkonventionen) indeholder tillige bestemmelser, der i forskelligt omfang beskytter retten til bolig.<sup>3</sup>

Den Europæiske Socialpagt fra 1961 (ESP) indeholder retten til social, juridisk og økonomisk beskyttelse af familielivet ved hjælp af blandt andet sociale og familieydelse og tilvejebringelse af boliger for familier.<sup>4</sup> Retten til bolig er også i et vist omfang omfattet af ESP's beskyttelse af migrantarbejderes og ældres rettigheder.<sup>5</sup> I den Reviderede Europæiske Socialpagt fra 1996, som Danmark dog ikke har tilsluttet sig, findes en særskilt bestemmelse om retten til bolig.<sup>6</sup>

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder i artikel 8 en beskyttelse af retten til respekt for privat- og familieliv, hjem og korrespondance, og Tillægsprotokol 1, artikel 1, indeholder en beskyttelse af ejendomsretten, der efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis, i et vist omfang, beskytter boligrettigheder.<sup>7</sup>

EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder (EU-chartret) indeholder også en bestemmelse om retten til privat- og familieliv svarende til EMRK og indeholder

dertil en bestemmelse om ret til boligstøtte.<sup>8</sup>

Der udarbejdes løbende en række ikke-juridisk bindende fortolkningsbidrag, vejledninger og anbefalinger fra komitéer, der overvåger staternes implementering af konventionerne. Der er overvågningskomitéer knyttet til størstedelen af FN-konventionerne, ligesom den Europæiske Socialkomité (Socialkomitéen) overvåger implementeringen af ESP. EMRK er særegen derved, at konventionens kontrolorgan, EMD, træffer juridisk bindende afgørelser, og at enkeltpersoner eller grupper, som mener, deres rettigheder er krænket, kan indbringe sager for domstolen.<sup>9</sup> FN's Menneskerettighedsråd har antaget en Special Rapportør til at overvåge staternes implementering af retten til bolig, og denne afrapporterer årligt til rådet og udarbejder tematiske rapporter.<sup>10</sup>

### **Økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder**

Retten til bolig hører til den kategori af menneskerettigheder, der betegnes som økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Disse rettigheder er ofte formuleret anderledes end borgerlige og politiske rettigheder. De er ofte ikke formuleret som en individuel rettighed, men som en "mål og middel-rettighed", hvor beskyttelsen af en specifik rettighed angives som mål, og hvor statens forpligtelse til at tage alle passende skridt med henblik på at sikre denne rettighed angives som middel.<sup>11</sup> Af ØSKR fremgår eksempelvis, at staterne anerkender retten til blandt andet bolig, og at staterne vil træffe passende foranstaltninger til at sikre virkeliggørelsen af denne ret.<sup>12</sup>

Økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder må i vidt omfang søges opnået gradvist og fremadskridende via blandt andet politiske og lovgivningsmæssige tiltag.<sup>13</sup>

FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ØSKR-komitéen) har i en generel kommentar om fortolkningen af ØSKR udtalt, at medlemsstaternes forpligtelse til at sikre den fremadskridende fulde virkeliggørelse af rettighederne i ØSKR både indebærer en handleforpligtelse og en resultatforpligtelse.<sup>14</sup> Handleforpligtelsen fremgår af artikel 2(1), som forpligter staterne til at "træffe forholdsregler" og "at tage skridt" til at sikre den fulde virkeliggørelse af rettighederne, mens resultatforpligtelsen – "den fulde virkeliggørelse" – forudsætter, at indsatsen rent faktisk har effekt. Komitéen har udtalt, at staterne forventes at handle hurtigt og effektivt, men at handleforpligtelsen også må ses i lyset af statens tilgængelige ressourcer. Staten er forpligtet til at anvende det maksimale af de tilgængelige ressourcer på at virkeliggøre konventionens rettigheder. Da staternes fulde virkeliggørelse af ØSKR må ske "fremadskridende", kræver det ifølge ØSKR-komitéen tungtvejende grunde for, at en medlemsstat kan retfærdiggøre, at beskyttelsesniveauet for en



rettighed bevidst sænkes.

ØSKR-komitéen anser rettighederne for at indeholde en kernebeskyttelse, som angiver et minimumsniveau for den menneskeretlige beskyttelse. Dette minimumsniveau er staterne forpligtet til at sikre allerede ved konventionens ikrafttrædelse, og minimumsniveauet er således ikke en målsætning, der skal opnås gradvist. Derudover er medlemsstaterne forpligtet til at sikre, at der ikke diskrimineres i adgangen til at nyde disse rettigheder.<sup>15</sup>

Socialkomitéen har anlagt en tilsvarende forståelse, når opfyldelsen af en rettighed efter ESP er særlig kompleks eller omkostningsfuld for staten at løse. Medlemsstaterne er forpligtede til at iværksætte foranstaltninger, der muliggør opfyldelsen af ESP's formål inden for en rimelig tid, med målbar fremgang, men også med en vis grad af hensyntagen til statens tilgængelige ressourcer. ESP har i den forbindelse understøttet, at staten må være særlig opmærksom på udsatte gruppers rettigheder.<sup>16</sup>

EMRK's rettigheder beskrives almindeligvis som borgerlige og politiske rettigheder. Efter EMD's praksis må rettighederne fortolkes således, at de yder en praktisk og effektiv beskyttelse. Dette betyder også, at rettighederne kan omfatte en positiv forpligtelse for staten til at sikre visse socioøkonomiske forhold, når dette er nødvendigt for at sikre en praktisk og effektiv beskyttelse af EMRK's rettigheder.<sup>17</sup>

For en yderligere beskrivelse af forholdet mellem de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og de borgerlige og politiske rettigheder henvises til statusrapportens delrapport om introduktion til menneskerettighederne.

### **Den menneskeretlige beskyttelse af retten til bolig**

ØSKR-komitéen har udarbejdet en generel kommentar om retten til bolig samt en generel kommentar om tvangsmæssige udsættelser.<sup>18</sup>

ØSKR-komitéens generelle kommentar om retten til bolig berører nogle af de områder, komitéen anser for de primære i relation til beskyttelsen af retten til bolig. Områderne omfatter blandt andet hjemløshed, ordentlige boligforhold og retssikkerhed for lejere. ØSKR-komitéen lægger vægt på, at boligerne rent faktisk er beboelige, at der er adgang til drikkevand, varme, el og sanitet, samt at beboernes helbred ikke trues af forurening. Endelig skal der være adgang til boliger til en overkommelig pris, og omkostninger til boligudgifter bør være på et niveau, der gør det muligt også at afholde udgifter til andre basale fornødenheder. Ifølge komitéen bør der endvidere udvikles en boligpolitik, der sikrer tilgængelighed af passende boliger for udsatte og marginaliserede

grupper.<sup>19</sup>

Det er således ØSKR-komitéens opfattelse, at retten til bolig må forstås bredere end retten til "tag over hoved". Retten til bolig indebærer en ret til en "passende bolig", hvor man kan bo i tryghed, fred og med værdighed. Som led i vurderingen af, hvad der kan anses for en passende bolig, ser komitéen blandt andet på, om lejere/ejere er beskyttet mod vilkårlig udsættelse og chikane, samt om der er adgang til basale serviceydelser, infrastruktur og faciliteter.<sup>20</sup> Komitéen fremhæver endvidere, at staterne skal sikre, at udsættelser ikke resulterer i hjemløshed.<sup>21</sup>

Retten til bolig må ifølge komitéen forstås i sammenhæng med de øvrige menneskerettigheder. Grundlæggende rettigheder som menneskets værdighed, ikke-diskrimination, ytringsfrihed, forsamlingsfrihed (for eksempel lejernes mulighed for at danne foreninger), bosætnings- og bevægelsesfrihed og retten til at deltage i offentlige beslutningsprocesser er dermed også relevante i forhold til retten til bolig.<sup>22</sup>

ØSKR-komitéen anvender en tredelt kategoriseringsmetode til at beskrive statens forpligtelser efter ØSKR. Statens forpligtelser kan således beskrives som forpligtelsen til at respektere, beskytte og opfylde ØSKR-rettighederne.<sup>23</sup>

Statens forpligtelse til at "respektere" betyder, at staten skal undlade at blande sig direkte eller indirekte i individets mulighed for at nyde rettigheden. I relation til retten til bolig betyder det, at staten skal afholde sig fra vilkårlige udsættelser og ekspropriation af boliger, at indføre diskriminatoriske love eller praksis med videre.

Statens forpligtelse til at "beskytte" den enkeltes menneskerettigheder betyder, at staten skal hindre andre borgeres indgreb i retten til bolig. Staten bør vedtage lovgivning med henblik på at sikre, at private interessenter, såsom udlejere, boligorganisationer, andelsforeninger og jordbesiddere, overholder de menneskeretlige standarder. Der bør være et forbud mod diskrimination i forhold til adgangen til boliger, og staten bør have et lovreguleret boligmarked for at undgå udnyttelse af boligsøgende.

Den tredje forpligtelse for staten består i at "opfylde" og realisere retten til bolig i praksis. Dette kan staten gøre ved at vedtage nødvendig lovgivning og tage de nødvendige administrative, finansielle, juridiske og økonomisk fremmende tiltag med henblik på, at alle borgere har mulighed for at nyde retten til en passende bolig.

ESP indeholder ikke en særskilt bestemmelse om retten til bolig. Retten til bolig beskyttes derfor alene som led i ESP's beskyttelse af familien, migrantarbejdere og ældre.<sup>24</sup>

Socialkomitéen fortolker begrebet "familie" i overensstemmelse med EMD's praksis. Familien omfatter ikke alene ægtefæller og børn, men også andre samlivsformer. Det følger tillige af Socialkomitéens praksis, at staterne har en skønsmargin i forhold til, hvilken politik de ønsker at forfølge med henblik på at sikre en social, juridisk og økonomisk beskyttelse af familien.<sup>25</sup>

Socialkomitéen fokuserer på familiers adgang til et passende udbud af boliger, statens forpligtelse til at inddrage familiers og ældres behov ved fastsættelsen og udførelsen af boligpolitikken samt statens pligt til at sikre, at boliger er af en passende standard med adgang til basale services.<sup>26</sup>

Socialkomitéen har blandt andet beskæftiget sig med tvangsmæssig evakuering af en landsby<sup>27</sup> og med romaers adgang til boliger.<sup>28</sup>

Det er almindeligt anerkendt, at alle menneskerettigheder skal anses som udelelige, ligeværdige og indbyrdes forbundne og afhængige.<sup>29</sup> Retten til bolig kan have stor indflydelse på muligheden for at nyde godt af øvrige rettigheder, ligesom beskyttelsen af øvrige rettigheder kan have stor betydning for beskyttelsen af retten til bolig.

EMRK indeholder ikke en egentlig beskyttelse af retten til bolig, men beskytter mod indgreb i privat- og familielivet, herunder hjemmet, hvilket kan have betydning for boligrettigheder. EMRK kan også pålægge staten positive forpligtelser. EMD har eksempelvis fundet, at Italien var forpligtet til at hjælpe en person med handicap med at anskaffe sig en bolig. Italien havde ikke krænket EMRK i det konkrete tilfælde, da borgeren havde fået stillet en bolig til rådighed, uanset at den pågældende borger ikke selv mente, at denne bolig opfyldte hans behov.<sup>30</sup> EMD har i en anden dom endvidere fundet, at retten til privat- og familieliv var krænket, fordi staten ikke havde sikret en familie mod forureningen fra en nærliggende fabrik, hvilket medførte, at familien af helbredsmæssige årsager måtte fraflytte sin bolig. Dette uanset, at staten i kortere perioder havde stillet en erstatningsbolig til rådighed for familien.<sup>31</sup>

EMRK beskytter herudover ejendomsretten, hvilket muligvis også kan omfatte lejerrettigheder. EMD har i en række sager fundet, at statens indgreb i udlejers ejendomsret ikke udgjorde et uproportionalt indgreb, da indgrebet skete for at beskytte lejerne. Hensyn til lejere kan således også i et vist omfang give staterne mulighed for at gøre indgreb i udlejers ejendomsret, uden at staterne dog er

menneskeretligt forpligtet hertil.<sup>32</sup>

EU-chartret indeholder heller ikke en specifik beskyttelse af retten til bolig, men derimod en beskyttelse af retten til boligstøtte. Det fremgår af EU-chartret, at retten til social bistand og boligstøtte anerkendes og respekteres, og at denne rettighed skal sikre en værdig tilværelse for alle, der ikke har tilstrækkelige midler med henblik på at bekæmpe social udstødelse og fattigdom.<sup>33</sup>

EU-chartret finder alene anvendelse på EU-institutionerne samt på medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. EU-chartret har således ikke selvstændig betydning, når en situation ikke falder inden for EU-rettens anvendelsesområde, og EU-chartret udvider således ikke EU-rettens anvendelsesområde.<sup>34</sup>

EU-chartret skelner mellem "rettigheder" og "principper".<sup>35</sup> Rettigheder skal forstås som individuelle rettigheder, der skal respekteres og kan påberåbes direkte ved de nationale domstole, forudsat at EU-chartret finder anvendelse. Principper i EU-chartrets forstand kan derimod ikke påberåbes direkte ved domstolene, men må først gennemføres ved national lovgivning og EU-retsakter. Principper kan dog ikke desto mindre få betydning ved fortolkning af såvel EU-retten som national ret, der gennemfører EU-retten.<sup>36</sup>

Retten til boligstøtte må forstås som et princip, der primært afspejler en politisk forpligtelse for EU-institutionerne og medlemsstaterne til at gennemføre rettigheden. Men retten til boligstøtte vil som beskrevet også kunne få betydning ved fortolkningen af EU-retten og national gennemførelse heraf.

EU-Domstolen har med henvisning til, at retten til boligstøtte direkte fremgår af EU-chartret fortolket et direktiv, der giver medlemsstaterne mulighed for at begrænse kravet om ligebehandling på baggrund af nationalitet til de mest essentielle sociale ydelser, således, at boligstøtte må anses for omfattet af sådanne mest essentielle sociale ydelser. Af dommen kan det også udledes, at EU-chartret alene omfatter retten til boligstøtte og ikke fortolkes udvidende til at vedrøre retten til bolig i bredere forstand.<sup>37</sup>

### **Diskrimination**

ØSKR indeholder et forbud mod diskrimination i forhold til konventionens rettigheder, herunder også i relation til retten til bolig.<sup>38</sup> Tilsvarende diskriminationsforbud findes også i de øvrige FN-konventioner. I EU-retten findes der et diskriminationsforbud i EU-chartret,<sup>39</sup> ligesom der findes en række antidiskriminationsdirektiver,<sup>40</sup> der blandt andet forbyder diskrimination i adgangen til boliger, dog alene på baggrund af køn og race eller etnisk oprindelse.

Både ØSKR,<sup>41</sup> EU-chartret og EMRK indeholder en bred og ikke-udtømmende liste af diskriminationsgrunde. Diskriminationsforbuddet gælder alene i forhold til den enkelte konventions rettigheder. Diskriminationsforbuddet i EMRK gælder, når en situation omfattes af beskyttelsesområdet for en af konventionens rettigheder, uanset om der er tale om et indgreb i eller en egentlig krænkelse af den enkelte rettighed.<sup>42</sup>

FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR) indeholder et generelt diskriminationsforbud, der gælder uafhængigt af konventionens øvrige rettigheder.

### 3 DEN NATIONALE RAMME

Dansk ret indeholder ikke en bestemmelse om retten til bolig. Det offentlige er derfor ikke umiddelbart forpligtet til at tilvejebringe en bolig til borgere, der er boligløse. Retten til bolig er blandt andet implementeret via den generelle regulering af det almindelige markedsbaserede boligmarked, via almene boliger og lejelovgivning samt via en række bestemmelser i socialretten.

Det danske boligmarked er delt i ejer-, andels- og lejeboliger (privat udlejning og udlejning af almene boliger). Ejerboliger og andelsboliger udgør med cirka 62 procent af det samlede antal boliger på landsplan den største andel af boligmarkedet i Danmark. Private udlejningsboliger udgør cirka 17 procent af boligerne, og de almene boliger udgør cirka 21 procent af den samlede boligmasse (tal fra 2010).<sup>43</sup>

Alle boligformer er lovreguleret på forskellig vis, både hvad angår regler, der regulerer køb, salg og leje, samt hvad angår finansiering, skatteregler med videre.

Den generelle prisudvikling på boligmarkedet har betydning for de forskellige boligformer. Fra midten af 1990'erne frem til 2007 har der været en markant stigning i boligpriserne. Dette har især haft betydning for ejer- og andelsboligerne, men i samme periode er byggeriet af almene boliger også faldet, blandt andet på grund af stigende bygge- og grundpriser.<sup>44</sup>

#### **Almene boliger**

Begrebet "almen bolig" er samlebetegnelse for tre forskellige boligtyper, nemlig almene familieboliger, almene ældreboliger og almene ungdomsboliger.

Den almene boligsektor er reguleret og offentligt støttet med henblik på at holde huslejen på et forholdsvist lavt niveau. Finansieringen af boligsektoren har varieret over årene, men der ydes forskellige former for offentlig støtte til opførelse og drift af almennyttigt nybyggeri.<sup>45</sup>

Almenboligsektoren er reguleret ved lov om almene boliger.<sup>46</sup> Ifølge loven har de almene boligorganisationer til opgave at stille passende boliger til rådighed for

alle med behov herfor til rimelig husleje samt at give beboerne indflydelse på beboerforhold.<sup>47</sup> Formålet er at løse de sociale opgaver i boligforsyningen, og de almene boligorganisationer udgør derfor en hjørnesten i løsningen af de boligsociale udfordringer i Danmark. Almene boliger er som udgangspunkt tilgængelige for alle borgere, og tildelingen af boliger foregår som udgangspunkt via venteliste, hvor boligen tildeles den boligsøgende med længst anciennitet på ventelisten.

Den kommune, som den enkelte boligafdeling ligger i, har imidlertid ret til at råde over hver fjerde ledige almene bolig til løsning af kommunens boligsociale problemer.<sup>48</sup> Den kommunale boliganvisning sker på baggrund af en vurdering af den boligsøgendes behov ud fra kriterier fastsat af kommunalbestyrelsen. Det er den enkelte kommunes beslutning, om denne ønsker at udnytte anvisningsretten helt eller delvist. Der er således ikke fastsat kriterier i lovgivningen, der giver den enkelte borger ret til at få anvist en bolig via den kommunale boliganvisning, og den boligsøgende borger kan ikke klage over et afslag på at få anvist en bolig.

