

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

RETTE TIL BOLIG

STATUS 2015-16



RETTE TIL BOLIG STATUS 2015-16

Denne delrapport er en del af Institut for Menneskerettigheds rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2015-16'. 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, forvaltningens kontrol, frihedsberøvelse, handicap, køn, magtanvendelse, religion, retfærdig rettergang, retten til bolig, statsborgerskab, uddannelse, udvisning og udlevering, uregistrerede migranter, væbnet konflikt, ytringsfrihed og ældre.

Rapporten kan læses i sin fulde længde på instituttets hjemmeside, 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.

ISBN: 978-87-93241-56-5

EAN: 9788793241565

ISSN: 2445-9038

© 2016 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 3269 8888
www.menneskeret.dk

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx 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

INDHOLD

| | | |
|----------|------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | OVERBLIK | 5 |
| 1.1 | INDHOLD OG AFGRÆNSNING | 5 |
| 2 | DEN INTERNATIONALE RAMME | 7 |
| 2.1 | INTERNATIONALE KONVENTIONER | 7 |
| 2.2 | ØKONOMISKE, SOCIALE OG KULTURELLE RETTIGHEDER | 8 |
| 2.3 | DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE AF RETTEN TIL BOLIG | 10 |
| 2.4 | IKKE-DISKRIMINATION | 13 |
| 3 | DEN NATIONALE RAMME | 14 |
| 3.1 | ALMENE BOLIGER | 14 |
| 3.2 | BOLIGSTØTTE | 15 |
| 3.3 | UDSÆTTELSE OG LEJERETTIGHEDER | 15 |
| 3.4 | BOTILBUD | 16 |
| 3.5 | LIGEBEHANDLING OG BOLIG | 17 |
| 4 | DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING | 18 |
| 5 | HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK | 21 |
| 5.1 | ADGANG TIL BOLIG | 21 |
| 5.1.1 | DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE | 21 |
| 5.1.2 | DANSKE FORHOLD | 22 |
| 5.1.3 | ANBEFALINGER | 29 |
| 5.2 | TVANGSMÆSSIG UDSÆTTELSE AF LEJERE | 29 |
| 5.2.1 | DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE | 30 |
| 5.2.2 | DANSKE FORHOLD | 32 |
| 5.2.3 | ANBEFALINGER | 42 |
| 5.3 | HJEMLØSHED | 43 |
| 5.3.1 | DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE | 43 |
| 5.3.2 | DANSKE FORHOLD | 44 |
| 5.3.3 | ANBEFALINGER | 53 |
| 5.4 | KRIMINALISERING AF HJEMLØSES FORHOLD | 53 |
| 5.4.1 | DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE | 54 |
| 5.4.2 | DANSKE FORHOLD | 55 |
| 5.4.3 | ANBEFALINGER | 58 |
| | SLUTNOTER | 59 |

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 retten til bolig for den enkelte. 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. Den almene boligsektor er statens og kommunernes vigtigste redskab til at regulere personer med lav indkomsts adgang til en passende bolig. Delrapporten fokuserer på de udfordringer i den almene boligsektor, der er forbundet med de senere års politiske initiativer rettet mod dels at nedbringe antallet af udsatte boligområder, ”ghettoer”, dels 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, de facto-kriminalisering af hjemløse personers almindelige handlinger og kommunernes krav til hjemløse. 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, for eksempel retten til sundhed, og i forhold til visse borgerlige og politiske rettigheder, for eksempel retten til frihed og sikkerhed. Hjemløse migranternes forhold beskrives ikke i denne delrapport, men i delrapporten om uregistrerede migranter.

Vi behandler en række relaterede emner i andre delrapporter. I delrapporten om introduktion til menneskeretten beskriver vi forskelle og ligheder mellem økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og borgerlige og politiske rettigheder. I delrapporten om handicap behandler vi spørgsmålet om tilgængelighed i forbindelse med nybyggeri og renovering samt om institutioner som boform og retten til selv at vælge bopæl.

KAPITEL 2

2 DEN INTERNATIONALE RAMME

2.1 INTERNATIONALE KONVENTIONER

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.¹ Verdenserklæringen er ikke juridisk bindende.

Retten til bolig er også omfattet af internationale konventioner, som er juridisk bindende, dels på globalt niveau under FN, dels på europæisk niveau under Europarådet og EU.

FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ØSKR) angiver, 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.²

En række andre FN-konventioner indeholder også bestemmelser, der i forskelligt omfang beskytter retten til bolig: 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 (Kvindekongventionen), FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen) og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handikapkonventionen).³

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

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder i artikel 8 en beskyttelse af retten til respekt for privat- og familieliv, hjem og korrespondance. Tillægsprotokol 1, artikel 1, indeholder en beskyttelse af ejendomsretten, der

efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis beskytter boligrettigheder i et vist omfang.⁷

EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder indeholder også en bestemmelse om retten til privat- og familieliv svarende til EMRK og indeholder derudover en bestemmelse om ret til boligstøtte.⁸

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 FN's Menneskerettighedsråd har antaget en såkaldt Special Rapportør til at overvåge staternes implementering af retten til bolig. Rapportøren afrapporterer årligt til rådet og udarbejder tematiske rapporter.⁹ Den Europæiske Socialkomité (Socialkomitéen) overvåger implementeringen af Den Europæiske Socialpagt.

Enkeltpersoner eller grupper, som mener, at deres rettigheder er krænket, kan på nærmere bestemt betingelser klage til FN's traktatkomitéer. Danmark har dog ikke tiltrådt den protokol, der giver klageadgang til ØSKR-komitéen, så det er ikke muligt at indbringe en individuel klage til FN-systemet for krænkelse af en borgers rettigheder efter ØSKR.

Borgere kan på bestemte vilkår indbringe sager om krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for konventionens kontrolorgan, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). I modsætning til FN's traktatkomitéer træffer EMD juridisk bindende afgørelser i de enkelte sager.¹⁰

2.2 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": Beskyttelsen af en specifik rettighed angives som mål, og statens forpligtelse til at tage alle passende skridt med henblik på at sikre denne rettighed angives som middel.¹¹ Af FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ØSKR) fremgår eksempelvis, at staterne anerkender retten til blandt andet bolig, og at staterne vil træffe passende foranstaltninger til at sikre virkeliggørelsen af denne rettighed.¹²

Økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder må i vidt omfang søges opnået gradvist og fremadskridende via blandt andet politiske og lovgivningsmæssige tiltag. Det fremgår eksempelvis af ØSKR, at staterne er forpligtet 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".¹³

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.¹⁴ 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.¹⁵ Da staternes fulde virkeliggørelse af ØSKR må ske "fremadskridende", kræver det tungtvejende grunde at sænke beskyttelsesniveauet bevidst.¹⁶

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 ikrafttræden, og minimumsniveauet er således ikke en målsætning, der skal opnås gradvist.¹⁷ Derudover er medlemsstaterne forpligtet til at sikre, at der ikke sker diskrimination af bestemte befolkningsgrupper i forhold til beskyttelsen af disse rettigheder.¹⁸

Socialkomitéen har anlagt en tilsvarende forståelse, når opfyldelsen af en rettighed efter Den Europæiske Socialpagt er særlig kompleks eller omkostningsfuld for staten at løse. Medlemsstaterne er forpligtet til at iværksætte foranstaltninger, der muliggør opfyldelsen af socialpagtens formål inden for en rimelig tid, med målbar fremgang, men også med en vis grad af hensyntagen til statens tilgængelige ressourcer. Socialkomitéen har i den forbindelse understreget, at staten må være særlig opmærksom på udsatte gruppers rettigheder.¹⁹

Rettighederne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) beskrives almindeligvis som borgerlige og politiske rettigheder. Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis må rettighederne fortolkes således, at de yder en praktisk og effektiv beskyttelse. Dette betyder blandt andet, at rettighederne også kan omfatte positive forpligtelser for staten til at sikre visse socioøkonomiske forhold, når dette er nødvendigt for at sikre en praktisk og effektiv beskyttelse af EMRK's rettigheder.²⁰ EMD overlader dog generelt staterne en bred skønsmargin i sådanne tilfælde.