### **Boligstøtte**

Den almene boligsektor er som nævnt reguleret med henblik på at holde huslejen på et relativt lavt niveau. Lejere med lave indkomster kan herudover søge om støtte til huslejeudgifter, både til privat udlejning og til leje i almene boliger.<sup>49</sup> Hertil kan der også søges om støtte til særligt høje boligudgifter eller store forsørgelsesbyrder for personer på overførselsindkomst.<sup>50</sup> Af oplysninger fra det daværende Social- og Integrationsministeriet til EU-Kommissionen om den danske "roma-strategi" fremgår, at omkring 60 procent af husstandene i den almene sektor i 2008 modtog støtte til huslejebetalingen (boligstøtte eller boligsikring). I gennemsnit udgjorde boligstøtten knap 50 procent af huslejen for de enkelte lejere, svarende til omkring en tredjedel af den samlede udgift til leje i den almene sektor.<sup>51</sup>

### **Udsættelse og lejerettigheder**

Lejere, der bor i privatudlejede boliger, er beskyttet af lejelovens regler,<sup>52</sup> mens lejere i almene boliger er beskyttet af almenlejelovens regler.<sup>53</sup> Lejere opnår efter disse regler blandt andet beskyttelse mod vilkårlig udsættelse, ligesom det nærmere retsforhold mellem lejer og udlejer er genstand for detaljeret regulering. Reglerne kan ikke fraviges ved aftale til skade for lejeren. Leje- og almenlejeloven indeholder også regler for udsættelse af lejere ved opsigelse eller ved misligholdelse som følge af manglende huslejebetaling, brud på husorden, chikane af øvrige beboere med videre.

Størstedelen af udsættelser af lejere sker på baggrund af manglende huslejebetaling. Også ejere og andelshavere kan i yderste konsekvens udsættes

af deres bolig, såfremt der gøres udlæg i deres ejer- eller andelsbolig på grund af forfalden gæld.

Både udsættelse af lejemål eller gennemførelse af auktionssalg af ejer- eller andelsbolig kan i sidste ende gennemtvinges af fogedretten ved udsættelsesforretning og/eller tvangsauktion. Fogedretten har forskellige muligheder for at fastsætte afdragsordninger med videre, der kan forhindre auktionssalg, ligesom der ikke kan gøres udlæg i aktiver (indbo), der er nødvendige til opretholdelse af et beskedent hjem og en beskeden levefod.<sup>54</sup>

Der er siden 2007 indført en række nye regler, der skal dæmme op for en stigning i udsættelse af lejere.<sup>55</sup> Der er blandt andet indført en pligt for de almene boligselskaber til at orientere kommunen, når der indledes udsættelsessag, samt en forpligtelse for kommunerne til straks at undersøge, om den udsættelsestruede lejer er berettiget til hjælp eller støtte efter sociallovgivningen.<sup>56</sup> Fogedretten underretter også kommunen forud for udsættelse af private lejere. Endelig er der indsat en bestemmelse om midlertidig støtte til huslejebetaling for udsættelsestruede lejere.<sup>57</sup>

### **Botilbud**

For borgere med særlige behov eller problemstillinger, der ikke kan bo i eget hjem trods social- og sundhedslovgivningens støttetilbud, findes forskellige boformer, som er reguleret i socialretten.

Kommunerne skal eksempelvis anvise midlertidigt husly til "husvilde",<sup>58</sup> og hjemløse med sociale problemer har ret til adgang til et herberg eller forsorgshjem.<sup>59</sup> Herudover findes en række bestemmelser, der giver personer med nedsat funktionsevne eller særlige sociale problemer og et særligt behandlingsbehov ret til et midlertidigt botilbud, såfremt vedkommende ikke uden betydelige vanskeligheder kan opholde sig i eget hjem.<sup>60</sup> Der findes også målgruppebestemte botilbud som eksempelvis kvindekrisecentre,<sup>61</sup> ligesom der findes længerevarende botilbud til personer med varigt nedsat funktionsevne og plejehjem.<sup>62</sup>

Fælles for servicelovens botilbud er, at der stilles krav om lovligt ophold i Danmark, og det er kommunalbestyrelsen, der er forpligtet til at sikre den fornødne forsyning af sådanne botilbud, hvilket blandt andet kan ske i samarbejde med selvejende institutioner og regionerne.<sup>63</sup>

### **Ligebehandling og bolig**

I Danmark findes der ikke et generelt diskriminationsforbud, der gælder uden for arbejdsmarkedet. Den danske ligebehandlingslovgivning forudsætter derfor



særlove, der forbyder enkelte diskriminationsgrunde eller diskrimination på særlige områder.

I relation til retten til bolig omfatter forbuddet mod diskrimination alene diskrimination på grund af køn<sup>64</sup> og race eller etnisk oprindelse.<sup>65</sup> Det betyder, at personer, som er i risiko for at blive forskelsbehandlet, direkte eller indirekte, på baggrund af alder, religion og tro, seksuel orientering, kønsidentitet, politisk tilhørsforhold eller social oprindelse ikke er beskyttet.

Der gælder dog et generelt ligebehandlingsprincip i forvaltningsretten. Det betyder, at offentlige myndigheder ikke må lægge vægt på eksempelvis alder eller seksuel orientering, såfremt dette ikke kan anses for at være et sagligt kriterie.

# 4 DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING

Der henvises sjældent direkte til økonomiske og sociale menneskerettigheder i lovgivning, myndighedsafgørelser og domstolspraksis. Dette gælder også for retten til bolig. Der vedtages imidlertid ofte lovgivning, ligesom både myndigheder og domstole træffer afgørelser, der kan have betydning for borgernes mulighed for at nyde retten til bolig i Danmark.

Mange forskelligartede forhold spiller ind på dette område. Eksempelvis har samfundets generelle velstand, udviklingen i reguleringen af velfærdssamfundet og udviklingen i boligpriser betydning for antallet af mennesker, der selv kan tage hånd om deres boligsituation, men også for hvilke handlemuligheder staten har for at hjælpe dem, der ikke selv kan.

Det seneste år har budt på en række menneskeretlige forbedringer i relation til hjemløses forhold og retten til bolig, herunder:

- Ankestyrelsen har, som følge af den offentlige debat om diskrimination på baggrund af etnicitet i den private udlejningssektor, kortlagt omfanget heraf og dokumenteret, at diskrimination finder sted. På dette grundlag iværksætter Ankestyrelsens Enhed for Antidiskrimination i 2015 en række tiltag, der skal begrænse diskriminationen i den private udlejningssektor.
- Via en bred boligsocial indsats sigter den boligpolitiske aftale fra 2014 mod at forbedre forholdene i den almene boligsektor, særligt i de udsatte boligområder. Aftalen indeholder dog ikke løsningsforslag til den grundlæggende udfordring, der består i, at der mangler lejeboliger i et prisleje, som borgere, på de laveste overførselsindkomster, kan betale.
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har i 2014 opgjort antallet af udsatte boligområder. Ministeriet konstaterer, at der er sket et fald i antallet fra 33 til 31, og der er samtidig sket små forbedringer i forhold til beskæftigelsesniveauet i de udsatte boligområder.<sup>66</sup>

- Domstolsstyrelsens opgørelse over udsættelsessager og effektive udsættelser (tvangsmæssige udsættelser ved fogedrettens bistand) viser et fald fra 2012 til 2013 i antallet af udsættelsessager og tvangsmæssige udsættelser af lejere. Tallene for 1. halvår af 2014 tyder på, at antallet af udsættelsessager er stagneret, mens antallet af tvangsmæssige udsættelser er faldet lidt.
- Folketinget har ad flere omgange i 2014 vedtaget regler, der giver mulighed for, at unge på de laveste sociale ydelser kan modtage støtte til huslejebetaling.
- På baggrund af den markante stigning i antallet af unge hjemløse fra 2007 til 2013 blev der i 2013 og 2014 afsat midler via satspuljeaftalen til forebyggelse af ungdomshjemløshed.
- I efteråret 2014 blev en pulje til implementering af Hjemløsestrategien i 26 nye kommuner udmøntet. Der er dog tale om et begrænset beløb, og det er fortsat færre end halvdelen af landets kommuner, der har modtaget støtte til implementering af strategien.
- Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har i december 2014 endeligt afklaret, at hjemløse EU-borgere har ret til adgang til herberger, forsorgshjem og natcaféer, hvorfra de tidligere er blevet afvist. Det er dog endnu uvist, hvordan kommunerne i praksis vil sikre dette.

Udviklingen har imidlertid også medført nye menneskeretlige udfordringer:

- SFI's kortlægninger viser, at antallet af hjemløse er steget med 17 procent fra 2009 til 2013. Ungdomshjemløsheden er næsten fordoblet og antallet af 'gadesovere' er ligeledes steget.
- Rigsrevisionen har i 2014 undersøgt udviklingen i antallet af billige lejeboliger, som personer på de laveste sociale ydelser vil være i stand til at betale. Undersøgelsen viser et markant fald i antallet af billige boliger fra 2007 til 2013.
- Ankestyrelsen slog i 2014 fast, at hjemløse ikke har adgang til at klage over afslag på adgang til herberg eller bortvisning. Dette udgør en betydelig begrænsning i hjemløses adgang til effektive retsmidler.

- Der er de senere år sket en markant stigning i anvendelsen af straffelovens betleribestemmelse over for (primært udenlandske) hjemløse. Tallene for 1. halvår 2014 tyder på et mindre fald i antallet af advarsler givet til udlændinge for betleri, mens antallet af fældende afgørelser over for udlændinge tyder på en stigning.

# 5 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

### 5.1 ADGANG TIL BOLIG

Mange faktorer spiller ind i forhold til den enkeltes adgang til en passende bolig. Økonomiske ressourcer er særligt afgørende for at kunne erhverve sig en ejer- eller andelsbolig eller for at kunne leje dyre privatudlejede boliger, men også ikke-økonomiske ressourcer som socialt netværk og gode kontakter til personer og institutioner, som på dele af boligmarkedet afgør fordelingen af boliger, kan have afgørende betydning for adgangen til en passende bolig.<sup>67</sup>

Både privat udlejning og den almene boligsektor spiller en afgørende rolle for, at personer, der ikke har midler til at erhverve sig en ejer- eller andelsbolig på markedsvilkår, har mulighed for at få en passende bolig. Det skyldes, at huslejereguleringen i et vist omfang holder huslejen nede i forhold til privat udlejning, og at almenboligsektoren er reguleret med henblik på at sikre et huslejeniveau, som lav- og mellemindkomstgrupperne kan betale.

#### 5.1.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Adgangen til en passende bolig for mindre bemidlede personer er omfattet af statens forpligtelse til at sikre den fulde virkeliggørelse af retten til bolig. Staten har en særlig forpligtelse til at indrette forholdene på en sådan måde, at særligt udsatte og marginaliserede grupper, der har vanskeligt ved på egen hånd at anskaffe sig en passende bolig, kan nyde retten til bolig.

For at sikre alle menneskers adgang til en passende bolig må staten endvidere afholde sig fra at vedtage diskriminerende lovgivning eller praksis, ligesom staten er forpligtet til at beskytte mod private udlejeres diskrimination af boligsøgende.

Diskrimination betyder ulovlig forskelsbehandling. En forskelsbehandling af personer i sammenlignelige situationer er ikke diskriminerende, hvis forskelsbehandlingen forfølger et legitimt formål og er proportional. Når en person alene på grund af sit køn, sin etnicitet eller lignende udelukkes eller får en ringere behandling end andre i en tilsvarende situation, kan der være tale om diskrimination. Diskrimination forekommer både, når forskelsbehandlingen er tilsigtet (direkte diskrimination), og når effekten af en behandling er

ekskluderende eller udgør en barriere for individets lige muligheder for adgangen til at nyde en bestemt rettighed (indirekte diskrimination).

På baggrund af staternes periodiske afrapportering vurderer ØSKR-komiteén staternes implementering af ØSKR og kommer med anbefalinger til staterne med henblik på at styrke rettighederne.

Danmark blev eksamineret af ØSKR-komiteén i 2011, hvor komitéen udtrykte bekymring over, at migrantarbejdere og andre udsatte eller marginaliserede grupper, herunder romaer, oplever barrierer i forhold til at realisere retten til en passende bolig. Komiteén udtrykte også bekymring over manglen på sociale boliger.<sup>68</sup> Komiteén anbefalede blandt andet, med henvisning til komitéens generelle kommentar nr. 4 om retten til bolig, at Danmark træffer alle passende foranstaltninger med henblik på at sikre adgang til passende boliger for udsatte og marginaliserede grupper, herunder indvandrere og romaer, for eksempel ved at sikre, at der afsættes tilstrækkelige ressourcer til at øge udbuddet af sociale boliger.<sup>69</sup>

Racediskriminationskomitéen har også flere gange beskæftiget sig med skiftende regerings strategier mod "ghettoisering" og udsatte boligområder. Komiteén har blandt andet beklaget myndighedernes manglende indsamling af viden om, hvilken effekt disse strategier har på etniske minoriteters ret til frit at vælge bopæl, og komitéen har derfor blandt andet anbefalet, at Danmark vurderer strategiernes indvirkning på etniske minoriteters rettigheder.<sup>70</sup>

### **5.1.2 DANSKE FORHOLD**

#### **PRIVAT UDLEJNING**

Privat udlejning udgør omkring 17 procent af det danske boligmarked. Privat udlejning spiller en stor rolle for mobiliteten og fleksibiliteten på boligmarkedet, og der er stor gennemstrømning i boligerne. Privat udlejning bruges ofte som en midlertidig bolig i 'boligkarrieren', eksempelvis børn, der flytter hjemmefra, unge og par, der flytter sammen eller bliver skilt.<sup>71</sup>

Beboerne i den private udlejningssektor står oftere uden for arbejdsmarkedet eller har lavere indkomst end gennemsnittet, men er ikke, i samme grad som i den almene sektor, præget af socialt ressourcetsvage beboere. De professionelle udlejere (der har udlejning som deres hovedbeskæftigelse) står for udlejningen af 53 procent af det samlede antal boliger, mens privatpersoner med udlejning som bierhverv står for udlejningen af 8 procent af boligerne. Endelig ejer pensionskasser, selvejende fonde, stiftelser med videre en stor andel af udlejningsboligerne, ligesom ejendomsvirksomheder (med udlejning som

sidebeskæftigelse) og byggevirksomheder tillige er repræsenteret blandt de private udlejere.<sup>72</sup>

De private udlejere har ikke nogen boligsociale forpligtelser, og i de senere år er der sket en stigning i huslejeniveauet. Huslejen i den private boligudlejning er som udgangspunkt reguleret og omkostningsbestemt, og lejere kan blandt andet indbringe huslejens størrelse for de kommunale huslejenævn. Ved gennemgribende renovering af boligen kan udlejeren dog fastsætte huslejen efter markedspriserne. Huslejereguleringens betydning er blandt andet på den baggrund reduceret betydeligt.<sup>73</sup>

Den danske diskriminationslovgivning forbyder diskrimination på baggrund af køn eller race og etnisk oprindelse.<sup>74</sup> Lovgivningen forpligter både erhvervsdrivende og ikke-erhvervsdrivende, når de udlejer en bolig ved offentlig annoncering. Det betyder, at direkte eller indirekte forskelsbehandling på baggrund af køn, race eller etnicitet som udgangspunkt ikke er tilladt ved udlejning af private boliger, når dette sker gennem offentlig annoncering. Ligebehandlingsnævnet har behandlet en enkelt klagesag over forskelsbehandling på baggrund af etnicitet i forbindelse med privat udlejning. Nævnet fandt, at klageren var blevet udsat for direkte diskrimination, da udlejeren havde afvist at udleje til klager, alene fordi udlejeren på baggrund af klagers navn antog, at denne ikke var etnisk dansker, og at udlejeren ikke ønskede at leje ud til "ikke-danskere".<sup>75</sup>

En undersøgelse fra 2008 viste, at 18 procent af de private udlejere ikke ønskede at leje ud til etniske minoriteter.<sup>76</sup> Ankestyrelsens Enhed for Antidiskrimination har efter debat i pressen om diskrimination på baggrund af etnicitet foretaget en kortlægning af diskrimination på det private boligmarked. Kortlægningen dokumenterer, at diskrimination på baggrund af etnicitet finder sted i den private udlejningssektor. Kortlægningen finder, at ansøgere med mellemøstligt klingende navne i snit skal sende 27 procent flere ansøgninger end ansøgere med dansk klingende navne for at have lige så gode chancer for at få et positivt svar. Det vil sige, at når boligsøgende med dansk klingende navne skal sende fire ansøgninger for at opnå et positivt svar, skal boligsøgende med mellemøstligt klingende navne sende fem ansøgninger for at opnå samme resultat. Kortlægningen finder, at etnisk forskelsbehandling særligt rammer mandlige boligsøgende.<sup>77</sup>

Diskriminationen på det private udlejningsmarked stiller generelt etniske minoriteter, og særligt unge mænd, ringere på det danske boligmarked.

## **ALMENE BOLIGER**

Den almene boligsektor er tæt reguleret og giver staten mulighed for at løse boligsociale opgaver for blandt andet familier, ældre, socialt udsatte og flygtninge.

I Danmark er der omkring 750 almene boligorganisationer med i alt cirka 7.700 afdelinger. De almene boligorganisationer råder samlet over knap 540.000 boliger. Ifølge Landsbyggefondens statistiske opgørelse af beboersammensætningen i den almene boligsektor bor omkring 950.000 mennesker i almene boliger, hvilket svarer til omkring en sjettedel af Danmarks befolkning.<sup>78</sup>

Tilknytningen til arbejdsmarkedet blandt beboerne i den almene boligsektor er lavere end i den samlede boligsektor. Mere end hver tredje beboer i de almene boliger har ikke tilknytning til arbejdsmarkedet.

Også andelen af indvandrere og efterkommere af indvandrere mellem 18 og 64 år er større i den almene boligsektor end i landets samlede boligsektor. I den almene boligsektor er 27 procent af beboerne indvandrere og efterkommere, mens det kun er 8 procent i den øvrige boligsektor. For så vidt angår indvandrere og efterkommere med ikke-vestlig baggrund, udgør denne gruppe omkring 23 procent af beboerne i den almene boligsektor mod omkring 4 procent i den øvrige boligsektor.<sup>79</sup>

### **Særlige udlejningsredskaber**

Der har de seneste 10-15 år været politisk og lovgivningsmæssigt fokus på at identificere udsatte boligområder, der i lovgivningen omtales "ghettoer", samt at give kommunerne og boligselskaberne redskaber til at ændre beboersammensætningen og løse de sociale og integrationsmæssige udfordringer i disse områder.

Indsatsen omfatter mange forskellige initiativer, som for eksempel renovering og ombygning af boliger og udendørsområder med henblik på at integrere aflukkede og udsatte boligområder i den omkringliggende by, beskæftigelsesprojekter samt sociale og kriminalitetsforebyggende indsatser over for unge. Alle disse initiativer har til formål at skabe tryghed for beboerne i de udsatte boligområder og sikre dem en passende bolig.

Hertil kommer en række initiativer rettet mod at få flere ressourcestærke beboere til at flytte ind i de udsatte boligområder, at få de ressourcevage personer til at fraflytte områderne samt at forhindre, at nye ressourcevage personer flytter ind.



Med henblik på at ændre beboersammensætningen i de udsatte boligområder er der i almenboligloven indført en række udlejningsredskaber for kommunerne og boligorganisationerne. Dette betyder blandt andet, at kommunerne som udgangspunkt ikke må benytte anvisningsretten til at anvise boligsøgende på overførselsindkomst, boligsøgende med ikke-vestligt statsborgerskab eller nyligt løsladte til ghettoområder, mens ressourcestærke personer med arbejde eller uddannelse kan prioriteres på bekostning af ressourcetsvage personer med højere anciennitet på ventelisten. Herudover kan der fastsættes begrænsninger for, hvor mange personer der må bo i de enkelte lejemål, og det er tilladt at lade lejemål stå tomme, imens der annonceres efter ressourcestærke personer. Der er en vis adgang til at tilbyde erstatningsbolig til de personer, der, på baggrund af enkelte af de ovenstående tiltag, ikke får den bolig, de ellers havde udsigt til.

Almenboligloven indeholder kriterier for, hvornår et boligområde kan betegnes som et ghettoområde. Dette er tilfældet, når en boligafdeling med mindst 1.000 beboere opfylder mindst tre ud af fem kriterier. Kriterierne vedrører andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, andelen uden tilknytning til arbejdsmarkedet, antal dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven og narkotikalovgivningen samt andelen af beboere med lavt uddannelsesniveau og lav indkomst.<sup>80</sup>

Formålet med indførelsen af udlejningsredskaberne har som anført været at ændre beboersammensætning og forbedre vilkårene for beboerne i de udsatte boligområder. Retten til bolig indebærer en ret til en passende bolig, hvor man kan bo i tryghed, i fred og med værdighed. Initiativerne kan således anses som foranstaltninger, der har til formål at sikre den fulde virkeliggørelse af retten til en passende bolig for beboerne i disse områder.

Der har imidlertid hidtil været begrænset opmærksomhed rettet mod, om disse tiltag også kan have utilsigtede og negative konsekvenser for mindrebemidlede og etniske minoriteters adgang til en passende bolig. Overordnet har tiltagene fokuseret på at ændre beboersammensætningen ved at regulere adgangen til bolig i de udsatte boligområder og ikke på at sikre ressourcetsvare boligsøgende adgang til bolig i de velfungerende boligområder.

Kravet om tilbud om erstatningsbolig er alene knyttet til anvendelsen af reglerne om kombineret udlejning. Ved kombineret udlejning kan kommunerne beslutte, at boligorganisationerne skal afvise boligsøgende fra boligområder med høj andel af beboere uden for arbejdsmarkedet, når den boligsøgende eller dennes ægtefælle eller samlever i seks sammenhængende måneder har modtaget kontanthjælp, førtidspension, arbejdsløsheds- eller sygedagpenge. Benyttes

reglerne om kombineret udlejning, må kommunen som udgangspunkt ikke anvise boliger i området til samme personkreds, som omfattes af reglerne om anvisning til ghettoområder.

Borgere, der som følge af reglerne om kombineret udlejning ikke har fået en bolig, som de ellers via deres position på ventelisten havde udsigt til, på baggrund af anvendelsen af reglerne om kombineret bolig, har krav på tilbud om erstatningsbolig inden for seks måneder. Tal fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter viser imidlertid, at det alene var 28 ud af 709 personer, der frem til 2013 – som følge af reglerne om kombineret udlejning – var blevet sprunget over på ventelisten og havde fået erstatningsbolig.<sup>81</sup> En del af forklaringen kan være, at nogle kommuner alene anser en boligsøgende for berettiget til en erstatningsbolig, når denne allerede var opskrevet på ventelisten før beslutningen om at anvende kombineret udlejning.

Kommunernes overholdelse af pligten til at give tilbud om erstatningsbolig kan være afgørende for, om den danske praksis er i overensstemmelse med menneskeretten. Afvises personer, der modtager overførselsindkomst fra en bolig på baggrund heraf, er tilbuddet om erstatningsbolig afgørende for, om der kan være tale om diskrimination på baggrund af social oprindelse. Er den boligsøgende eller dennes ægtefælle modtager af offentlig ydelse på baggrund af handicap, vil afvisningen også kunne være en overtrædelse af forbuddet mod diskrimination i Handicapkonventionen, hvis der ikke gives tilbud om erstatningsbolig.

Manglende krav om erstatningsbolig ved brug af de øvrige udlejningsredskaber og manglende systematisk monitorering af alle udlejningsredskaberne gør det vanskeligt at vurdere redskabernes effekt for de borgere, der ikke har fået en passende bolig på baggrund af de særlige udlejningsredskaber, og der foreligger ingen viden om udlejningsredskabernes samlede effekt for mindrebemidlede borgere og etniske minoriteters adgang til bolig.

Af en undersøgelse gennemført af SFI i 2012 fremgår, at der i kommunerne og boligafdelingerne er delte meninger om, hvorvidt udlejningsredskaberne har haft den ønskede effekt. Overordnet set vurderes det, at redskaberne bidrager til at skabe en bedre beboersammensætning, men der er også en bekymring for, at redskaberne gør det vanskeligere at skaffe boliger til socialt udsatte med akut behov for bolig. Dette kan skyldes flere faktorer, som lange ventelister til de mere attraktive boligforeninger og mangel på egnede og billige boliger.<sup>82</sup> Det er således uklart, hvilken effekt de særlige udlejningsredskaber har i den sammenhæng.

Monitorering af disse konsekvenser er vanskelig, fordi der ikke indsamles statistisk data fordelt i forhold til social og økonomisk status, køn og oprindelsesland. Sådanne aggregerede data vil eksempelvis gøre det muligt at monitorere, hvilke persongrupper der står længst tid på ventelisterne, hvornår de får tilbudt en anden passende bolig, eller om der er en korrelation mellem køn og etnicitet. Bedre monitorering kan endvidere belyse, hvilke grupper der har problemer med at anskaffe sig en passende bolig, og hvor der kan være behov for en særlig indsats.

### **Den kommunale anvisningsret**

Almenboligloven giver kommunerne ret til at råde over indtil hver fjerde ledige almene bolig i kommunen til løsning af påtrængende boligsociale opgaver.<sup>83</sup> Det er muligt for kommunen og boligselskaberne at indgå aftale om at hæve den kommunale anvisningsret op til 100 procent af de ledige boliger, ligesom kommunerne har mulighed for at indgå aftaler med private udlejere om anvisningsret.

53 ud af 67 adspurgte kommuner oplyser i en undersøgelse fra 2012, udført af SFI, at de anvender deres anvisningsret. Det er særligt de større kommuner, der benytter sig heraf. Undersøgelsen viser, at anvisningsretten benyttes mest til anvisning af bolig i boligafdelinger med høj/mellem grad af udsathed og mindst til anvisning af bolig i boligafdelinger med lav grad af udsathed. Ved graden af udsathed henses til, hvor stor en andel af beboerne der ikke er i beskæftigelse eller har kompetencegivende uddannelse, har dom for kriminalitet eller etnisk minoritetsbaggrund. Kommunerne prioriterer generelt flygtninge og personer med minimum ét hjemmeboende barn, når de benytter sig af anvisningsretten, mens færrest kommuner prioriterer enlige uden børn, misbrugere og tilflyttere.<sup>84</sup>

Kommunalbestyrelsen fastsætter de kriterier, der anvendes ved anvisningen, og det er kommunen, der alene træffer beslutning om, hvem der kan anvises en bolig under hensyntagen til den enkeltes boligsociale behov og beboersammensætningen i de områder, der anvises til. Der er ikke adgang til at klage over et afslag på at få anvist bolig, eller på hvilken bolig man anvises til. Kommunerne må dog ikke boliganvise til et ghettoområde, når et medlem af husstanden er nyligt løsladt fra fængsel eller ungdomsinstitution, for nylig har fået ophævet sit lejemål på grund af overtrædelse af god skik og orden eller ikke er statsborger i EU, EØS eller Schweiz, medmindre det ikke er muligt at boliganvise til et andet område.<sup>85</sup>

Rigsrevisionen har gennemført en undersøgelse af indsatsen over for hjemløse og har i den forbindelse undersøgt udviklingen i antallet af billige boliger, som personer på de laveste overførselsindkomster har mulighed for at betale.<sup>86</sup>

Undersøgelsen viser et markant fald i antallet af billige boliger. Dette skyldes blandt andet renoveringer, der i et vist omfang finansieres ved huslejestigninger, samt at høje byggeomkostninger i vid udstrækning ikke gør det muligt at tilvejebringe nybyggede boliger, der kan betales af personer med begrænset betalingsevne. De kommuner, der deltog i Rigsrevisionens undersøgelse, oplyser endvidere, at de returnerer boliger, som de får stillet til rådighed, til boligselskaberne, på grund af for høj husleje. Københavns Kommune oplyser således, at kommunen i 2013 fik 1.376 boliger til anvisning, men måtte returnere 842, da huslejen var for høj.<sup>87</sup>

Lignende mønstre fremgår af SFI's undersøgelse, der også nævner, at den økonomiske krise har medført et øget pres på de billige almene boliger. Dette skyldes, at flere bliver boende i længere tid i deres lejede boliger, flere bliver afskediget, og at det er vanskeligere at hjælpe udsatte til at finde arbejde, så de kan øge deres indkomst og få råd til de boliger, som kommunen kan tilbyde. Endelig fremgår det, at kommunerne oplever det som et dilemma på den ene side at skulle finde boliger til udsatte borgere og på den anden side at skulle balancere beboersammensætningen i de udsatte boligområder.<sup>88</sup>

### **5.1.3 ANBEFALINGER**

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre, at krænkelse af menneskeretten undgås – at Danmark:

- tager initiativer for at sikre, at private udlejere ikke diskriminerer etniske minoriteter, herunder særligt mænd med etnisk minoritetsbaggrund.
- tager initiativer for at sikre boligsøgende, der som følge af de særlige udlejningsredskaber ikke får tilbudt bolig, så vidt muligt bliver tilbudt erstatningsbolig.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre den fulde virkeliggørelse af retten til bolig og imødekomme internationale anbefalinger – at Danmark:

- fastsætter en konkret målsætning for og løbende følger udviklingen i udbuddet af billige almene boliger, som personer med de laveste indtægter har mulighed for at betale.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget – at Danmark:

- iværksætter en systematisk registrering af brugen af alle særlige udlejningsredskaber. Dataindsamlingen bør kunne aggregeres for

henholdsvis social og økonomisk status, handicap, køn samt indvandrere/efterkommere.

- undersøger boligsituationen for de borgere, der som følge af anvendelsen af de særlige udlejningsredskaber ikke får tilbudt bolig, samt om anvendelsen af de særlige udlejningsredskaber fører til indirekte diskrimination af etniske minoriteter, personer med handicap eller socialt udsatte personer.

## **5.2 TVANGSMÆSSIG UDSÆTTELSE AF LEJERE**

Boligen må anses for at være en grundlæggende nødvendighed for at kunne have en velfungerende hverdag. Boligen danner rammen om den enkeltes privat- og familieliv og er ofte også en forudsætning for at kunne passe arbejde eller uddannelse. Udsættelser kan føre til hjemløshed samt øget social og økonomisk eksklusion, ligesom udsættelser kan have stor betydning for børns trivsel og udvikling.

### **5.2.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE**

Retten til bolig indgår som en del af retten til en passende levestandard i ØSKR.<sup>89</sup> Dette medfører først og fremmest, at staten skal respektere rettigheden ved blandt andet at afholde sig fra at fratage personer deres bolig. Staten skal imidlertid også beskytte mod indgreb i rettigheden fra andre private samt fremadskridende sikre den fulde virkeliggørelse af retten til bolig.

ØSKR-komitéen har udarbejdet en generel kommentar om retten til bolig samt en generel kommentar om tvangsmæssige udsættelser.<sup>90</sup> Retten til bolig antages at indeholde et forbud mod vilkårlige udsættelser, herunder masseudsættelser og rydninger af beboelsesområder. Når komitéen benytter begrebet 'tvangsmæssige udsættelser' eller 'forced evictions', henviser komitéen netop til sådanne vilkårlige og ulovlige rydninger eller udsættelser, der antages både at stride mod retten til bolig samt retten til privatliv og familieliv, herunder hjemmet, som beskyttes i både ICCPR<sup>91</sup> og EMKR artikel 8.<sup>92</sup>

Beboere kan udsættes af deres bolig, når dette sker i overensstemmelse med national ret og menneskeretlige standarder. Dette forudsætter, ifølge komitéen, blandt andet en vis beskyttelse af lejere samt lovregulering af procedurer for tvangsudsættelser, adgang til domstolskontrol med videre.

ØSKR-komitéen fremhæver, at staterne skal sikre, at udsættelser ikke resulterer i hjemløshed. Staten må derfor tage alle passende foranstaltninger, inden for rammerne af de tilgængelige ressourcer, for at sikre, at de, der bliver tvangsmæssigt udsat, og som ikke selv kan skaffe sig en ny passende bolig, får

adgang til en alternativ bolig.<sup>93</sup>

Forpligtelsen til at sikre den fremadskridende fulde virkeliggørelse af retten til bolig forudsætter, at staten både tager skridt til at nedbringe antallet af udsættelser, og sikrer, at de, der alligevel bliver udsat, i videst muligt omfang får adgang til alternative boliger.

Da Danmark i 2011 blev eksamineret af ØSKR-komiteén, udtrykte komitéen blandt andet bekymring over det vedvarende høje antal af tvangsudsættelser. Komiteén anbefalede på denne baggrund, at Danmark tager skridt til at sikre, at de personer, der bliver tvangsudsat af deres bolig, bliver tilbudt alternativ indkvartering eller kompensation, som gør dem i stand til at erhverve en passende bolig i overensstemmelse med retningslinjerne i komitéens generelle kommentar om tvangsudsættelser.<sup>94</sup>

Boligrettigheder er i et vist omfang også beskyttet af EMKR artikel 8 om retten til privat- og familieliv og EMRK Tillægsprotokol nr. 1, artikel 1, om beskyttelse af ejendomsretten.

EMRK artikel 8 beskytter retten til respekt for privatliv og familieliv, hjemmet og korrespondance. Bestemmelsen beskytter primært mod statens indgreb. Tvangsmæssig udsættelse af en lejer vil i mange tilfælde kunne betragtes som et indgreb i denne rettighed.

Retten til privat- og familieliv i EMRK kan herudover indeholde visse positive forpligtelser for staterne til blandt andet at beskytte mod andre privates (uberettigede) indgreb i denne rettighed, ligesom staten i helt særlige tilfælde vil kunne være forpligtet til at stille en bolig til rådighed for en borger med særlige problemstillinger.<sup>95</sup>

Udgangspunktet er dog, at EMRK artikel 8 ikke indeholder en positiv forpligtelse for staten til at give borgerne adgang til en bolig, ligesom staten som udgangspunkt ikke er forpligtet til at sikre en bolig til borgere, der på baggrund af pengemangel ikke er i stand til at opretholde eller anskaffe sig en bolig.<sup>96</sup> EMD har slået fast, at det selvfølgelig ville være ønskeligt, at alle mennesker havde en bolig, hvor vedkommende kunne bo under værdige forhold. Der findes imidlertid mange mennesker, der ikke har nogen bolig, og spørgsmålet om, hvorvidt staterne økonomisk skal støtte, at alle mennesker kan få adgang til en bolig, er overladt til de nationale politikere.<sup>97</sup>

Indgreb i retten til privat- og familieliv, herunder situationer, hvor udsættelse af lejere kan anses for et indgreb, kan ske, når dette er i overensstemmelse med

den nationale lovgivning, samt er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til blandt andet landets økonomiske velfærd eller for at beskytte andres ret og frihed.

Lejereguleringen, herunder reglerne om udsættelse af lejere på grund af brud på husordensregler eller manglende huslejebetaling, er netop et udtryk for en lovreguleret afvejning af hensynet til lejeren og hensynet til andre beboeres og udlejerens rettigheder samt til det bredere hensyn til den økonomiske velfærd, der følger af den generelle regulering af boligmarkedet.

På områder, såsom beskyttelse af lejere, der berører social og økonomisk politik, har staterne generelt en bred skønsmargin. Når der imidlertid er tale om et indgreb i privat- og familieliv, undersøger EMD indgrebets intensitet og stiller krav til de lovgivningsmæssige procedureregler for indgrebet med henblik på at sikre, at indgreb ikke sker vilkårligt.

EMD har eksempelvis fundet, at udsættelsen af en hel familie, der reelt var begrundet i påståede forstyrrelser af husordenen, som familien benægtede, men som efterfølgende blev gennemført med henvisning til en generel bestemmelse, hvorefter familien kunne opsiges med 28 dages varsel uden nærmere begrundelse, ikke opfyldte de procedurekrav, der må kunne stilles ved et sådant intensivt indgreb.<sup>98</sup>

Beskyttelsen af ejendomsretten i artikel 1 i Tillægsprotokol nr. 1 kan muligvis også omfatte lejerettigheder. En særlig domstol, der blev oprettet med Dayton fredsftalen, og som efter borgerkrigen i det tidligere Jugoslavien behandlede sager om overtrædelse af EMRK, synes i hvert fald at have forudsat dette i en række sager.<sup>99</sup> Domstolen var ikke en del af EMRK- og EMD-komplekset, men anvendte EMRK selvstændigt og uden præjudiciel betydning for EMD's praksis. EMD ses ikke at have taget stilling til dette spørgsmål.

Bestemmelsen har en del gange været påberåbt af udlejere, der søger at opnå råderet over deres ejendom ved opsigelse eller udsættelse af lejere. EMD har også i forhold til ejendomsretten været tilbøjelig til at overlade staterne en bred skønsmargin til ved national regulering at foretage afvejningen af samfundets generelle interesser i lejebeskyttelse på den ene side over for udlejerens ejendomsret på den anden.<sup>100</sup> Det betyder, at udlejerne generelt ikke har fået medhold, selv når den nationale lovgivning har ydet særdeles vidtgående beskyttelse af lejere, og udlejerne selv har ønsket at bo i deres ejendom.<sup>101</sup>

Indgreb i ejendomsretten kan endvidere være muligt blandt andet af hensyn til samfundets generelle interesse. EMD har flere gange fastslået, at når det

kommer til boligforhold, der spiller en betydelig rolle for velfærds- og økonomisk politik i moderne samfund, vil EMD respektere de nationale lovgiveres vurdering af, hvad der kan anses for at være i samfundets generelle interesse, medmindre en sådan vurdering er åbenlyst urimelig.<sup>102</sup>

### 5.2.2 DANSKE FORHOLD

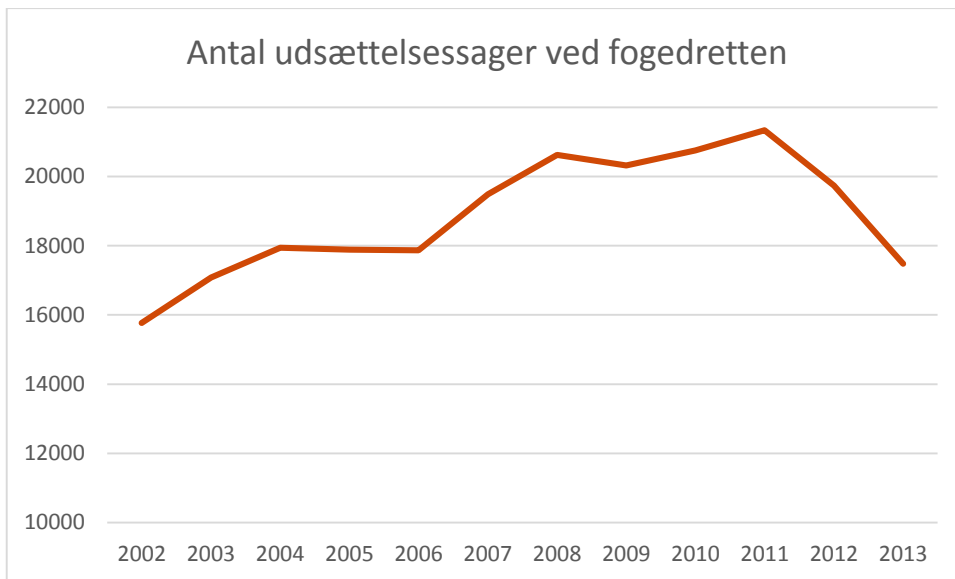
Når en lejer misligholder sin lejeaftale ved brud på husordenen eller ved ikke at betale husleje, kan udlejeren opsiges lejeaftalen og i sidste ende gennemtvinge en udsættelse ved fogedrettens bistand. Fogedretten påser, at regler og betingelser for udsættelse er opfyldt og kan i sidste ende bistå ved en tvangsmæssig udsættelse (effektiv udsættelse).