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

2.3 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE AF RETTEN TIL BOLIG

FN's ØSKR-komité har udarbejdet en generel kommentar om retten til bolig samt en generel kommentar om tvangsmæssige udsættelser.²¹

ØSKR-komitéens generelle kommentar om retten til bolig berører 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.²²

Det er således ØSKR-komitéens opfattelse, at retten til bolig skal forstås bredere end retten til "tag over hovedet". 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.²³ Komitéen fremhæver endvidere, at staterne skal sikre, at udsættelser ikke resulterer i hjemløshed.²⁴

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), bevægelsesfrihed og retten til at deltage i offentlige beslutningsprocesser er dermed også relevante i forhold til retten til bolig.²⁵

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.²⁶

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

Statens forpligtelse til at "beskytte" den enkeltes menneskerettigheder betyder, at staten skal hindre andres indgreb i en borgers rettigheder. Staten bør vedtage lovgivning med henblik på at sikre, at private interessenter som 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 at boligsøgende bliver udnyttet.

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 initiativer, som sikrer alle borgere muligheden for en passende bolig.

Den Europæiske Socialpagt indeholder ikke en særskilt bestemmelse om retten til bolig. Retten til bolig beskyttes derfor alene som led i socialpagtens beskyttelse af familien, migrantarbejdere og ældre.²⁷

Socialkomitéen fortolker begrebet "familie" i overensstemmelse med EMD's praksis. Familien omfatter ikke alene ægtefæller og børn, men også andre samlivsformer. Staterne har en vis skønsmargin i forhold til, hvilken politik de ønsker at forfølge for at sikre en social, juridisk og økonomisk beskyttelse af familien.²⁸ 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.²⁹ Socialkomitéen har blandt andet beskæftiget sig med tvangsmæssig evakuering af en landsby³⁰ og med romaers adgang til boliger.³¹

Det er almindeligt anerkendt, at alle menneskerettigheder skal anses som udelelige, ligeværdige og indbyrdes forbundne og afhængige.³² Retten til bolig kan have stor indflydelse på muligheden for at nyde godt af andre rettigheder, ligesom beskyttelsen af andre rettigheder kan have stor betydning for beskyttelsen af retten til bolig.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder ikke en egentlig beskyttelse af retten til bolig, men beskytter mod indgreb i privat- og familielivet, herunder hjemmet. 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.³³ 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.³⁴

EMRK beskytter herudover ejendomsretten, som har betydning i forhold til lejerettigheder. EMD har i en række sager fundet, at statens indgreb i en udlejers ejendomsret ikke udgjorde et uproportionalt indgreb, da indgrebet skete for at beskytte lejerne. Hensyn til lejere kan således i et vist omfang give staterne mulighed for at gøre indgreb i en udlejers ejendomsret, uden at staterne dog er menneskeretligt forpligtet hertil.³⁵

EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder (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.³⁶

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 som udgangspunkt ikke EU-rettens anvendelsesområde.³⁷

EU-chartret skelner mellem "rettigheder" og "principper".³⁸ 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 få betydning ved fortolkning af såvel EU-retten som national ret, der gennemfører EU-retten.³⁹

Retten til boligstøtte må forstås som et princip, der primært afspejler en politisk forpligtelse for EU-institutionerne og medlemsstaterne til at gennemføre rettigheden.

EU-Domstolen har forholdt sig direkte til boligstøtte. Direktivet om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding⁴⁰ giver medlemsstaterne mulighed for at begrænse kravet om ligebehandling uanset nationalitet til de mest essentielle sociale ydelser. Domstolen har – med henvisning til at retten til boligstøtte fremgår direkte af EU-chartret – fortolket direktivet 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 kan fortolkes udvidende til at vedrøre retten til bolig i bredere forstand.⁴¹

2.4 IKKE-DISKRIMINATION

ØSKR indeholder et forbud mod diskrimination i forhold til konventionens rettigheder, herunder også i relation til retten til bolig.⁴² Tilsvarende diskriminationsforbud findes også i de øvrige FN-konventioner. I EU-retten findes der et diskriminationsforbud i EU-chartret,⁴³ ligesom der findes en række direktiver om ligebehandling,⁴⁴ som blandt andet forbyder diskrimination i adgangen til boliger, dog kun diskrimination på baggrund af køn og race eller etnisk oprindelse.