Tvangsmæssig udsættelse af lejere i Danmark ved fogedrettens bistand er således ikke en "forced eviction", som ØSKR-komiteén definerer dette, idet "forced evictions" er kendetegnet ved vilkårlighed, manglende lovlighed og forudgående domstolsprøvelse. Lejelovgivningens regler om, hvornår et lejemål kan hæves, og proceduren ved fogedrettens sagsbehandling betyder, at tvangsmæssige udsættelser sker i overensstemmelse med national ret, og den beskyttelse, lejerne herved opnår, må anses for at leve op til de retssikkerheds- og proceduremæssige standarder, som menneskeretten forudsætter.

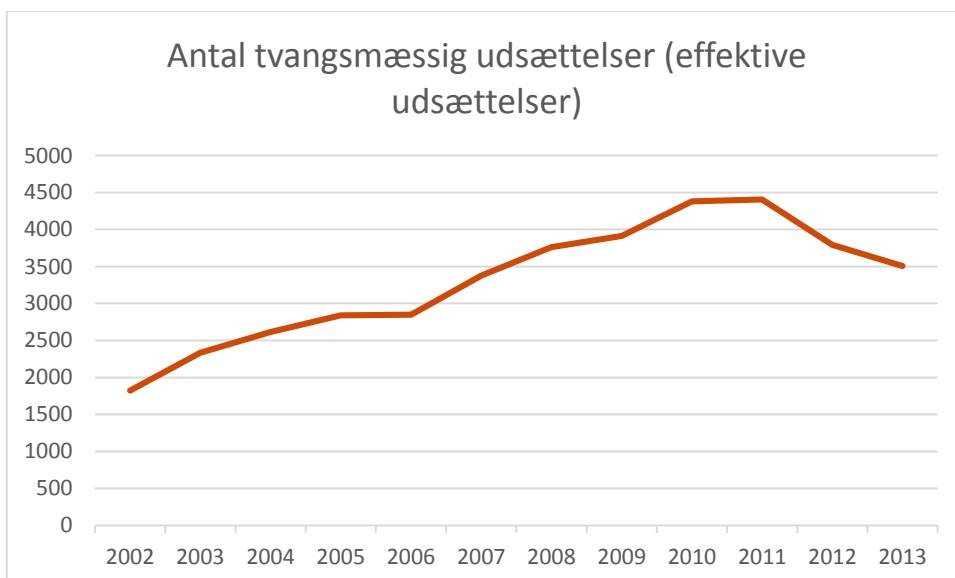
Tvangsmæssige udsættelser, der sker i overensstemmelse med reglerne, er således som udgangspunkt ikke i strid med retten til privat- og familieliv, endsige et brud på ejendomsretten. Reglerne må endvidere også antages generelt at sikre, at staten respekterer og beskytter retten til bolig for lejerne. Den positive forpligtelse til at sikre den fremadskridende fulde virkeliggørelse af retten til bolig forpligter imidlertid staten til at tage alle passende tiltag, herunder lovgivningsmæssige og administrative tiltag, med henblik på at sikre alle mennesker en passende bolig. Staten er således forpligtet til at arbejde for at så få lejere som muligt udsættes.

I 2002 behandlede landets byretter (fogedretten) i alt 15.771 udsættelsessager. Antallet af udsættelsessager steg gradvist til 21.338 udsættelsessager i 2011, men er siden faldet til 17.479 udsættelsessager i 2013 og befinder sig nu på samme antal som i 2003-2004.<sup>103</sup>





Antallet af udsættelsessager, hvor fogedretten ender med at bistå til en tvangsmæssig udsættelse af lejeren, har fulgt nogenlunde samme udvikling. Fra 1.823 tvangsmæssige udsættelser i 2002 steg antallet gradvist og toppede i 2011 med 4.405 tvangsmæssige udsættelser. Siden er antallet faldet til 3.507 i 2013, og antallet befinder sig nu på samme niveau som i 2007-2008.



Ser man på den procentvise andel af udsættelsessager, der ender med tvangsmæssig udsættelse, er denne ligeledes steget fra 11,6 procent af sagerne i 2002 til 20,1 procent af sagerne i 2013. Andelen af sager, der ender med tvangsmæssig udsættelse, toppede i 2010 med 21,1 procent af sagerne, hvorefter den faldt til 19,2 procent i 2012 og siden steg igen i 2013.

Manglende betaling af husleje er den primære grund til, at lejere bliver udsat af deres bolig.<sup>104</sup>

### **UDSATTE LEJERE OG ÅRSAGER TIL UDSÆTTELSE**

SFI har undersøgt de bagvedliggende årsager til, at lejere bliver udsat af deres boliger og konsekvenserne af sådanne tvangsmæssige udsættelser.<sup>105</sup> Årsagen til de tvangsmæssige udsættelser er typisk en kombination af lav indkomst, stor gæld, og at lejerne har svært ved at administrere deres økonomi. Betydningen af disse forhold bliver forstærket, når lejeren mister sit job, oplever ændringer i familiemæssige forhold, har misbrugsproblemer eller psykiske lidelser. SFI fremhæver, at de lejere, der bliver sat ud af deres boliger, tilhører samfundets lavindkomstgruppe, og at stigningen i antallet af udsættelser hænger sammen med, at lavindkomstgruppen er vokset.<sup>106</sup>

Af undersøgelserne fremgår, at omkring halvdelen af de udsatte lejere har oplevet ændringer i husstanden, som eksempelvis skilsmisse, forud for udsættelsen, og at mange har mistet deres job umiddelbart forud for udsættelsen. En stor andel af de udsatte lejere anser endvidere enten misbrug, fysisk eller psykisk sygdom som årsag til udsættelsen.<sup>107</sup>

Enlige mænd er overrepræsenteret blandt lejere, der udsættes af deres bolig. De enlige mænd er også overrepræsenteret blandt lejere, der ikke modtager boligstøtte, selv om en del af disse formodes at være berettiget hertil. Unge er også sårbare i forhold til at blive tvangsmæssigt udsat af deres bolig. Særligt unge uden uddannelse er overrepræsenteret blandt gruppen af udsatte lejere. Familier med børn udgør 23 procent af de udsatte lejere, hvoraf enlige mødre udgør halvdelen af disse.<sup>108</sup>

Antallet af børn, der oplever en tvangsmæssig udsættelse, er steget fra 700 i 2002 til 1.500 i 2010. I perioden fra 2003 til 2009 har i alt 11.555 børn oplevet en tvangsmæssig udsættelse.<sup>109</sup>

Borgere på overførselsindkomst skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet (ikke pensionister). Reglerne om en aktiv beskæftigelsesindsats betyder, at personer på overførselsindkomst, der uden rimelig grund udebliver fra en aktiverende indsats eller lovpligtige opfølgningssamtaler, bliver trukket i deres overførselsindkomst. Det kaldes en rådighedssanktion og betyder, at man trækkes i støtte for det antal dage, hvor man ikke har stået til rådighed for arbejdsmarkedet. Alle borgere, der modtager kontanthjælp eller lignende, er omfattet af reglerne, uanset omfanget af sociale og psykiske problemer, og skal

som minimum møde til opfølgningssamtale hver tredje måned på det kommunale jobcenter.

Omkring 45 procent af landets kommuner oplyser, at borgere, der bliver sat ud af deres bolig, ofte er blevet sanktioneret (rådighedssanktion).<sup>110</sup> Det kan dog ikke heraf udledes, at rådighedssanktionerne er den direkte årsag til udsættelsen. Kommunerne kan imidlertid som udgangspunkt ikke yde støtte, når støtten vil ophæve betydningen af en sanktion, også selv om dette betyder, at borgeren ikke kan betale sin husleje.<sup>111</sup>

### **KONSEKVENSER AF TVANGSMÆSSIG UDSÆTTELSE**

SFI's undersøgelser viser, at mange efter en udsættelse får en omskiftelig tilværelse i form af ændringer i familien eller flere efterfølgende skift i boligforholdene.<sup>112</sup> En del bliver boligløse eller hjemløse.

Spørgeskemaundersøgelser foretaget af SFI tyder på, at knap 9 procent af de tvangsudsatte bliver hjemløse, mens 16 procent bor hos familie eller venner. Registerundersøgelser, ligeledes foretaget af SFI, tyder på, at omkring 18 procent fortsat er boligløse et år efter udsættelsen.<sup>113</sup>

SFI har også foretaget en undersøgelse af børnefamiliernes forhold i forbindelse med en tvangsmæssig udsættelse. Undersøgelsen viser, at udsættelser kan have stor betydning for børnefamiliernes livsvilkår og for børnenes udvikling og trivsel. Undersøgelsen viser også, at familierne ofte må flytte flere gange efter udsættelsen, og selve udsættelsen medfører ofte, at familien mister indbo og ting med stor affektionsværdi.

SFI's kvalitative undersøgelse (interviews med udsatte familier) viser, at både børn og forældre oplever udsættelsen som skamfuld, hvorfor udsættelsen i vid udstrækning holdes hemmelig for familie og venner. Mange af børnene har stærke reaktioner, og den usikre boligsituation giver både fysisk og psykisk utilpashed. Herudover bliver børnenes relation til venner påvirkede, hvilket giver en oplevelse af isolation. Undersøgelsen viser også, at boligudsatte børn og unge oftere ikke består eller slet ikke opnår en folkeskoleeksamen end andre børn, og at de, der gør, opnår et lavere karaktergennemsnit, ligesom de sjældnere påbegynder en ungdomsuddannelse. Undersøgelsen peger endvidere på, at det tilsyneladende kun er de allermost marginaliserede familier, der får hjælp til nødbolig efter udsættelsen, mens de fleste familier lever en omskiftelig tilværelse i en længere periode med stor usikkerhed om deres boligsituation.<sup>114</sup>

Service\_loven forpligter kommunerne til at anvise både enlige og familier, der har mistet deres bolig, midlertidigt husly.<sup>115</sup> Forpligtelsen omfatter også udsatte lejere og er betinget af, at den pågældende ikke selv har mulighed for at løse sit

boligproblem. Kommunen skal tilbyde den, efter omstændighederne, bedst egnede midlertidige indkvartering, hvilket blandt andet kan omfatte lejlighed, vandrehjem, pensionat, hotel eller lignende. Bestemmelsen kan ikke anvendes til at skabe mere varige løsninger på den enkeltes boligproblem.<sup>116</sup>

Endelig har kommunen også mulighed for at anvise en almenbolig efter reglerne i almenboligloven.<sup>117</sup> Boliganvisning skal ske på baggrund af en vurdering af den boligsøgendes behov og beboersammensætning i det område, kommunen ønsker at boliganvise til. Kommunalbestyrelsen fastsætter de nærmere kriterier, der anvendes ved anvisningen, og det er kommunen, der alene træffer beslutning om, hvem der kan anvises en bolig. Der er ikke adgang til at klage over et afslag på at få anvist bolig eller over, hvilken bolig man anvises til. En del kommuner opererer med en akut-venteliste til boliganvisning, men der synes ofte at være lang ventetid, særligt i hovedstadsområdet.<sup>118</sup>

Der findes ingen opgørelser af, hvor ofte udsatte lejere får tilbudt indkvartering efter servicelovens 'husvilde'-bestemmelse eller akut får anvist bolig efter almenboliglovens regler. Kommunerne prioriterer generelt børnefamilier i den kommunale boliganvisning.<sup>119</sup> SFI's undersøgelse af børnefamilier, der bliver udsat af deres lejemaal, peger på, at det tilsyneladende kun er de mest marginaliserede børnefamilier, der får hjælp i form af en nødbolig efter en udsættelse.<sup>120</sup> Af den kvalitative undersøgelse fremgår, at en del forældre oplever, at kommunerne har fokus på, om der skal sættes ind med foranstaltninger i forhold til børnenes trivsel, mens en del ikke oplever, at kommunerne har fokus på at hjælpe dem med at løse den usikre boligsituation, der af forældrene betragtes som årsagen til børnenes mistrivsel.<sup>121</sup>

### **POLITISKE OG LOVGIVNINGSMÆSSIGE TILTAG**

Der er siden 2007 taget en række politiske og lovgivningsmæssige initiativer med henblik på at forebygge udsættelse af lejere, ligesom der er foretaget en række generelle reformer af reglerne om offentlig forsørgelse.

Der er således foretaget ændringer i reglerne for offentlig forsørgelse (blandt andet ophævelse af reglerne om starthjælp, kontanthjælpsloft og reform af kontanthjælpen), særlige tilskud og støtte til betaling af enkeltudgifter samt ændringer i kommunernes og boligorganisationernes handleforpligtelser i forbindelse med udsættelsessager.

Der er blandt andet indført en pligt for de almene boligselskaber til at orientere kommunen, når der indledes udsættelsessag, samt en forpligtelse for kommunerne til straks at undersøge, om den udsættelsestruede lejer er

berettiget til hjælp eller støtte efter sociallovgivningen.<sup>122</sup> Det er fast praksis, at fogedretten også underretter kommunen forud for udsættelse af private lejere.

Tidligere har der været begrænset mulighed for at yde engangshjælp (enkeltydelse) til betaling af en huslejerestance, da huslejudgiften er en forudsigelig udgift. Der er imidlertid indsat en ny bestemmelse i aktivloven, der giver bedre mulighed for, at kommunerne med støtte til huslejerestancer kan afværge udsættelse af lejere.<sup>123</sup>

Ledige unge under 30 år, der ikke er omfattet af særlige vilkår om forhøjet ydelse, eksempelvis på baggrund af psykisk sygdom eller lignende, modtager generelt lavere forsørgelsesydelse end voksne. Mange kommuner har udtrykt bekymring over, at det er vanskeligt at finde en bolig, som særligt de unge på de laveste ydelser har mulighed for at betale. På den baggrund vedtog et enigt Folketing i 2014 at give kommunerne adgang til at yde midlertidig huslejhjælp til unge under 30 år med henblik på at forebygge den stigende hjemløshed blandt unge.<sup>124</sup> Efter finanslovsaftalen for 2015 blev bestemmelsen dog ophævet, da der i stedet blev åbnet mulighed for at give mere permanent støtte til unge i de eksisterende boligstøtteordninger.<sup>125</sup>

### **KOMMUNERNES PRAKSIS**

Kommunerne er som anført forpligtede til straks at foretage en helhedsvurdering af, om borgeren har ret til hjælp og støtte, når de modtager underretning om, at der er indledt udsættelsessag. Ankestyrelsen har i 2014 undersøgt kommunernes praksis i forhold til at yde sådan støtte og rådgivning til udsættelsestruede lejere.<sup>126</sup> Undersøgelsen baserer sig både på en gennemgang af en række sager og på spørgeskemaundersøgelser og interviews med kommuner, boligorganisationer og fogedretten.

Ankestyrelsen konkluderer, at kommunerne modtager hovedparten af underretningerne fra fogedretten og boligorganisationerne til tiden. Ankestyrelsens gennemgang af 42 sager fra 7 forskellige kommuner viser blandt andet, at kommunen ofte mangler oplysninger om de borgere, de modtager underretning om, samt at kommunerne har vanskeligt ved at komme i kontakt med borgerne.<sup>127</sup>

Kommunerne har i 33 af sagerne rettet henvendelse til borgeren på baggrund af underretningen, mens kommunerne i 9 af sagerne ikke har foretaget sig noget. Gennemgangen viser, at det alene er 7 af underretningerne, der er endt med, at kommunen har bevilliget en eller anden form for hjælp eller støtte.

I 23 af sagerne havde kommunerne allerede i forvejen kendskab til borgerne, mens kommunerne i 19 af sagerne ikke forinden kendte borgeren.

Ankestyrelsens undersøgelse viser, at i størstedelen af de sager, hvor kommunen retter henvendelse til borgeren, reagerer denne ikke på henvendelsen. Dette gælder særligt, når borgeren ikke i forvejen er kendt af kommunen. I langt størstedelen af sagerne kontakter kommunerne borgeren ved digital eller fysisk post. Dette gælder, uanset om der er tale om børnefamilier, borgere, der i forvejen har en socialsag i kommunen, eller ukendte borgere. Når kommunerne mangler oplysninger om borgeren, har nogle kommuner den praksis, at de sender et afslag på hjælp til borgeren med oplysning om, at kommunen ikke foretager sig yderligere, medmindre borgeren selv henvender sig med nye oplysninger.<sup>128</sup>

På baggrund af undersøgelsen er Ankestyrelsen kommet med en række anbefalinger til kommunerne. Ankestyrelsen anbefaler blandt andet, at kommunerne sikrer interne procedurer og forretningsgange, at ansvaret for sagsoplysningen i sager vedrørende socialt udsatte borgere ikke overføres til borgeren ved fremsendelse af et standardafslag med oplysning om, at borgeren kan kontakte kommunen, samt at kommunerne forsøger at komme i kontakt med den udsættelsestruede lejer ved personlig eller telefonisk kontakt, når borgeren ikke reagerer på fremsendt digital eller fysisk post.<sup>129</sup>

Endelig bemærker Ankestyrelsen, at det bør overvejes at undersøge den samlede procedure i udsættelsessager på tværs af udlejere, kommuner og fogedret, at sætte øget fokus på udsættelse af lejere i private udlejningsejendomme, samt at det overvejes at give kommunerne adgang til data om effektuerede udsættelser eller adgang til mere detaljerede statistiske oplysninger på området, således at kommunerne løbende kan evaluere indsatsen.<sup>130</sup>

### **RETEN TIL BOLIG OG TVANGSMÆSSIGE UDSÆTTELSER**

Tvangsmæssig udsættelse er et intensivt indgreb med potentielt alvorlige konsekvenser for den enkelte, og den boligsociale eksklusion kan lede til en bredere social eksklusion og hjemløshed.<sup>131</sup> På den baggrund er udsættelse af lejere af menneskeretlig interesse, ligesom området også har været genstand for politisk bevågenhed. Danmark har generelt et højt beskyttelsesniveau for lejere i relation til udsættelse samt boligstøtteordninger, der skal sikre, at mindrebemidlede personer også har mulighed for at fastholde deres bolig.