Både ØSKR, EU-chartret og EMRK indeholder en bred og ikke-udtømmende liste af diskriminationsgrunde. Diskriminationsforbuddet gælder alene i forhold til den enkelte konventions rettigheder. Eksempelvis gælder diskriminationsforbuddet i EMRK kun, når en situation omfattes af beskyttelsesområdet for en af konventionens rettigheder.⁴⁵

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 reguleringen 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).⁴⁶

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. Efter den økonomiske krise er boligpriserne mange steder i landet igen på niveau med tiden før krisen. 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.⁴⁷

3.1 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.⁴⁸

Almenboligsektoren er reguleret ved lov om almene boliger.⁴⁹ 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.⁵⁰ Formålet er at løse de sociale opgaver i boligforsyningen, og de almene boligorganisationer udgør derfor en hjørnesteen 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.⁵¹

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.⁵² 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. Kommunerne har dog pligt til at anvise permanent bolig til flygtninge, der er visiteret til kommunen.⁵³ Indtil dette kan ske, skal kommunen endvidere anvise en midlertidig bolig til flygtninge.⁵⁴ Afgørelse om anvisning af midlertidig bolig kan påklages til Ankestyrelsen.⁵⁵

3.2 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.⁵⁶ Hertil kan der også søges om støtte til særligt høje boligudgifter eller store forsørgelsesbyrder for personer på overførselsindkomst.⁵⁷ 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).⁵⁸ I gennemsnit udgør boligstøtten knap 50 procent af huslejen for de enkelte lejere, svarende til omkring en fjerdedel af den samlede udgift til leje i den almene sektor.⁵⁹

I marts 2016 har Folketinget indført et kontanthjælpsloft. Kontanthjælpsloftet betyder, at personer, der modtager kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelse, og som samlet modtager støtte over et vist niveau, helt eller delvist kan miste retten til at modtage boligstøtteudbetalingerne.⁶⁰

3.3 UDSÆTTELSE OG LEJERETTIGHEDER

Lejere, der bor i privatudlejede boliger, er beskyttet af lejelovens regler,⁶¹ mens lejere i almene boliger er beskyttet af almenlejelovens regler.⁶² 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 beskedent levefod.⁶³

Der er siden 2007 indført en række nye regler, der skal reducere antallet af udsættelser af lejere.⁶⁴ 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.⁶⁵ Fogedretten underretter også kommunen forud for udsættelse af private lejere. Endelig er der indsat en bestemmelse om midlertidig støtte til huslejebetaling for udsættelsestruede lejere.⁶⁶

3.4 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",⁶⁷ og hjemløse med sociale problemer har ret til adgang til et herberg eller forsorgshjem.⁶⁸ 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.⁶⁹ Der findes også målgruppebestemte botilbud som eksempelvis kvindekrisecentre,⁷⁰ ligesom der findes længerevarende botilbud til personer med varigt nedsat funktionsevne og plejehjem.⁷¹

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.⁷²

3.5 LIGEBEHANDLING OG BOLIG

I Danmark findes der ikke et generelt diskriminationsforbud, der gælder uden for arbejdsmarkedet. Den danske ligestillingslovgivning 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 køn⁷³ og race eller etnisk oprindelse.⁷⁴ 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 ligestillingsprincip i forvaltningsretten.⁷⁵ 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.

Forbuddet mod diskrimination på baggrund af grund af køn og race eller etnisk oprindelse omfatter forbud mod både direkte og indirekte diskrimination, instruktion til diskrimination samt chikane.⁷⁶

Ligestillingsnævnet har i en afgørelse fra september 2015 fundet, at en boligforening havde udøvet diskrimination mod en lejer på grund af etnisk oprindelse ved ikke at behandle lejerens henvendelse om nabochikane. Henvendelsen var modtaget som svar på en klage over lejerens fra en anden beboer. Boligselskabet havde undladt at foretage sig noget i anledning af lejerens henvendelser om chikane, selvom boligselskabet i almenlejeloven havde indgrebsbeføjelser over for lejere, der udøver chikane mod andre beboere.⁷⁷

KAPITEL 4

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. Både lovgivning og afgørelser fra myndigheder og domstole har til gengæld ofte indirekte betydning for, hvordan Danmark overholder retten til bolig.

Mange forskelligartede forhold spiller ind på dette område. Samfundets generelle velstand, udviklingen i reguleringen af velfærdssamfundet og udviklingen i boligpriser har 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. Den væsentligste udfordring er, at hjemløsheden fortsat stiger. Stigningen er først og fremmest en alvorlig menneskeretlig problemstilling for de hjemløse, men kan også anses som en indikator på strukturelle problemer på boligmarkedet og i den sociale indsats.

Det seneste år har blandt andet budt på følgende menneskeretlige forbedringer i relation til hjemløses forhold og retten til bolig:

- Ligebehandlingsnævnet har i en afgørelse fra september 2015 fundet, at en boligforening havde diskrimineret en lejer på grund af etnisk oprindelse ved ikke at behandle lejerens henvendelse om nabochikane.⁷⁸
- Domstolsstyrelsens opgørelse over udsættelsessager og effektive udsættelser (tvangsmæssige udsættelser ved fogedrettens bistand) viser, at antallet af udsættelsessager og tvangsmæssige udsættelser af lejere fortsat falder. Antallet af udsættelsessager er siden det historisk høje niveau i 2011 på 21.338 faldet til 16.392 i 2014. Antallet af effektive udsættelser er faldet fra 4.405 i 2011 til 3.184 i 2014. Tallene fra 1. halvår 2015 tyder på et fortsat fald.⁷⁹
- Regeringen og Kommunernes Landsforening har i september 2015 besluttet at afdække barrierer for at tilvejebringe billige almene boliger frem til foråret

2016. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeren vil derefter vurdere, om der er behov for at justere eller supplere de nuværende ordninger.⁸⁰

- Satspuljeaftalen for 2016 afsætter 36 mio. kr. til at yde støtte til etablering og drift af såkaldte skæve boliger og inklusionsboliger, der kan søges af almene boligorganisationer.⁸¹
- Satspuljeaftalen for 2016 afsætter 31,6 mio. kr. til at udvide hjemløsholdet, der støtter kommuner og herberger med at implementere metoderne fra Hjemløsestrategien.⁸²
- Satspuljeaftalen for 2015 afsatte 6,7 mio. kr. til etablering af nødovernatningstilbud i perioden januar til marts 2015 og vinteren 2015/2016. Satspuljeaftalen for 2016 afsætter 8,2 mio. kr. til oprettelse af nødovernatningstilbud i vintrene 2016/2017 og 2017/2018.⁸³
- Regeringen og Kommunernes Landsforening har i marts 2016 indgået aftale om at styrke kommunernes muligheder for at finde boliger til flygtninge, herunder ved at afsætte 150 mio. kr. til etablering af midlertidige boliger og 640 mio. kr. til etablering af små billige almene boliger.⁸⁴

Udviklingen har imidlertid også medført nye menneskeretlige udfordringer:

- Folketinget har i marts 2016 vedtaget lovforslag om indførelse af kontanthjælpsloft og rådighedskrav⁸⁵ samt om udvidelse af integrationsydelse til alle, der ikke har opholdt sig i Danmark 7 ud af de seneste 8 år.⁸⁶ De lavere ydelser og faldet i antallet af billige boliger, kombineret med det store antal flygtninge, der skal boliganvises kan have betydning for muligheden for, at personer på de laveste sociale ydelser kan få eller bibeholde en bolig de kan betale. En lang række høringsparter frygter, at de lave ydelser kan føre til øget hjemløshed og flere udsættelser.⁸⁷
- Finanslovsaftalen for 2016 indeholder en boligydelsespakke, der medfører besparelser på boligydelsen. Regeringen fremsatte i november lovforslag om blandt andet indførelse af loft over den støtteberettigede husleje i ældreboliger, der skulle gælde fra 2020, men lovforslaget blev trukket tilbage efter kritik fra blandt andet Ældresagen.⁸⁸
- I 2015 kom en kortlægning af diskrimination på det private boligmarked. Kortlægningen konkluderer, at diskrimination af nydanskere finder sted på det private boligmarked for lejeboliger, og at særligt mandlige nydanskere

bliver diskrimineret.⁸⁹ Der har ikke været iværksat initiativer mod diskrimination på det private boligmarked i 2015 på baggrund af kortlægningen, som Ankestyrelsens Enhed for Antidiskrimination eller havde bebudet.⁹⁰

- Kortlægninger fra SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd viser, at antallet af hjemløse fortsat stiger. Antallet af hjemløse er steget med 26 procent fra 2009 til 2015. Ungdomshjemløsheden er næsten fordoblet og antallet af 'gadesovere' er ligeledes steget. Fra 2013 til 2015 er antallet af hjemløse steget med 318 hjemløse.⁹¹
- Rigsrevisionen har fulgt op på sin betænkning fra 2014 om indsatsen over for hjemløse i et notat til Statsrevisorerne fra januar 2016. Rigsrevisionen rejser blandt andet kritik af, at Socialministeriet ikke har taget initiativ til at afdække årsagerne til, at opholdstiderne på herbergerne stiger, taget initiativer til at adressere misforholdet mellem antallet af herbergspladser og antallet af hjemløse samt til at sikre alternative opholdssteder til unge hjemløse.⁹²

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 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, har betydning for adgangen til en passende bolig.⁹³

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 på det private marked for 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, alligevel har mulighed for at få en passende bolig.