Stigningen i antallet af udsættelsessager og tvangsmæssige udsættelser frem til 2011 skyldes formentlig en lang række forskellige forhold. SFI peger blandt andet på en stigning i antallet af lavindkomstgruppen,<sup>132</sup> ligesom det må formodes, at

stigende boligpriser og den økonomiske krise, der har medført større arbejdsløshed, har haft betydning. Samtidig udtrykker kommunerne bekymring over, at det er vanskeligt at skaffe lejeboliger i et prisleje, som lavindkomstgruppen kan betale. Faldet i antallet af de billigste lejeboliger bekræftes af tal fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, der, i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse af hjemløseområdet, har undersøgt udviklingen.<sup>133</sup>

Danmarks menneskeretlige forpligtelser forudsætter, at der tages passende foranstaltninger, herunder administrative og lovgivningsmæssige tiltag, med henblik på fremadskridende at nedbringe antallet af tvangsmæssige udsættelser af lejere. Staterne nyder stor frihed til at vælge, hvilke foranstaltninger der må anses for passende, men staten er alligevel i et vist omfang forpligtet til at overvåge udviklingen og tiltagenes effekt for at kunne vurdere, om antallet af udsættelser rent faktisk nedbringes. Der er som nævnt ovenfor taget en række politiske og lovgivningsmæssige initiativer med henblik på at nedbringe antallet af udsættelser.

Der er de senere år også foretaget en række store reformer på social- og beskæftigelsesområdet. Når der foretages grundlæggende ændringer i mindrebemidledes forsørgelsesgrundlag, kan der opstå en række uforudsete problemstillinger for individer eller grupper i særlige situationer. Et eksempel herpå er den gruppe af unge, der som følge af kontanthjælpsreformen modtager en lavere ydelse, og som derfor kan have store vanskeligheder med at kunne betale husleje. Folketinget besluttede enstemmigt at indføre regler om, at kommunerne kunne yde midlertidig huslejhjælp til sådanne unge. Disse regler er dog som ovenfor anført senere ophævet, og i stedet er der indført mulighed for længerevarende støtte efter de almindelige regler om boligstøtte (boligsikring og særlig støtte).

De mange ændringer, både i de regler, der specifikt vedrører hjælp og støtte til udsættelsestruede lejere, og i de generelle regler om offentlig forsørgelse (kontanthjælp med videre), gør det vanskeligt at vurdere effekten af de enkeltstående tiltag. Imidlertid kan der ses et generelt fald i både antallet af udsættelsessager og i tvangsmæssige udsættelser, hvilket muligvis også kan have sammenhæng med stabiliseringen efter den økonomiske krise. Ankestyrelsens undersøgelse viser, at kommunerne i et vist omfang anvender reglerne om en særlig indsats over for udsættelsestruede lejere, selv om undersøgelsen også viser, at indsatsen kan forbedres.

Den procentvise andel af udsættelsessager, der ender i tvangsmæssig udsættelse, er fortsat næsten dobbelt så høj som i 2002. Tal fra

Domstolsstyrelsen fra 2007 til 2013 viser, at der er stor forskel fra retskreds til retskreds på, hvor stor en andel af udsættelsessagerne der ender med en tvangsmæssig udsættelse. De tre byretter med flest udsættelsessager, henholdsvis Glostrup, København og Århus, viser den betydelige variation. Ved Retten i Århus ender mellem 10,7 og 14,9 procent af sagerne med tvangsmæssig udsættelse, for Retten i Glostrup er det mellem 17,2 og 20,2 procent af sagerne, mens det for Københavns Byret er mellem 20,3 og 26 procent af sagerne, der ender med tvangsmæssig udsættelse. I enkelte retskredse er det nogle år over 30 procent af udsættelsessagerne, der ender med tvangsmæssig udsættelse, mens enkelte retskredse i flere år har ligget under 10 procent.

### **5.2.3 ANBEFALINGER**

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes rettigheder – at Danmark:

- sikrer, at borgere, der på grund af psykiske eller sociale problemer ikke er i stand til at deltage i beskæftigelsesfremmende aktiviteter eller deltage i opfølgningssamtaler, ikke udsættes af deres bolig som følge af rådighedssanktioner.
- sikrer, at kommunerne i alle sager, hvor der modtages underretning om udsættelsestruede lejere, opfylder handlepligten og tilrettelægger sagsbehandlingen med henblik på, at personer med sociale eller psykiske problemer kan medvirke til behandlingen af deres sager.
- sikrer anvendelse af lovgivningens muligheder for at tilbyde både akutte og mere permanente boliger til lejere, der er blevet udsat af deres bolig, med henblik på at forebygge hjemløshed og øvrige konsekvenser af tvangsmæssig udsættelse.

## **5.3 HJEMLØSHED**

Hjemløshed er et komplekst problem, der ikke alene vedrører mangel på en bolig, men ofte er forbundet med sociale problemer, fattigdom og psykisk sygdom. Hjemløshed kan derfor ikke løses eller afhjælpes alene ved at stille en bolig til rådighed for alle, men forudsætter en bredere indsats. Hjemløshed er således et selvstændigt (bolig)socialt problem, men kan også være et symptom på øvrige sociale problemer.

### **5.3.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE**

Staternes forpligtelse til at tage skridt til den fulde virkeliggørelse af retten til bolig for alle mennesker og derfor også at træffe foranstaltninger med henblik på at undgå hjemløshed omfattes af ØSKR. ØSKR-komiteén understreger, at



hjemløshed ikke alene er et problem i udviklingslande med betydelige ressourcemæssige begrænsninger, men at der også er betydelige problemer med hjemløshed i nogle af verdens mest økonomisk udviklede lande.<sup>134</sup>

På baggrund af en formålsfortolkning af konventionen og forpligtelsen til at anvende det maksimale af statens tilgængelige ressourcer er det ØSKR-komiteéns opfattelse, at ØSKR implicit indeholder en "minimumskerneforpligtelse" for hver enkelt rettighed, som alle stater stort set uafhængigt af tilgængelige ressourcer skal opfylde, og som kræver umiddelbar handling.<sup>135</sup> Blandt sådanne tiltag i relation til retten til bolig nævner komitéen, at alle stater skal have en national boligstrategi, der skal afspejle en bred inddragelse og deltagelse af alle berørte, herunder hjemløse.<sup>136</sup>

Ved Danmarks eksamination ved ØSKR-komiteén i 2011 udtrykte komitéen bekymring over den vedvarende forekomst af hjemløshed i Danmark, særligt blandt udlændinge. Komiteén anbefalede blandt andet, at Danmark træffer alle hensigtsmæssige foranstaltninger for at forbedre både udbuddet og kvaliteten af "modtageinstitutioner", blandt andet krisecentre, døgninstitutioner og sociale rehabiliteringscentre samt udformer passende politikker og programmer for at fremme den sociale reintegration af hjemløse.

Der findes herudover en række øvrige ikke-juridisk bindende fortolkningsbidrag fra blandt andet FN's Menneskerettighedsråds Special Rapportør for retten til en passende bolig, der i sin årsrapport fra 2005 til FN's Menneskerettighedsråd satte fokus på hjemløshed og hjemløses ret til bolig. Heri anbefales blandt andet at adressere strukturelle problemstillinger som fattigdom, diskrimination og adgangen til sociale boliger (almene boliger).

### **5.3.2 DANSKE FORHOLD**

SFI har siden 2007 kortlagt antallet af hjemløse i Danmark hvert andet år. Seneste opgørelse er fra 2013 og opgør antallet af hjemløse til 5.820 personer. Opgørelsen er et øjebliksbillede af antallet af hjemløse personer i den uge, optællingen foretages. Antallet af hjemløse er steget fra 4.998 personer i 2009 til 5.290 i 2011 til 5.820 hjemløse i 2013. Det svarer til en stigning på 17 procent fra 2009 til 2013. SFI skønner, at mellem 13.000 og 15.000 borgere blev ramt af hjemløshed i løbet af 2013.<sup>137</sup>

I samme periode er der sket en stigning i antallet af "gadesovere", som i 2013 udgjorde cirka 10 procent af de hjemløse personer. Antallet af hjemløse unge i alderen 18-24 år er steget markant fra 633 personer i 2009 til 1.002 i 2011 og er i 2013 opgjort til 1.138 personer. Dette er næsten en fordobling.<sup>138</sup>

Kortlægningen viser også, at 65 procent af de hjemløse har et misbrug af alkohol eller narkotika, og at 47 procent lider af psykisk sygdom. Omkring 30 procent af de hjemløse borgere har både psykisk sygdom og misbrug, mens alene 21 procent hverken har psykisk sygdom eller misbrug.<sup>139</sup>

I 2008 iværksatte satspuljepartierne Hjemløsestrategien for at reducere hjemløsheden i Danmark. Strategien indebar, at 17 udvalgte kommuner blandt andet skulle etablere boliger til hjemløse samt afprøve metoder til at få udsatte borgere ud af hjemløshed. Hjemløsestrategien er baseret på en "Housing First"-tilgang, der indebærer, at der tidligt i forløbet skal sikres en permanent boligløsning med bostøtte til den hjemløse. Dette er en ændring af den oftest anvendte tilgang ved den kommunale boliganvisning, hvor den hjemløse først bliver tilbudt en bolig, når denne gennem forskellige sociale eller behandlingsmæssige tiltag skønnes "boligparat". Evalueringen af Hjemløsestrategien viser, at det har været en udfordring for kommunerne at skifte tilgang, og særligt i misbrugsbehandlingssystemet er "boligparathedstilgangen" stadig udpræget.<sup>140</sup>

Erfaringerne fra Hjemløsestrategien viser, at en højere andel af de hjemløse end hidtil antaget kan bo i almindelige boliger, forudsat at de modtager intensiv bostøtte. Trods Hjemløsestrategien er hjemløsheden steget med 7 procent i de deltagende kommuner. Hjemløsheden er imidlertid steget med samlet 41 procent i landets øvrige kommuner.

Selv om tiltagene i Hjemløsestrategien overordnet evalueres som effektfulde, har en række strukturelle forhold været medvirkende til, at den overordnede målsætning med strategien om reduceret hjemløshed ikke er opnået. 8 af de 17 kommuner havde endvidere opstillet en række konkrete målsætninger om færre gadesovere, færre unge på herberger, kortere ophold på herberger og færre personer, der løslades fra fængsler til hjemløshed. Ingen af disse målsætninger blev opnået. Der peges i den forbindelse særligt på, at der er stor mangel på boliger, som modsvarer de hjemløses betalingsevne. Dette fremhæves særligt i forhold til unge, hvor hjemløsheden er steget markant. Endelig peges der på den økonomiske krise, der har medført flere arbejdsløse og flere generelle kommunale sparerunder, uden at effekten af den økonomiske krise dog har været undersøgt nærmere.<sup>141</sup>

Rigsrevisionen har gennemført en undersøgelse af myndighedernes samlede indsats over for hjemløse og har i den forbindelse undersøgt udviklingen i antallet af billige boliger, som personer på de laveste overførselsindkomster har mulighed for at betale.<sup>142</sup> Undersøgelsen viser et markant fald i antallet af billige boliger, der kan betales af personer med begrænset betalingsevne. Tallene er

behæftet med en vis usikkerhed, men viser et fald i antallet af boliger med en husleje på 3.000 kroner eller derunder på 55 procent siden 2007 og et fald på 27 procent i antallet af boliger med en husleje på mellem 3.000 og 4.000 kroner siden 2007.

Både Rigsrevisionen og Statsrevisorerne finder, at myndighedernes indsats over for hjemløse ikke har været tilfredsstillende, og der rejses kritik af, at kommunerne ikke har sikret en passende boligmasse og dermed ikke har kunnet imødekomme de hjemløses boligbehov. Rigsrevisionen bemærker dog, at kommunerne løbende har gjort Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter opmærksom på dette og kritiserer derfor ministeriet for ikke at have fulgt op på, hvordan kommunerne anvender de eksisterende ordninger til at skaffe boliger til de hjemløse, og om ordningerne er tilstrækkelige. Statsrevisorerne tilslutter sig denne kritik. Det kritiseres også, at Hjemløsestrategien endnu ikke er udbredt til de øvrige kommuner.

Hjemløsestrategien og den afsatte satspuljebestilling udløb i 2013. I efteråret 2014 blev en pulje på knap 10 millioner kroner udmøntet til implementering af Hjemløsestrategiens metoder i 26 øvrige kommuner.<sup>143</sup> Strategiens elementer forudsættes at være implementeret i de 17 projektkommuner, der deltog i Hjemløsestrategien. Der blev i 2013 afsat en pulje til særlige tiltag i forhold til forebyggelse af hjemløshed blandt unge<sup>144</sup> og i 2014 en pulje til midlertidige overgangsboliger til unge hjemløse.<sup>145</sup>

I forbindelse med Hjemløsestrategien er der blevet etableret nye pladser på landets forskellige botilbud. Stigningen i antallet af gadesovere samt Ankestyrelsens årlige opgørelse over brugere af herberger kan dog tyde på, at der tillige er mangel på de akutte botilbud til hjemløse. Der var i 2013 i alt 2.180 herbergspladser fordelt på 73 botilbud, hvilket er en mindre stigning fra 2.101 i 2009.<sup>146</sup> Sammenholdt med stigningen i antallet af hjemløse er det imidlertid tvivlsomt, om de 79 ekstra pladser er tilstrækkeligt.

En af de væsentligste både løbende og akutte ydelser til hjemløse er netop adgangen til at overnatte på herberg, forsorgshjem eller natcafé. Disse botilbud omtales ofte som § 110-botilbud, da adgangen til disse botilbud er reguleret i servicelovens § 110. Herbergsbestemmelsen suppleres endvidere af "husvilde"-bestemmelsen i serviceloven, der omfatter personer uden bolig, men som ikke har øvrige sociale problemer i et omfang, der giver adgang til herberg.<sup>147</sup>

Alle borgere med lovligt ophold i Danmark, der har særlige sociale problemer, og som ikke har eller kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og

for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp, har krav på et midlertidigt botilbud (herberg).

Målgruppen for botilbuddene er således ikke begrænset til borgere uden bolig, men omfatter også såkaldt "funktionelt hjemløse", altså borgere, som på baggrund af de sociale problemer ikke er i stand til at opholde sig i boligen. Boligmangel alene giver således ikke adgang til et herberg, såfremt personen ikke har sociale problemer.

Herbergsbestemmelsen er formuleret som et egentligt individuelt retskrav, og botilbuddene er som udgangspunkt ikke berettiget til at afvise nogen på baggrund af pladmangel, men skal i stedet henvise til et botilbud med plads.<sup>148</sup> Kommunerne er forpligtigede til at sikre tilstrækkelig forsyning af herbergspladser. Dette kan blandt andet ske i samarbejde med private organisationer, andre kommuner eller regioner.<sup>149</sup>

En kommunal forsyningsforpligtelse betyder, at kommunen har pligt til at levere den pågældende ydelse. Borgerens ret gælder principielt med det samme, og kommunen kan som udgangspunkt ikke udsætte selve opfyldelsen af afgørelsen ved at etablere ventelister eller lignende.<sup>150</sup>

Adgang til et § 110-tilbud forudsætter ikke forudgående kommunal visitation, men kan ske ved henvendelse til det enkelte botilbud. Det såkaldte "selvmøder-princip" anses for at være afgørende, for at hjemløse kan ydes akut hjælp.

Adgangen til disse tilbud forudsætter imidlertid, som anført ovenfor, at den hjemløse har lovligt ophold i Danmark. Der er de senere år sket en markant stigning i antallet af hjemløse EU-borgere, særligt fra de østeuropæiske lande. Det har været omdiskuteret, hvorvidt hjemløse EU-borgere har ret til at benytte sig af herbergerne i kraft af deres opholdsret efter EU-retten. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har i december 2014 endelig fastslået, at EU-borgere ligesom danske statsborgere har et egentligt krav på herbergsydelse.<sup>151</sup>

Danske statsborgere stod for 87 procent af overnatningerne på herbergerne i 2013, mens hjemløse med ikke-vestligt statsborgerskab stod for 11 procent, og hjemløse med nordisk eller EU-statsborgerskab alene stod for 1 procent af overnatningerne.<sup>152</sup> Det betyder på den ene side, at hjemløse EU-statsborgere i vidt omfang er blevet nægtet adgang til herbergerne, og på den anden side, at ministeriets afklaring af reglerne må formodes at skabe øget tilgang til herbergerne og dermed tilsvarende manglende herbergspladser.

De senere år har der via satspuljen årligt været afsat en pulje til såkaldte ”nødherberger” i vintermånederne. Private organisationer har således kunnet søge disse midler med henblik på at tilbyde overnatning til de udenlandske hjemløse, der ikke har haft adgang til de almindelige herberger. Alle hjemløse – uanset opholdsret – har adgang til disse nødherberger. Skiftende socialministre har understreget, man ikke vil acceptere, at disse mennesker skal overnatte udendørs i frost og kulde.<sup>153</sup> Adgangen til nødherberger i vintermånederne kan efter omstændighederne ses som nødvendig for denne udsatte gruppes helbred, ret til sundhed og i yderste konsekvens retten til liv.

Ankestyrelsen træf i 2014 afgørelse i en principiel sag om klageadgang i forhold til afslag på optagelse i herberg.<sup>154</sup> Ankestyrelsen konkluderede med henvisning til, at det er herbergslederen, der som følge af selvmøderprincippet træffer afgørelse om optagelse, at der ikke er adgang til at klage over afvisning eller bortvisning. Klageadgangen fremgik direkte af herbergsbestemmelsen i den tidligere bistandslov, men den er ikke videreført i serviceloven.

Beboere på herbergerne, der – trods gentagne påmindelser fra personalet – fortsat tilsidesætter henstilling og regler for opholdet, kan henvises til et andet herberg, og i ekstreme situationer, for eksempel vold, bortvises. Ankestyrelsens årlige statistik over brugerne af herbergerne viser, at der er registreret 491 bortvisninger fra herbergerne i 2013, hvilket er et betydeligt fald i forhold til 631 bortviste i 2009. Både afvisning af optagelse på herberg og bortvisning er indgribende afgørelser, da herbergerne i vidt omfang udgør det nederste sikkerhedsnet for hjemløse borgere. Samtidig viser den årelange ulovlige praksis med afvisning af hjemløse EU-borgere, at der kan være behov for administrativ klageadgang ved afgørelser om optagelse på herberg.