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

Da FN's ØSKR-komité undersøgte Danmarks gennemførelse af ØSKR i 2011, udtrykte komitéen bekymring over, at migrantarbejdere og andre udsatte eller marginaliserede grupper, herunder romaer, oplever barrierer i forhold til at realisere retten til en passende bolig. Komitéen udtrykte også bekymring over manglen på sociale boliger.⁹⁴ Komitéen anbefalede blandt andet, 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.⁹⁵

Racediskriminationskomitéen har flere gange beskæftiget sig med skiftende regerings strategier mod "ghettoisering" og udsatte boligområder. Komitéen beklagede i 2010 de danske myndigheders manglende indsamling af viden om, hvilken effekt disse strategier har på etniske minoriteters ret til frit at vælge bopæl.⁹⁶

I 2015 udtrykte komitéen igen bekymring over de mulige utilsigtede konsekvenser, som indsatsen kan have for minoritetsgrupper og socialt udsattes adgang til bolig. Komitéen udtrykte bekymring over brugen af de særlige udlejningsredskaber samt at få af de berørte har fået tildelt erstatningsbolig (se nedenfor om udlejningsredskaber og erstatningsbolig).⁹⁷

I relation til det private udlejningsmarked udtrykte komitéen i 2015 bekymring over, at personer med et mellemøstligt klingende navn statistisk set skal sende 27 procent flere ansøgninger end personer med dansk klingende navne for at have lige så gode chancer for at få et positivt svar.⁹⁸

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.⁹⁹

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 resourcesvage 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.¹⁰⁰

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 reovering/modernisering af boligen kan udlejeren dog fastsætte huslejen efter markedspriserne. Huslejereguleringen har derfor mindre og mindre betydning på det private marked.¹⁰¹

Lejernes Landsorganisation har foretaget en undersøgelse af, hvor ofte private udlejningsboliger moderniseres ved fraflytning og vurderer på den baggrund, at 42.000 af de 188.000 private lejeboliger i såkaldte storhuse (ejendomme med mere end 6 udlejningsboliger) over de seneste 10 år er blevet gennemgribende moderniseret. En modernisering medfører, ifølge Lejernes Landsorganisation, en gennemsnitlig huslejestigning på 80 procent. Organisationen frygter, at muligheden for at udlejerne kan tjene flere penge på at modernisere lejligheder ved fraflytning fører til unødige moderniseringer, og at antallet af private lejeboliger, som personer på de lave sociale ydelser kan betale, falder.¹⁰²

Den danske ligestillingslovgivning forbyder diskrimination på baggrund af køn eller race og etnisk oprindelse.¹⁰³ 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. Ligestillingsnævnet 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-dansker".¹⁰⁴

En undersøgelse fra 2008 viste, at 18 procent af de private udlejere ikke ønskede at leje ud til etniske minoriteter.¹⁰⁵ Den nu nedlagte Enhed for Antidiskrimination i Ankestyrelsen foretog efter debat i pressen om diskrimination på baggrund af etnicitet 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. Kortlægningen finder, at etnisk forskelsbehandling særligt rammer mandlige boligsøgende.¹⁰⁶

Ankestyrelsens Enhed for Antidiskrimination havde bebudet, at man på baggrund af kortlægningen i 2015 ville iværksætte indsatser mod diskrimination på det private udlejningsmarked. Enheden blev imidlertid ved regeringsskiftet i 2015 nedlagt som selvstændig enhed og indsatsen mod diskrimination på integrationsområdet er nu forankret i Styrelsen for International Rekruttering og Integration under Udlændige-, Integrations- og Boligministeriet, mens indsatsen

mod diskrimination af mennesker med handicap er forankret i Ankestyrelsen under Social- og Indenrigsministeriet.