Afslag på optagelse på herberg registreres imidlertid ikke, muligvis fordi det principielt ikke er tilladt at afvise personer, der opfylder betingelserne på grund af pladsmangel eller lignende. I sådanne tilfælde skal der ske henvisning til et andet herberg, der har plads til den hjemløse, og henvisningen bør ske efter forudgående kontakt til herberget. Herberger kan imidlertid se sig nødsaget til at afvise hjemløse, hvis der fysisk ikke er plads, ligesom det kan være umuligt at finde et herberg, der kan tage imod den hjemløse. Når afslag på optagelse på herberg ikke registreres, kan det være vanskeligt at konstatere, om der er mangel på herbergspladser.

En undersøgelse fra SFI offentliggjort i februar 2015 viser, at langt størstedelen af beboerne generelt er tilfredse med opholdet på herberg. 9 ud af 10 herbergsbeboere vil gerne have deres egen bolig, og størstedelen ønsker sig en lejlighed i en almindelig opgang. Undersøgelsen viser, at cirka en tredjedel af

beboerne angiver, at de ikke har kontakt til en kommunal sagsbehandler, og at under en fjerdedel har en handleplan over den sociale indsats.<sup>155</sup> En sådan handleplan er kommunerne forpligtede til at tilbyde alle personer med alvorlige sociale problemer, der ikke eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig, eller som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder.<sup>156</sup> Rigsrevisionen har rejst kritik af, at kommunerne ikke i tilstrækkeligt omfang tilbyder hjemløse de lovpligtige handleplaner og bemærker, at handleplanerne netop er det redskab, der har til formål at sikre overblik over og sammenhæng i indsatsen over for den enkelte hjemløse.<sup>157</sup>

Regeringen har i februar 2015 fremsat et lovforslag, der forpligter herbergerne til – senest tre dage efter indskrivningen – at orientere borgerens kommune om indskrivningen på herberg samt at orientere kommunen ved udskrivning.<sup>158</sup>

Regeringen har fastsat to overordnede målsætninger på hjemløseområdet som led i regeringens målsætninger på det sociale område frem mod 2020. Det er målsætningen, at antallet af hjemløse skal reduceres med 25 procent i 2020, så der højst er 4.000 hjemløse personer i Danmark, samt at andelen af borgere, der vender tilbage til et herberg inden for det første år efter udskrivning til egen bolig, maksimalt må udgøre 20 procent. Fra 2009 til 2013 er mellem 31 og 33 procent vendt tilbage til herberg ét år efter udskrivning til egen bolig.<sup>159</sup>

### **5.3.3 ANBEFALINGER**

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre den fulde virkeliggørelse af retten til bolig og imødekomme internationale anbefalinger – at Danmark:

- fastsætter en konkret målsætning for og løbende følger udviklingen i udbuddet af billige almene boliger, som hjemløse, og særligt unge hjemløse, har mulighed for at betale.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes rettigheder – at Danmark:

- implementerer metoderne fra Hjemløsestrategien i alle landets kommuner.
- undersøger det reelle behov for herbergspladser med henblik på at nedbringe antallet af gadesovere og sikre, at kommunerne lever op til deres forsyningsforpligtelse, således at alle hjemløse med krav på herbergsydelse kan få adgang hertil.

- genindfører den administrative klageadgang for afgørelser om optagelse og bortvisning fra § 110-tilbud.
- sikrer, at alle hjemløse tilbydes en helhedsorienterede handleplan i overensstemmelse med serviceloven.

#### **5.4 KRIMINALISERING AF HJEMLØSES FORHOLD**

For en del hjemløse foregår en lang række almindelige menneskelige handlinger i det offentlige rum, eksempelvis at spise og sove. Når hjemløshed samtidig er tæt forbundet med fattigdom, misbrug og psykisk sygdom, kan hjemløse udgøre et ordensmæssigt problem og dermed også blive genstand for politiets arbejde.

Hjemløse anses mange steder for at udgøre et ordensmæssigt problem, særligt i større byer, og mange lande har kriminaliseret handlinger, der relaterer sig til hjemløshed og fattigdom. Dette rejser dels spørgsmål om, hvordan sådanne love håndhæves i praksis, dels om følgevirkningerne heraf i relation til beskyttelsen af hjemløses menneskerettigheder.

##### **5.4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE**

Det fremgår af præamblen til både ØSKR og ICCPR, at menneskerettighederne i begge konventioner hidrører fra det enkelte menneskes naturlige værdighed. Alle menneskerettigheder anses som udelelige, ligeværdige og indbyrdes forbundne og afhængige.<sup>160</sup> Retten til bolig kan have stor indflydelse på eksempelvis retten til sundhed og retten til privat- og familieliv, ligesom den manglende adgang til at nyde godt af retten til bolig kan gøre individer særligt udsatte i forhold til beskyttelsen af borgerlige og politiske rettigheder.

FN's Special Rapportør for retten til bolig har eksempelvis udtrykt bekymring over effekten af love, der direkte eller indirekte kriminaliserer hjemløshed med henvisning til, at sådanne regler fører til en yderligere marginalisering af hjemløse. Kriminalisering af problemstillinger knyttet til hjemløshed har ifølge rapportøren en negativ effekt i forhold til hjemløses ret til bolig. Rapportøren anbefaler derfor, at alle love, der kriminaliserer hjemløshed, bør ophæves og erstattes med lovgivning og politik, der anerkender retten til en passende bolig for hjemløse.<sup>161</sup>

Danmark har underskrevet FN's Habitat Agenda, som er et internationalt by- og boligpolitisk dokument med en lang række politiske tilsagn og anbefalinger, der skal sikre alle mennesker en passende bolig og gøre beboelsesområder sikrere, sundere, bæredygtige og produktive. Det fremhæves i dokumentet, at hjemløshed truer den enkeltes sundhed, sikkerhed og liv, samt at hjemløse ikke bør kriminaliseres på baggrund af deres status.<sup>162</sup>

I FN's Guidende principper for ekstrem fattigdom og menneskerettigheder fremhæves under retten til frihed og sikkerhed, at staterne bør ophæve eller reformere love, der kriminaliserer hjemløses livsopretholdende handlinger, der foretages i det offentlige rum, såsom at sove, tigge, spise, samt handlinger, der relaterer sig til personlig hygiejne.<sup>163</sup> FN's Special Rapportør for ekstrem fattigdom og menneskerettigheder har endvidere udtrykt bekymring over, at hjemløshed og fattigdom benyttes som indikatorer for kriminalitet.<sup>164</sup>

FN's Menneskerettighedskomité, der overvåger staternes implementering af ICCPR, har i forbindelse med eksaminationen af USA også udtrykt bekymring over kriminaliseringen af hjemløses hverdagsaktiviteter, såsom at spise, sove og opholde sig i bestemte områder.<sup>165</sup> Komitéen bemærker, at kriminaliseringen rejser bekymring for overtrædelser af konventionens generelle diskriminationsforbud samt forbuddet mod nedværdigende behandling, ligesom komitéen bemærker, at kriminalisering af hjemløshed kan være problematisk i forhold til retten til frihed og personlig sikkerhed samt retten til privat- og familieliv.<sup>166</sup>

Egentlige forbud mod, at hjemløse må opholde sig i bestemte områder eller zoner, kan endvidere være et indgreb i friheden til at vælge opholdssted, der er beskyttet i EMRK's tillægsprotokol 4.<sup>167</sup> Indgreb i bevægelsesfriheden skal blandt andet forfølge et legitimt formål og være nødvendigt (proportionalt). Hvis sådanne indgreb ikke er begrundet i den enkeltes adfærd, men har baggrund i social status eller tilhørsforhold til en socialt udsat gruppe, kan det tillige være problematisk i forhold til EMRK's diskriminationsforbud.

#### **5.4.2 DANSKE FORHOLD**

##### **DE FACTO-KRIMINALISERING AF HJEMLØSHED**

I Danmark anses hjemløshed som et socialt problem, og hjemløshed er ikke som sådan strafbart eller på anden vis direkte kriminaliseret. I 1999 blev straffelovens bestemmelse om løsgængeri og prostitution ophævet, da denne ikke længere blev anvendt og blev anset som utidssvarende. Det er heller ikke i sig selv kriminaliseret at overnatte i det offentlige rum, medmindre dette udgør en forstyrrelse af den offentlige orden, et brud på stedbestemte ordensreglementer (eksempelvis regler for anvendelsen af en offentlig park) eller medfører indtrængen på et ikke-offentligt tilgængeligt område.

Politiet skal virke for tryghed, sikkerhed, fred og orden i samfundet og har blandt andet til opgave at forhindre forstyrrelse af den offentlige orden.<sup>168</sup> Den nærmere regulering af politiets beføjelser – herunder hvilke handlinger der kan gribes ind over for – er reguleret i politiloven og ordensbekendtgørelsen.<sup>169</sup>



Ordensbekendtgørelsen finder anvendelse på borgernes adfærd på veje eller på andre steder, hvortil der er almindelig adgang.<sup>170</sup>

Ordensbekendtgørelsen forbyder blandt andet adfærd som slagsmål, skrigen, råben eller anden støjende, voldelig, fornærmelig eller lignende optræden, der er egnet til at forstyrre den offentlige orden.<sup>171</sup> Ordensbekendtgørelsen omfatter også et forbud mod uanstændig eller anstødelig opførsel, der er egnet til at forulempe andre eller vække offentlig forargelse.<sup>172</sup>

Bekendtgørelsen indeholder endvidere bestemmelser, der giver politiet mulighed for at påbyde enhver at undlade at stå stille på et bestemt sted eller at færdes frem og tilbage på kortere strækninger, når den pågældendes ophold eller færd medfører ulempe eller gene for de omkringboende eller forbipasserende.<sup>173</sup> Politiets påbud herom er en forvaltningsakt, der som udgangspunkt er omfattet af forvaltningslovens bestemmelser, og en manglende efterkommelse af påbuddet kan straffes med bøde.<sup>174</sup> Såfremt en persons adfærd gentagne gange medfører ulempe eller gene, kan der udstedes et zoneforbud. Et zoneforbud udstedes i en radius af 100 meter fra det sted, hvor forseelsen er begået, og er efter fast praksis gældende i to år. Selve opholdet inden for denne zone i den toårige periode er herefter i sig selv strafbart, uden hensyntagen til den pågældendes adfærd.<sup>175</sup>

Den nærmere fastlæggelse af begrebet 'den offentlige orden' afhænger i øvrigt af, hvad der må anses for en almindeligt accepteret adfærd i samfundet, og begrebet kan ændre sig med tiden og samfundsudviklingen.

For hjemløse og særligt for gadesovere foregår en lang række almindelige menneskelige handlinger, der for de flestes vedkommende udøves i hjemmet, i det offentlige rum. Det kan blandt andet være at sove på gaden, i en park eller på et øde sted, medicinindtag, socialt samvær, at spise og tilberede mad, samt toiletbesøg, idet adgang til toiletter mange steder er begrænset.

Mange af disse almindelige menneskelige handlinger kan, når de foregår i det offentlige rum, alt afhængig af situationen og omgivelserne betragtes som forstyrrelser af den offentlige orden. Hvorvidt sådanne handlinger påtales af politiet og eventuelt medfører sigtelse, tiltale og bødestraf, vil i høj grad være overladt til politiets skøn og dermed til en konkret vurdering.

Der har tidligere været eksempler på, at ordensbekendtgørelsen systematisk har været anvendt til at stresse socialt udsatte væk fra bestemte belastede områder. Eksempelvis havde politiet i mere end 20 år inddelt en del af Vesterbro i

København i "forbudszoner", hvor socialt udsatte, der tog ophold, blev mødt med zoneforbud og bødestraf.<sup>176</sup> Tilsvarende har været beskrevet anvendt i kortere eller længere perioder i relation til andre steder og byer, hvor socialt udsatte hjemløse har taget ophold og dermed har været til gene for omkringboende, erhvervsdrivende med videre.<sup>177</sup>

Civilsamfundsorganisationer, der arbejder med socialt udsattes retssikkerhed, har rejst tvivl om lovligheden af politiets praksis og det hensigtsmæssige ved en sådan "stress-strategi", herunder om strategien udgjorde uproportionale indgreb i retten til bevægelsesfrihed og forhindrede socialt udsatte i at gøre brug af særlige sundhedstilbud, der netop var oprettet i disse forbudszoner, og som havde betydning for de socialt udsattes ret til sundhed.<sup>178</sup>

Et zoneforbud udgør et indgreb i retten til frit at vælge opholdssted. En menneskeretlig vurdering af sådanne zoneforbud forudsætter en vurdering af, om udstedelsen af forbuddet i det enkelte tilfælde er lovligt og nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til at opretholde den offentlige orden og dermed kan betragtes som proportionalt.<sup>179</sup> Hvis zoneforbud udstedes alene på baggrund af personens sociale status – som hjemløs eller på anden vis socialt udsat – uden at forbuddet er begrundet i den pågældendes individuelle adfærd, kan dette også rejse menneskeretlige problemstillinger i forhold til forbuddet mod diskrimination på baggrund af social oprindelse.<sup>180</sup>

### **UDENLANDSKE HJEMLØSE**

Der er de senere år sket en markant stigning i antallet af hjemløse EU-borgere, særligt fra de østeuropæiske lande. Alene i København anslås mellem 200-300 udenlandske hjemløse at overnatte under åben himmel blandt andet i byens parker. Stigningen har ført til klager fra kommuner, erhvervsdrivende og beboere, der er utrygge ved de udenlandske hjemløse og generes af efterladenskaber i form af skrald, mad, afføring og tøj.<sup>181</sup>

Hjemløse EU-borgere kan – som følge af EU-retten – ikke udvises alene på baggrund af subsistensløshed eller på grund af forhold, der ikke vedrører den pågældendes individuelle forhold, eller er af generelpræventiv karakter. Den pågældendes adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører grundlæggende samfundshensyn,<sup>182</sup> og domstolspraksis viser, at der ikke må være tale om handlinger af tilfældig karakter og/eller med begrænset skadevirkning.<sup>183</sup>

I 2011 afsagde Højesteret fire kendelser om adgangen til at frihedsberøve EU-borgere med henblik på at sikre effektueringen af en administrativt besluttet udvisning. Højesteret fandt, at der ved domstolsprøvelsen af frihedsberøvelsen

tillige måtte foretages en vis prøvelse af grundlaget for den administrative afgørelse om udvisning. Ved denne prøvelse fandt Højesteret, at der ikke havde været en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berørte grundlæggende samfundshensyn, i to af de fire sager. Dette indebar, at udvisning i de to konkrete tilfælde ville stride mod EU-retten og udlændingeloven, og at frihedsberøvelsen dermed ikke var lovlig. Sagerne vedrørte en rumænsk mand, der ved et forladt hus (husfredskrænkelse) havde forsøgt at bryde låsen på en cykel op med en skruetrækker (ulovlig omgang med hittegods)<sup>184</sup> samt en rumænsk mand, der sammen med to andre havde taget ophold og overnattet tre nætter i en kolonihave (husfredskrænkelse) samt på et tidligere tidspunkt havde vedtaget en bøde for butikstyveri.<sup>185</sup> I de to øvrige sager, der blandt andet vedrørte flere tilfælde af butikstyveri, fandt Højesteret frihedsberøvelsen begrundet, da der ikke på baggrund af Højesterets prøvelse af den administrative udvisning var grundlag for at tilsidesætte afgørelsen om udvisning.<sup>186</sup>

Københavns Politi har de senere år iværksat en forstærket indsats rettet mod udenlandske hjemløse, særligt om sommeren. Den intensiverede indsats vedrører både udlændingekontrol, der i Danmark varetages af politiet, en ordensmæssig indsats og efterforskning af kriminalitet.<sup>187</sup>

Civilsamfundsorganisationer, der arbejder med udenlandske hjemløse, har kritiseret politiets strategi for at have til hensigt at "stresse" de udenlandske hjemløse, men politiet afviser, at dette skulle være tilfældet, og påpeger blandt andet, at der i gruppen af hjemløse også er tilrejsende kriminelle.<sup>188</sup>

Politiet skal som ovenfor anført virke for tryghed, fred og orden i samfundet og har til opgave at forhindre forstyrrelser af den offentlige orden. Det stigende antal udenlandske hjemløse, der overnatter og lever i det offentlige rum, skaber utvivlsomt ordensmæssige problemer, som politiet skal bidrage til at løse. Omvendt må en sådan målrettet indsats ikke betyde, at der opstår en forskelsbehandling i anvendelsen af ordensbekendtgørelsen, således at ordensforstyrrelser foretaget af udlændinge medfører strafpåstand i tilfælde, hvor sådanne overtrædelser ikke ville medføre strafforfølgning af danske borgere i en tilsvarende situation.

Der findes ikke særskilt statistik for anvendelsen af ordensbekendtgørelsen i relation til hjemløses overtrædelser, og det er derfor heller ikke muligt at opgøre, hvorvidt udenlandske hjemløse oftere straffes for sådanne overtrædelser end danske hjemløse.

Hjemløshed er ofte kendetegnet ved at være relateret til fattigdom og har derfor traditionelt også været kendetegnet ved tiggeri og modtagelse af almisser.

Betleri er omfattet af straffeloven<sup>189</sup> og har tidligere været anvendt sjældent. I 1965 indskrænkede man det strafbare område for betleri og indførte et krav om, at betleri kun kan straffes efter forudgående advarsel fra politiet. En sådan advarsel er gældende i fem år. I lovens forarbejder bemærkes, at principielle synpunkter taler for en fuld afkriminalisering af betleri med henvisning til de sociale problemer, der typisk er baggrunden for handlingen. Straffelovrådet kom dog frem til, at hensynet til den offentlige orden gjorde det betænkeligt helt at ophæve bestemmelsen. I 1989 foreslog Straffelovrådet bestemmelsen ophævet, da bestemmelsen ansås for utidssvarende og i praksis betydningsløs. Straffelovrådet gentog som udgangspunkt denne opfattelse igen i 2002 og fandt, at betleri formentlig var bedst dækket i den dagældende politivedtægt (svarende til ordensbekendtgørelsen). Dette forudsatte dog en nærmere undersøgelse af samspillet mellem straffelovens betleribestemmelse og politivedtægten, hvilket rådet ikke havde haft mulighed for. Rådet anbefalede derfor foreløbigt bestemmelsen opretholdt.<sup>190</sup>

Rigspolitiet har til brug for justitsministerens besvarelse af udvalgsspørgsmål til Folketingets Retsudvalg gennemgået afgjorte sager og advarsler efter straffelovens betleribestemmelse fra 2008 til 2012.<sup>191</sup> Rigspolitiet har ligeledes i forbindelse med yderligere spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg gennemgået, hvor mange udenlandske statsborgere der fra 2005 til 2014 er straffet for eller har modtaget advarsel for betleri.<sup>192</sup>

Tallene er behæftet med en vis usikkerhed, da de er opgjort på baggrund af politiets journaliseringssystem. Tallene er endvidere opgjort på forskellige tidspunkter, så det kan ikke udelukkes, at de er opgjort på forskellige måder. Når man sammenligner tallene fra de to opgørelser for perioden 2008-2012, synes der imidlertid at tegne sig et billede af, at betleribestemmelsen primært anvendes over for udlændinge. Det fremgår af den ene opgørelse, at der er truffet i alt 49 fældende afgørelser i perioden, mens den anden opgørelse viser, at der er truffet fældende afgørelser over for udenlandske statsborgere 45 gange i samme periode.

<b>Fældende afgørelser efter straffelovens § 197 (betleri) 2008-2012</b>						
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>I alt</b>
Alle	4	16	12	9	8	<b>49</b>
Udlændinge	4	15	12	8	6	<b>45</b>

Der kan som ovenfor nævnt alene dømmes for betleri, hvis betleriet begås efter forudgående advarsel. Ser man på antallet af advarsler, der er givet for betleri i perioden 2008-2012, viser den ene opgørelse, at der er givet i alt 185 advarsler,

mens den anden opgørelse viser, at der er givet i alt 179 advarsler til udenlandske statsborgere i samme periode.

<b>Advarsler (påbud) efter straffelovens § 197 (betleri) 2008-2012</b>						
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>I alt</b>
Alle	15	19	38	52	61	<b>185</b>
Udlændinge	14	18	39	43	65	<b>179</b>

Der kan som anført være usikkerheder forbundet med at sammenholde opgørelserne. Eksempelvis overstiger antallet af advarsler givet til udlændinge antallet for det samlede antal advarsler i 2010 og 2012. Opgørelserne tegner imidlertid et billede af, at bestemmelsen stort set kun anvendes over for udlændinge.

Ser man alene på udviklingen i antallet af advarsler og fældende afgørelser over for udenlandske statsborgere i perioden fra 2005 til 2013, varierer tallene en del for de enkelte år, men der ses dog en stigning i antallet af advarsler fra 30 i 2005 til 104 i 2013, mens antallet af fældende domme i perioden varierer mellem 4 og 22 afgørelser, uden at der kan ses en faldende eller stigende tendens.<sup>193</sup>

Der synes således både at være en stigning i antallet af advarsler for betleri samt en tendens til, at bestemmelsen primært anvendes over for udlændinge. Opgørelserne siger imidlertid ikke noget om årsagerne til denne udvikling. Der kan således være forskellige årsager hertil, eksempelvis at de udenlandske statsborgere tigger på en anden og mere generende måde end danske tiggere, der kan være tale om en egentlig diskriminerende praksis, eller der kan være tale om strukturelle forhold.

Da politiet i Danmark både varetager ordensmæssige opgaver, strafforfølgning og udlændingekontrol, bør der rettes opmærksomhed mod, at strafforfølgning for ordensovertrædelser og straffelovsovertrædelser, som eksempelvis betleri eller husfredskrænkelser med henblik på overnatning, ikke sker med henblik på at etablere grundlag for en senere udvisning af hjemløse udlændinge i tilfælde, hvor sådanne overtrædelser ikke ville medføre strafforfølgning af danske borgere i en tilsvarende situation. Der bør således ikke opstå en sammenhæng mellem en målrettet anvendelse af ordensbekendtgørelsen og straffeloven for "hjemløseforbrydelser" og administrative afgørelser om udvisning.

En sådan situation ville være problematisk i forhold til kravet om lighed for loven, der både er et grundlæggende princip i dansk ret og omfattet af blandt andet det generelle diskriminationsforbud i ICCPR.

Civilsamfundsorganisationer, der arbejder med udenlandske hjemløse, har i forbindelse med en konkret sag omtalt i pressen hævdet, at politiet og Udlændingestyrelsen forfølger mindre forseelser – som at sove på gaden – for at få EU-borgere udvist. I den konkrete sag havde en hjemløs rumænsk kvinde tre gange overtrådt ordensbekendtgørelsen ved at overnatte på offentlige steder og modtaget en enkelt bøde herfor. Hun blev frihedsberøvet med henblik på udvisning, men retten fandt ved prøvelsen af udvisningsgrundlaget, at udvisningen ville være i strid med EU's opholdsdirektiv og udlændingeloven, hvorfor frihedsberøvelsen ikke blev fundet lovlig.<sup>194</sup>

### **EN SAMMENHÆNGENDE POLITIK OG GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER**

Problemstillingen med tilgangen af fattige og udsatte hjemløse migranter er kendt i det meste af Europa, hvor en del af de mest udsatte fra de fattigste lande, i kortere eller længere perioder, tager ophold som hjemløse i de mere velhavende europæiske samfund.

EU-rettens opholdsregler giver hjemløse EU-borgere ret til at opholde sig i Danmark i en kortere periode. De udenlandske hjemløse benytter sig af denne rettighed, uagtet de svære betingelser, de lever under. Det er nærliggende at antage, at årsagen hertil er, at forholdene i Danmark, uagtet at de hjemløse ikke kan modtage støtte fra de danske myndigheder, trods alt er bedre end i deres oprindelsesland. Den politiske diskussion har i høj grad handlet om, at det danske velfærdssystem ikke skal belastes af udenlandske hjemløse, samt at adgangen til sociale ydelser kan antages at tiltrække flere fattige migranter. Udenlandske hjemløse modtager imidlertid ingen støtte via det almindelige velfærdssystem. Adgangen til at modtage velfærdsydelser er stort set begrænset til EU-borgere, der på baggrund af arbejde får status af arbejdstagere, dog med undtagelse af eksempelvis akut sundhedsbehandling.

De udenlandske hjemløse opholder sig i vidt omfang i Danmark lovligt, og en ændring af dette forhold vil – i forhold til de hjemløse EU-borgere – kræve grundlæggende ændringer i EU-retten. Deres ophold synes samtidig at skabe problemer af ordensmæssig karakter, som ikke løses trods en intensiveret politiindsats. Når dette er tilfældet, og når de svære livsbetingelser som udenlandsk hjemløs i Danmark ikke afholder dem fra at udnytte opholdsretten i medfør af EU-retten, bør det give anledning til overvejelser om udarbejdelsen af en sammenhængende politik på området.

De årlige puljer, der sikrer nødhjælp til udenlandske hjemløse i vintermånederne, kan ses som udtryk for en menneskeretlig afvejning af det politiske ønske om, at udenlandske hjemløse principielt ikke bør modtage offentlige ydelser, over for hensynet til de udenlandske hjemløses helbred og i

yderste instans risikoen for at dø af kulde ved at overnatte udendørs i de koldeste måneder. En sådan menneskeretlig afvejning kan ligeledes ses i adgangen til sundhedsydelser, hvor alle udlændinge, uanset opholdsgrundlag, har adgang til akut behandling.<sup>195</sup>

Udarbejdelse af en sammenhængende politik på området bør ske ud fra netop sådanne afvejninger af, hvordan man kan sikre de udenlandske hjemløses mest fundamentale behov og rettigheder, uden at dette forhindrer en politisk målsætning om, at udenlandske hjemløse ikke skal modtage ydelser via det almindelige danske velfærdssystem. En sådan sammenhængende politik forhindrer heller ikke, at Danmark kan have en effektiv udlændingekontrol og udvise de udenlandske hjemløse, der ikke opholder sig lovligt i Danmark eller begår kriminalitet.

Ser man på ressourceforbruget forbundet med politiets ordensindsats og kommunernes udgift til renhold i parker med videre i lyset af, at ordensproblemerne grundlæggende ikke bliver løst, kan det overvejes, om disse ressourcer er bedre investeret i overnatningsmuligheder, offentlige toiletter og lignende, der kunne tænkes bedre egnet til at løse problemerne.

#### **5.4.3 ANBEFALINGER**

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Danmark:

- udarbejder en samlet politik i forhold til udenlandske hjemløse i overensstemmelse med menneskeretlige standarder.
- afkriminaliserer betleri og alene strafforfølger sådanne handlinger, når dette i den konkrete situation fører til overtrædelse af ordensbekendtgørelsen.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget – at Danmark:

- registrerer anvendelsen af ordensbekendtgørelsen særskilt i forhold til overtrædelser relateret direkte til hjemløshed, som for eksempel at overnatte i det offentlige rum, for at afklare, i hvilket omfang hjemløse straffes for handlinger direkte relateret til hjemløshed.

## SLUTNOTER

<sup>1</sup> FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder, artikel 25, stk. 1.

<sup>2</sup> FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder artikel 11, stk. 1.

<sup>3</sup> Flygtningekonventionen artikel 21, Racediskriminationskonventionen artikel 5 (e)(iii), Kvindekonventionen artikel 14, stk. 2, litra h (vedr. kvinder i landområder), Børnekonventionen artikel 27, stk. 3, og Handikapkonventionen artikel 9 og 28.

<sup>4</sup> Den Europæiske Socialpagt, artikel 16.

<sup>5</sup> Henholdsvis den Europæiske Socialpagt, artikel 19, stk. 4, og 1988-tillægsprotokollen, artikel 4. Danmark har dog ikke tiltrådt Den Europæiske Socialpagt, artikel 19, om migranternes rettigheder.

<sup>6</sup> Den Reviderede Europæiske Socialpagt, artikel 31.

<sup>7</sup> For gennemgang af EMD's praksis i relation til boligrettigheder se Ida Elisabeth Koch, 'Human Rights as Indivisible Rights: the protection of socio-economic demands under the European Convention on Human Rights', Martinus Nijhoff Publishers, 2009, side 113ff.

<sup>8</sup> EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 7 og artikel 34, stk. 3.

<sup>9</sup> Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 46 og artikel 34.

<sup>10</sup> For nærmere om Special Rapportørens arbejde og mandat se <http://www.ohchr.org/en/issues/housing/pages/housingindex.aspx>.

<sup>11</sup> Ida Elisabeth Koch, 'Human Rights as Indivisible Rights: the protection of socio-economic demands under the European Convention on Human Rights', Martinus Nijhoff Publishers, 2009, side 7.

<sup>12</sup> FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 11.

<sup>13</sup> Det fremgår eksempelvis af FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 2, stk. 1, at staterne er forpligtigede til "at tage skridt til, i videst mulig udstrækning og ved alle egnede midler, herunder især lovgivningsforanstaltninger, at træffe forholdsregler med henblik på den fremadskridende fulde virkeliggørelse af de i denne konvention vedtagne rettigheder".

<sup>14</sup> FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 1.

<sup>15</sup> FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder artikel 2, stk. 2.

<sup>16</sup> Den Europæiske Socialkomité, Autism Europe v. France, Complaint No. 13/2002, Decision on the merits af 4. november 2003, § 53.

<sup>17</sup> EMD, Airey mod Irland, dom af 9. oktober 1979, app. nr. 6289/73, pkt. 26.

<sup>18</sup> FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 4, 1992 og General Comment 7, 1997.

<sup>19</sup> FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 4, 1992.

<sup>20</sup> FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 4, 1992.



- <sup>21</sup> FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 4, 1992, pkt. 16.
- <sup>22</sup> FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 4, 1992, pkt. 9.
- <sup>23</sup> FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 14, pkt. 33.
- <sup>24</sup> Den Europæiske Socialkomité, Conclusions XVIII-1 Volume 1, 2006, 'Statement of interpretation', pkt. 24. Det bemærkes dog, at Danmark ikke har tilsluttet sig artikel 19 vedrørende migrantarbejderes rettigheder.
- <sup>25</sup> Den Europæiske Socialkomité, 'Digest of the case law of the European Committee of Social Rights', 2008, side 115-116.
- <sup>26</sup> Den Europæiske Socialkomité, 'Digest of the case law of the European Committee of Social Rights', 2008, side 115-116.
- <sup>27</sup> Den Europæiske Socialkomité, Conclusions XIII-1, Turkey, side 258-259, og Den Europæiske Socialkomité, Conclusions XIII-3, Turkey, side 381-385.
- <sup>28</sup> Se blandt andet Den Europæiske Socialkomité, Conclusions XVIII-1 Volume 1, 2006, 'Statement of interpretation', pkt. 23-24, og Den Europæiske Socialkomité, European Roma Rights Center v. Bulgaria, Complaint No. 31§, 2005, Decision on admissibility af 10. oktober 2005.
- <sup>29</sup> FN's General Forsamling, resolution No. 543 (V1) 1952 (separationsresolutionen) og Wien-deklarationen vedtaget på World Conference on Human Rights, 25. juni 1993, UN Doc. A/CONF.157/23, pkt. 5.
- <sup>30</sup> EMD, Marzari mod Italien, afgørelse af 4. maj 1999, app. nr. 36448/97.
- <sup>31</sup> EMD, López Ostra mod Spanien, dom af 9. december 1994, app. nr. 16798/90.
- <sup>32</sup> Ida Elisabeth Koch, 'Human Rights as Indivisible Rights: the protection of socio-economic demands under the European Convention on Human Rights', Martinus Nijhoff Publishers, 2009, kapitel 6.5 samt Ida Elisabeth Koch, 'Boligrettigheder', Nordic Journal of Human Rights Studies, 2001.
- <sup>33</sup> EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 34(3).
- <sup>34</sup> EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 51.
- <sup>35</sup> EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 52.
- <sup>36</sup> Se Jonas Christoffersen, 'EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder med kommentarer', 2014, side 55. Om retsvirkning af henholdsvis rettigheder og principper se kapitel 3, side 55ff.
- <sup>37</sup> EU-Domstolen, C-571/10, Servet Kamberaj v Social Housing Institute of the Autonomous Province of Bolzano (IPES) and others. Se endvidere for en gennemgang af dommens betydning for retten til boligstøtte: <http://www.housingrightswatch.org/jurisprudence/c-57110-servet-kamberaj-v-social-housing-institute-autonomous-province-bolzano-ipes-and#.VGSDYv5OXMA>.
- <sup>38</sup> FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 2(2).
- <sup>39</sup> EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 21.
- <sup>40</sup> EU Direktiv 2000/43/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse og Direktiv 2004/113/EC om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser.
- <sup>41</sup> FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 2(2).
- <sup>42</sup> Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 14.

- <sup>43</sup> KAB, 'Håndbog om almene boliger', 2011, side 38.
- <sup>44</sup> KAB, 'Håndbog om almene boliger', 2011, side 39-40.
- <sup>45</sup> Ministeriet for by, bolig og landdistrikter, <http://mbbl.dk/bolig/almene-boliger/regler-om-almene-boliger/etablering-af-almene-boliger/finansiering-af-almene>.
- <sup>46</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1023 af 21. august 2013 om almene boliger m.v. (Almenboligloven).
- <sup>47</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1023 af 21. august 2013 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), § 5 b.
- <sup>48</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1023 af 21. august 2013 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), § 59, stk. 1.
- <sup>49</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1231 af 29. oktober 2013 om individuel boligstøtte med senere ændringer.
- <sup>50</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1193 af 13. november 2014 om aktiv socialpolitik med senere ændringer (Aktivloven), § 34.
- <sup>51</sup> Social- og Integrationsministeriet, 2011, 'Presentation to the European Commission of Denmark's National Roma Inclusion Strategy', [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma\\_denmark\\_strategy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_denmark_strategy_en.pdf).
- <sup>52</sup> Lovbekendtgørelse nr. 963 af 11. august 2010 om lejeloven.
- <sup>53</sup> Lovbekendtgørelse nr. 961 af 11. august 2010 om leje af almene boliger.
- <sup>54</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1308 af 19. december 2014 Retsplejeloven med senere ændringer § 509, stk. 1.
- <sup>55</sup> Se blandt andet Lov nr. 544 af 6. juni 2007 om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Pligt til at genvurdere hjælpen til personer, som udsættes af beboelseslejemål) og Lov nr. 286 af 15. april 2009 om ændring af lov om leje af almene boliger, lov om leje og forskellige andre love (Initiativer for at forhindre udsættelser af lejere som følge af manglende betaling af husleje m.v.).
- <sup>56</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1023 af 21. august 2013 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), § 92, stk. 2, og lovbekendtgørelse nr. 1019 af 23. september 2014 om retssikkerhed og administration på det sociale område med senere ændringer (Retssikkerhedsloven), § 5 a.
- <sup>57</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1193 af 13. november 2014 om aktiv socialpolitik med senere ændringer (Aktivloven), § 81 a.
- <sup>58</sup> Lovbekendtgørelse nr. 150 af 16. februar 2015 om social service (Serviceloven), § 80.
- <sup>59</sup> Lovbekendtgørelse nr. 150 af 16. februar 2015 om social service (Serviceloven), § 110.
- <sup>60</sup> Lovbekendtgørelse nr. 150 af 16. februar 2015 om social service (Serviceloven), § 107.
- <sup>61</sup> Lovbekendtgørelse nr. 150 af 16. februar 2015 om social service (Serviceloven), § 109.
- <sup>62</sup> Lovbekendtgørelse nr. 150 af 16. februar 2015 om social service (Serviceloven), §§ 108 (varig nedsat funktionsevne) og 192 (plejehjem).
- <sup>63</sup> Lovbekendtgørelse nr. 150 af 16. februar 2015 om social service (Serviceloven), §§ 2 og 4.
- <sup>64</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1678 af 19. december 2013 om ligestilling af kvinder og mænd.
- <sup>65</sup> Lovbekendtgørelse nr. 374 af 28. maj 2003 om etnisk ligebehandling.
- <sup>66</sup> Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 'Færre særligt udsatte boligområder', pressemeddelelse, 1. december 2014, tilgængelig på <http://www.mbbl.dk/nyheder/nyhed/faerre-saerligt-udsatte-boligomraader>.