Der har så vidt vides ikke som bebudet været iværksat indsatser mod diskrimination på det private udlejningsmarked i 2015, og der ses heller ikke at være planlagt sådanne indsatser i 2016.¹⁰⁷

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 550.000 boliger.¹⁰⁸ Ifølge Landsbyggefondens statistiske opgørelse af beboersammensætningen i den almene boligsektor bor omkring 960.000 mennesker i almene boliger, hvilket svarer til omkring en sjettedel af Danmarks befolkning.¹⁰⁹

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.¹¹⁰

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.¹¹¹

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.

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 narkotikalogivningen samt andelen af beboere med lavt uddannelsesniveau og lav indkomst.¹¹²

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i 2015 opgjort antallet af udsatte boligområder ("ghettoer"). Ministeriet konstaterer, at der er sket et fald i antallet fra 31 til 25, hvilket er det laveste antal i den periode områderne har været opgjort. Faldet skyldes primært et fald i antallet af beboere, der er dømt for kriminalitet.¹¹³

Indsatsen for at sætte ind over for udfordringerne i udsatte boligområder omfatter mange forskellige initiativer, som for eksempel reovering 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 resourcesvage personer til at fraflytte områderne samt at forhindre, at nye resourcesvage 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 resourcesvage personer med højere anciennitet på ventelisten.¹¹⁴ Herudover er det blandt andet tilladt at lade lejemaal stå tomme, imens der annonceres efter ressourcestærke personer.¹¹⁵ 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.¹¹⁶

Kommunerne kan 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. Dette sker efter regler om såkaldt kombineret udlejning.¹¹⁷ 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.¹¹⁸

Integrationsloven indeholder også en bestemmelse om, at kommunerne ikke må boliganvise flygtninge, der er visiteret til kommunen til boliger i ghettoområder eller til områder, som opfylder betingelserne for at være omfattet af reglerne om kombineret udlejning.¹¹⁹

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, har krav på tilbud om erstatningsbolig inden for seks måneder.¹²⁰ Tal fra det tidligere Ministerium for By, Bolig og Landdistrikter har vist, at alene 28 af de 709 personer, der fra 2005-2013 var blevet sprunget over på ventelisterne, havde modtaget en erstatningsbolig.¹²¹

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 som følge af reglerne om kombineret udlejning, 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.

Udgangspunktet om, at kommunerne ikke må boliganvise personer med ikke-vestligt statsborgerskab til ghettoområder, forudsætter tillige, at kommunerne enten boliganvise til et andet område eller gør brug af almenboliglovens undtagelse og alligevel boliganvise til et ghettoområde, når der ikke kan anvises til et andet område.¹²²

Initiativerne i de udsatte boligområder kan ses 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 ressourcetsvage boligsøgende adgang til bolig i andre boligområder end de udsatte boligområder.

Det er vanskeligt at vurdere de særlige udlejningsredskabers effekt, da der ikke foregår en løbende, systematisk gennemgang af brugen af de forskellige udlejningsredskaber. Der foreligger blandt andet ingen viden om de særlige udlejningsredskabers 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, herunder lange ventelister til de

mere attraktive boligforeninger og mangel på egnede og billige boliger.¹²³ 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 ville 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 ville endvidere kunne 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.¹²⁴

53 ud af 67 adspurgte kommuner oplyser i ovennævnte SFI-undersøgelse fra 2012, 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. Graden af udsathed opgøres under hensyn 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 kun få kommuner prioriterer enlige uden børn, misbrugere og tilflyttere.¹²⁵

Kommunerne har imidlertid pligt til at anvise en permanent bolig til flygtninge der er visiteret til kommunen. Indtil dette kan ske skal kommunen anvise en midlertidig bolig til flygtninge.¹²⁶

Kommunalbestyrelsen fastsætter de kriterier, der anvendes ved anvisningen af alle andre end visiterede flygtninge, 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.¹²⁷

Det store antal flygtninge der er kommet til Danmark i 2014 og 2015 må forventes at skabe et markant øget pres på den kommunale boliganvisning.