- <sup>67</sup> Hans Skifter Andersen, 'Indvandring, integration og etnisk segregation – udviklingen i indvandrernes bosætning siden 1985', SBI 2015:01, Statens Byggeforskningsinstitut, 2015, side 37.
- <sup>68</sup> FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, Concluding observations Denmark, 2011, E/C.12/DNK/CO/5. En uofficiel dansk oversættelse af komitéens anbefalinger er tilgængelig på [www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk).
- <sup>69</sup> FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, Concluding observations Denmark, 2011, E/C.12/DNK/CO/5. En uofficiel dansk oversættelse af komitéens anbefalinger er tilgængelig på [www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk).
- <sup>70</sup> FN's Racediskriminationskomité, Concluding observations Denmark, 2010, CERD/C/DNK/CO/18-19, pkt. 15.
- <sup>71</sup> Hans Skifter Andersen, 'Privat boligudlejning – motiver, strategier og økonomi', SBI 2008:01, side 9.
- <sup>72</sup> Hans Skifter Andersen, 'Privat boligudlejning – motiver, strategier og økonomi', SBI 2008:01, side 9.
- <sup>73</sup> Hans Skifter Andersen, 'Privat boligudlejning under lup', Center for Boligforskning, tilgængelig på: <http://boligforskning.dk/privat-boligudlejning>.
- <sup>74</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1678 af 19. december 2013 om ligestilling af kvinder og mænd og lovbekendtgørelse nr. 374 af 28. maj 2003 om etnisk ligebehandling.
- <sup>75</sup> Ligebehandlingsnævnets afgørelse nr. 34/2010.
- <sup>76</sup> Hans Skifter Andersen, 'Privat boligudlejning – motiver, strategier og økonomi', SBI 2008:01, side 87-88.
- <sup>77</sup> Ankestyrelsen, 'Kortlægning af etnisk diskrimination på det private boligmarked', 2015.
- <sup>78</sup> Landsbyggefonden, 'Statistik - Beboere i den almene boligsektor 2014', side 3.
- <sup>79</sup> Landsbyggefonden, 'Statistik- beboere i den almene boligsektor 2014', side 6-7.
- <sup>80</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1023 af 21. august 2013 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), § 61 a.
- <sup>81</sup> DR, 'Boligminister: Kommunerne snyder ikke de boligsøgende', 11. april 2014, tilgængelige på: <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2014/04/10/140957.htm>.
- <sup>82</sup> SFI, 'Udlejningsredskaber i almene boligområder – en analyse af brugen af effekterne af udlejningsredskaber i almene boliger', 12:05 2012, side 18-21.
- <sup>83</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1023 af 21. august 2013 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), § 59.
- <sup>84</sup> SFI, 'Udlejningsredskaber i almene boligområder – en analyse af brugen af effekterne af udlejningsredskaber i almene boliger', 12:05 2012, side 85.
- <sup>85</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1023 af 21. august 2013 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), § 59, stk. 6 og 7.
- <sup>86</sup> Statsrevisorenes Beretning 22/2013 om indsatsen over for hjemløse.
- <sup>87</sup> Statsrevisorenes Beretning 22/2013 om indsatsen over for hjemløse, kapitel 4.
- <sup>88</sup> SFI, 'Udlejningsredskaber i almene boligområder – en analyse af brugen af effekterne af udlejningsredskaber i almene boliger', 12:05, 2012, side 94-95.
- <sup>89</sup> FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 11.

- <sup>90</sup> FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 4, 1992, og General Comment 7, 1997.
- <sup>91</sup> FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 17.
- <sup>92</sup> FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 7, 1997, pkt. 3-4 og 10.
- <sup>93</sup> FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 4, 1992, pkt. 16, og General Comment 7, 1997, pkt. 17.
- <sup>94</sup> FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, Concluding observations Denmark, 2011, E/C.12/DNK/CO/5. En uofficiel dansk oversættelse af komitéens anbefalinger er tilgængelig på [www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk).
- <sup>95</sup> EMD, Marzari mod Italien, afgørelse af 4. maj 1999, app. nr. 36448/97, og EMD, López Ostra mod Spanien, dom af 9. december 1994, app. nr. 16798/90.
- <sup>96</sup> EMD, Chapman mod Storbritannien, dom af 18. januar 2001, app. nr. 27238/95, pkt. 99 og 113.
- <sup>97</sup> EMD, Chapman mod Storbritannien, dom af 18. januar 2001, app. nr. 27238/95, pkt. 99.
- <sup>98</sup> EMD, Connors mod Storbritannien, dom af 27. maj 2004, app. nr. 66746/01.
- <sup>99</sup> Ida Elisabeth Koch, 'Boligrettigheder', Nordic Journal of Human Rights Studies, 2001, domsreferencer i note 7.
- <sup>100</sup> Ida Elisabeth Koch, 'Boligrettigheder', Nordic Journal of Human Rights Studies, 2001, og Ida Elisabeth Koch, 'Human Rights as Indivisible Rights: the protection of socio-economic demands under the European Convention on Human Rights', Martinus Nijhoff Publishers, 2009, kapitel 6.5.
- <sup>101</sup> EMD, Velosa Barreto mod Portugal, dom af 21. november 1995, app. nr.: 18072/91.
- <sup>102</sup> EMD, Immobiliare Saffi mod Italien, dom af 28. juli 1999, app. nr.: 22774/93, pkt. 49 og EMD, Connors mod Storbritannien, dom af 27. maj 2004, app. nr. 66746/01, pkt. 82.
- <sup>103</sup> Domstolsstyrelsen, 'Statistik for fogedsager, Huslejesager – udsættelsessager for privat bolig i perioden 2002-2009', og Domstolsstyrelsen, 'Statistik for fogedsager, Huslejesager – udsættelsessager for privat bolig i perioden 2009-1. halvår 2014'.
- <sup>104</sup> SFI, 'Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig og konsekvenserne af en udsættelse', 08:09, 2008, side 10.
- <sup>105</sup> SFI, 'Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig og konsekvenserne af en udsættelse', 08:09, 2008, SFI, 'Når fogeden banker på – Fogedsager og effektive udsættelser af lejere', 12:27, 2012 og SFI, 'Når børnefamilier sættes ud af deres lejebolig', 13:03, 2013.
- <sup>106</sup> SFI, 'Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig og konsekvenserne af en udsættelse', 08:09, 2008, side 10.
- <sup>107</sup> SFI, 'Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig og konsekvenserne af en udsættelse', 08:09, 2008, side 12 og SFI, 'Når fogeden banker på – Fogedsager og effektive udsættelser af lejere', 12:27, 2012, side 11.
- <sup>108</sup> SFI, 'Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig og konsekvenserne af en udsættelse', 08:09, 2008, side 12 og SFI, 'Når fogeden banker på – Fogedsager og effektive udsættelser af lejere', 12:27, 2012, kapitel 1.
- <sup>109</sup> SFI, 'Når børnefamilier sættes ud af deres lejebolig', 13:03, 2013, side 13.
- <sup>110</sup> SFI, 'Når fogeden banker på – Fogedsager og effektive udsættelser af lejere', 12:27, 2012, side 11.

- <sup>111</sup> SFI, 'Når fogeden banker på – Fogedsager og effektive udsættelser af lejere', 12:27, 2012, side 20.
- <sup>112</sup> SFI, 'Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig og konsekvenserne af en udsættelse', 08:09, 2008, SFI, 'Når fogeden banker på – Fogedsager og effektive udsættelser af lejere', 12:27, 2012 og SFI, 'Når børnefamilier sættes ud af deres lejlighed', 13:03, 2013.
- <sup>113</sup> SFI, 'Når fogeden banker på – Fogedsager og effektive udsættelser af lejere', 12:27, 2012, side 17.
- <sup>114</sup> SFI, 'Når børnefamilier sættes ud af deres lejlighed', 13:03, 2013, side 20-22.
- <sup>115</sup> Lovbekendtgørelse nr. 150 af 16. februar 2015 om social service (Serviceloven), § 80.
- <sup>116</sup> Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 186-189.
- <sup>117</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1023 af 21. august 2013 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), § 59.
- <sup>118</sup> SFI, 'Når børnefamilier sættes ud af deres lejlighed', 13:03, 2013, side 77.
- <sup>119</sup> SFI, 'Udlejningsredskaber i almene boligområder – en analyse af brugen af effekterne af udlejningsredskaber i almene boliger', 12:05 2012, side 85.
- <sup>120</sup> SFI, 'Når børnefamilier sættes ud af deres lejlighed', 13:03, 2013, side 22.
- <sup>121</sup> SFI, 'Når børnefamilier sættes ud af deres lejlighed', 13:03, 2013, side 89ff.
- <sup>122</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1023 af 21. august 2013 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), § 92, stk. 2 og lovbekendtgørelse nr. 1019 af 23. september 2014 om retssikkerhed og administration på det sociale område med senere ændringer (Retssikkerhedsloven), § 5 a.
- <sup>123</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1193 af 13. november 2014 om aktiv socialpolitik med senere ændringer (Aktivloven), § 81 a.
- <sup>124</sup> Bemærkningerne til Lov nr. 723 af 25. juni 2014 om ændring af lov om aktiv social politik (midlertidig huslejhjælp).
- <sup>125</sup> Lov nr. 1522 af 27. december 2014 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om individuel boligstøtte og kildeskatteloven (Ophævelse af gensidig forsørgelsespligt for samlevende, afskaffelse af laveste forsørgersats, højere boligsikring til unge par med børn, særlig støtte for unge under 30 år, ingen fradrag for lejeindtægter fra logerende i egen bolig m.v.).
- <sup>126</sup> Ankestyrelsen, 'Støtte og rådgivning til udsættelsestruede lejere', november 2014.
- <sup>127</sup> Ankestyrelsen, 'Støtte og rådgivning til udsættelsestruede lejere', november 2014.
- <sup>128</sup> Ankestyrelsen, 'Støtte og rådgivning til udsættelsestruede lejere', november 2014.
- <sup>129</sup> Ankestyrelsen, 'Støtte og rådgivning til udsættelsestruede lejere', november 2014.
- <sup>130</sup> Ankestyrelsen, 'Støtte og rådgivning til udsættelsestruede lejere', november 2014.
- <sup>131</sup> SFI, 'Når børnefamilier sættes ud af deres lejlighed', 13:03, 2013, side 23.
- <sup>132</sup> SFI, 'Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig og konsekvenserne af en udsættelse', 08:09, 2008, side 19.
- <sup>133</sup> Statsrevisorenes Beretning 22/2013 om indsatsen over for hjemløse, side 32-34.
- <sup>134</sup> FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 4, 1992, pkt. 4.
- <sup>135</sup> FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 10.

- <sup>136</sup> FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 4, 1992, pkt. 12.
- <sup>137</sup> SFI, 'Hjemløshed i Danmark 2013 – National kortlægning', 13:21, 2013, side 9-10.
- <sup>138</sup> SFI, 'Hjemløshed i Danmark 2013 – National kortlægning', 13:21, 2013, side 9-10.
- <sup>139</sup> SFI, 'Hjemløshed i Danmark 2013 – National kortlægning', 13:21, 2013, side 9-10.
- <sup>140</sup> Rambøll, 'Hjemløsestrategien – afsluttende rapport – sammenfatning', 2013, side 1-6.
- <sup>141</sup> Rambøll, 'Hjemløsestrategien – afsluttende rapport – sammenfatning', 2013, side 1-6.
- <sup>142</sup> Statsrevisorenes Beretning 22/2013 om indsatsen over for hjemløse.
- <sup>143</sup> Socialstyrelsen, <http://www.socialstyrelsen.dk/udsatte/aktuelt/hjemlosestrategiens-metoder-udbredes-til-26-kommuner>.
- <sup>144</sup> Aftale om satspuljen på det social-, børne- og integrationspolitiske område 2014-2017, tilgængelig på: <http://sm.dk/filer/nyheder/dokumenter-til-nyheder-2013/aftaletekst-1.pdf>.
- <sup>145</sup> Aftale om udmøntning af satspuljen på børne-, ligestillings-, integrations- og socialområdet 2015-2018, tilgængelig på: [http://sm.dk/filer/nyheder/dokumenter-til-nyheder-2014/aftale-om-satspuljen-for-2015\\_endelig.pdf](http://sm.dk/filer/nyheder/dokumenter-til-nyheder-2014/aftale-om-satspuljen-for-2015_endelig.pdf).
- <sup>146</sup> Ankestyrelsen, 'Ankestyrelsens statistikker – Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 – Årsstatistik for 2013', side 4.
- <sup>147</sup> Lovbekendtgørelse nr. 150 af 16. februar 2015 om social service (Serviceloven), § 80.
- <sup>148</sup> Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 168.
- <sup>149</sup> Lovbekendtgørelse nr. 150 af 16. februar 2015 om social service (Serviceloven), § 4.
- <sup>150</sup> Statsforvaltningen Midtjylland, Kommunaltilsynet, Udtalelse af 28. juni 2012 om Århus Kommunes anvendelse af venteliste, tilgængelig på: <http://www.statsforvaltningen.dk/Tilsynsafgørelser/Files/VedhaeftetFil/1085.pdf>.
- <sup>151</sup> Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Orienteringsskrivelse af 11. december 14, Socialudvalget 2014-15, SOU Alm. del endeligt svar på spørgsmål 85.
- <sup>152</sup> Ankestyrelsen, 'Ankestyrelsens statistikker – Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 – Årsstatistik for 2013', side 8-9.
- <sup>153</sup> Socialministeriet, 'Nødovernatning er ikke et billigt vandrehjem', pressemeddelelse af 2. december 2010, tilgængelig på: <http://www.socialjura.dk/pressemeddelelser/2010/socialministeriet-212-2010/>, og Information, 'Minister: Ingen skal sove ude i kulden', 4. februar 2012, tilgængelig på: <http://www.information.dk/telegram/292606>.
- <sup>154</sup> Ankestyrelsen, Principafgørelse 60-14.
- <sup>155</sup> SFI, 'Livet på Hjemløseboformer – Brugerundersøgelse på § 110-boformer', 15:02, 2015, side 9-12.
- <sup>156</sup> Lovbekendtgørelse nr. 150 af 16. februar 2015 om social service (Serviceloven), § 141, stk. 2, nr. 2.
- <sup>157</sup> Statsrevisorenes Beretning 22/2013 om indsatsen over for hjemløse, side 19-21.
- <sup>158</sup> L 138 Forslag til lov om ændring af lov om social service (Udvidet og styrket indsats for kvinder på krisecentre og orienteringspligt for kvindekrisecentre og forsorgshjem, herberger m.v.), fremsat 18. februar 2015.

- <sup>159</sup> Regeringen, 'Alle skal med – Målsætninger for de mest udsatte frem mod 2020', september 2013, tilgængelig på: <http://sm.dk/publikationer/alle-skal-med-malsaetninger-for-de-mest-udsatte-frem-mod-2020>.
- <sup>160</sup> FN's Generalforsamling, resolution nr. 543 (V1) 1952 (separationsresolutionen) og Wien-deklarationen vedtaget på World Conference on Human Rights, 25. juni 1993, UN Doc. A/CONF.157/23, pkt. 5.
- <sup>161</sup> Miloon Kothari, Report of the Special Rapporteur on adequate housing ad a component of the rights to an adequate standard of living, Rapport til FN's Menneskerettighedskommission, E/CN.4/2005/48, 2005, pkt. 32 og 70 (c) (ii).
- <sup>162</sup> FN's Habitat Agenda, pkt. 11 og 61 (b). Tilgængelig på: [http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat\\_agenda.asp](http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp).
- <sup>163</sup> FN's Guidelines on Extreme Poverty and Human Rights, pkt. 66 (c).
- <sup>164</sup> Magdalena Sepúlveda Carmona, Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Rapport til FN's Menneskerettighedsråd, UN Doc. A/67/278, 2012, pkt. 48-50.
- <sup>165</sup> FN's Menneskerettighedskomiteé, Concluding observations on the fourth report of the United States of America, vedtaget på komitéens 110. session 10.-28. marts 2014, pkt. 19.
- <sup>166</sup> FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 7, 9, 17 og 26.
- <sup>167</sup> Den Europæiske Menneskerettighedskonvention Tillægsprotokol 4, artikel 2.
- <sup>168</sup> Lov nr. 444 af 9. juni 2004 om politiets virksomhed (Politiloven) med senere ændringer §§ 1 og 2, nr. 1 og 2.
- <sup>169</sup> Bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger med senere ændringer (Ordensbekendtgørelsen).
- <sup>170</sup> Ordensbekendtgørelsen, § 2, stk. 1.
- <sup>171</sup> Ordensbekendtgørelsen, § 3, stk. 1.
- <sup>172</sup> Ordensbekendtgørelsen, § 3, stk. 2.
- <sup>173</sup> Ordensbekendtgørelsen, § 6, stk. 1.
- <sup>174</sup> Ordensbekendtgørelsen, § 18.
- <sup>175</sup> Ordensbekendtgørelsen, § 18, jf. § 6, stk. 2 og 3.
- <sup>176</sup> Gadejuristens høringssvar af 12. januar 2011 vedrørende forslag til ændring af lov om politiets virksomhed (skærpelse af bødeniveauet for overtrædelse af ordensbekendtgørelsen mv.), <http://www.ft.dk/samling/20101/lovforslag/l102/bilag/4/943593.pdf>.
- <sup>177</sup> Hus Forbi, 'Hjemløse smides væk fra byens pladser', Årgang 15, nr. 1, januar 2011, side 4.
- <sup>178</sup> Gadejuristens høringssvar af 12. januar 2011 vedrørende forslag til ændring af lov om politiets virksomhed (skærpelse af bødeniveauet for overtrædelse af ordensbekendtgørelsen mv.), <http://www.ft.dk/samling/20101/lovforslag/l102/bilag/4/943593.pdf>.
- <sup>179</sup> EMD, Oliviera mod Holland, dom af 4. juni 2002, app.nr.: 33129/96, og EMD, Landvreugd mod Holland, dom af 4. juni 2002, app. nr.: 37331/97.
- <sup>180</sup> Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 14.
- <sup>181</sup> Berlingske, 'Hjemløseproblem tynger København', 10. august 2014.
- <sup>182</sup> EU's Direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (EU's Opholdsdirektiv) artikel 27 (2).

- <sup>183</sup> Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 'Notat om adgangen til ud- og afvisning af EU-/EØS-statsborgere på baggrund af subsistensløshed eller af hensynet til den offentlige orden', 30. juni 2011, tilgængelig på: [https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/A0CC770C-2298-47E3-9165-43178B582A72/0/notat om adgangen til ud og afvisning af eu eos statsborgere 30062011.pdf](https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/A0CC770C-2298-47E3-9165-43178B582A72/0/notat_om_adgangen_til_ud_og_afvisning_af_eu_eos_statsborgere_30062011.pdf).
- <sup>184</sup> Højesterets kendelse afsagt 31. marts 2011, sag 319/2010.
- <sup>185</sup> Højesterets kendelse afsagt 31. marts 2011, sag 264/2010.
- <sup>186</sup> Højesterets kendelser afsagt 31. marts 2011, sag 316/2010 og sag 143/2009.
- <sup>187</sup> Politiken, 'Politiet går på sommerjagt efter udenlandske hjemløse i København', 9. juni 2014.
- <sup>188</sup> Kristeligt Dagblad, 'Politiet kritiseres for at stresser hjemløse', 7. oktober 2014.
- <sup>189</sup> Lovbekendtgørelse nr. 871 af 4. juli 2014 Straffeloven, § 197.
- <sup>190</sup> Straffelovrådets betænkning nr. 1424/2002 om straffastsættelse og strafferammer, kapitel 21, pkt. 2.
- <sup>191</sup> Folketingets Restudvalg 2013-14, REU Alm. del, svar på spørgsmål 95.
- <sup>192</sup> Folketingets Restudvalg 2013-14, REU Alm. del, svar på spørgsmål 1431, og Folketingets Restudvalg 2013-14, REU Alm. del, svar på spørgsmål 1432.
- <sup>193</sup> Folketingets Restudvalg 2013-14, REU Alm. del, svar på spørgsmål 1431, og Folketingets Restudvalg 2013-14, REU Alm. del, svar på spørgsmål 1432.
- <sup>194</sup> Information, 'Rumænsk romakvinde vinder sag over Udlændingestyrelsen', 11. august 2014, tilgængelig på <http://www.information.dk/505979>.
- <sup>195</sup> Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, 'Sundhedsydelse til uregistrerede migranter', Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2013-14, UUI Alm. del, bilag 148.



INSTITUT FOR  
MENNESKE  
RETTIGHEDER