ANTAL BILLIGE BOLIGER OG INDFØRELSE AF NYT KONTANTHJÆLSLOFT OG INTEGRATIONSYDELSE

Rigsrevisionen gennemførte i 2013 en undersøgelse af indsatsen over for hjemløse og undersøgte i den forbindelse udviklingen i antallet af billige boliger, som personer på de laveste overførselsindkomster har mulighed for at betale.¹²⁸ Undersøgelsen viste et markant fald i antallet af billige boliger. Dette skyldes blandt andet huslejestigninger i almenboligsektoren, delvist som følge af renoveringer/moderniseringer, samt at nybyggede boliger ofte har høje huslejer som følge af høje byggeomkostninger. De kommuner, der deltog i Rigsrevisionens undersøgelse, oplyste endvidere, at de på grund af for høj husleje må undlade at anvise en række af de boliger, som kommunerne får stillet til rådighed af boligselskaberne. Københavns Kommune oplyste således, at kommunen i 2013 fik 1.376 boliger til anvisning, men måtte undlade at anvise de 842, da huslejen var for høj.¹²⁹

I august 2015 vedtog Folketinget et lovforslag om indførelse af en integrationsydelse.¹³⁰ I marts 2016 vedtog Folketinget et lovforslag om at udvide integrationsydelsen til også at gælde for personer, der allerede modtager kontant- eller uddannelseshjælp.¹³¹ Integrationsydelsen er lavere end kontanthjælpen og er fastsat til niveauet for SU (Statens Uddannelsesstøtte). Integrationsydelse gives til personer, der opfylder aktivlovens krav, men som ikke har opholdt sig i Danmark i mere end 7 ud af de seneste 8 år.

Folketinget vedtog i marts 2016 et lovforslag om indførelse af et kontanthjælpsloft samt et rådighedskrav for personer på kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse.¹³² Kontanthjælpsloftet medfører at boligstøtteydelse (boligstøtte, boligsikring og såkaldt § 34-støtte) helt eller delvist bortfalder, hvis personens ydelser overstiger et fastsat loft. Personer, der bor i en særlig handicapbolig er ikke omfattet af kontanthjælpsloftet.

Rådighedskravet medfører reduktion eller bortfald af ydelsen, såfremt den pågældende ikke opfylder et krav om 225 timers ordinær og ustøttet beskæftigelse årligt. Rådighedskravet gælder ikke for personer, der på grund af sygdom eller lignende ikke vurderes at kunne arbejde.

En række høringsparter har udtrykt bekymring for, at de lavere ydelser i kombination med det faldende antal billige boliger vil gøre det meget vanskeligt at få og beholde en passende bolig for dem, der bliver omfattet af kontanthjælpsloftet og/eller rådighedskravet. Tilsvarende gør sig gældende i forhold til kommunernes mulighed for via den kommunale boliganvisning at bistå denne gruppe med at få og opretholde en bolig.¹³³

Kommunerne har endvidere udtrykt bekymring for, at det stigende antal flygtninge, der alene vil være berettiget til den lave integrationsydelse, yderligere

vil vanskeliggøre den overordnede kommunale opgave med at løse de boligsociale problemer i den enkelte kommune.

5.1.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå at krænke menneskerettighederne – at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet:

- tager initiativ til at sikre, at private udlejere ikke diskriminerer etniske minoriteter, herunder særligt mænd med etnisk minoritetsbaggrund.
- tager initiativ til at sikre, at boligsøgende, der som følge af anvendelsen af 'kombineret udlejning' ikke får tilbudt bolig, så vidt muligt bliver tilbudt erstatningsbolig.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet:

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

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget – at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet:

- 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, og undersøger, 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 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 FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ØSKR).¹³⁴ 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 sikre den fremadskridende fulde virkeliggørelse af retten til bolig.

ØSKR-komitéen har udarbejdet en generel kommentar om retten til bolig samt en generel kommentar om tvangsmæssige udsættelser.¹³⁵ 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 FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR), artikel 17, og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMKR), artikel 8. 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 tvangsmæssige udsættelser, adgang til domstolskontrol med videre.¹³⁶

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.¹³⁷

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 Danmarks gennemførelse af ØSKR blev gennemgået af ØSKR-komitéen i 2011, udtrykte komitéen blandt andet bekymring over det vedvarende høje antal af tvangsmæssige udsættelser. Komitéen 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. Det skal gøre dem i stand til at erhverve en passende bolig i overensstemmelse med retningslinjerne i komitéens generelle kommentar om tvangsmæssige udsættelser.¹³⁸

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

EMRK's artikel 8 beskytter retten til respekt for privatliv og familieliv, hjemmet og korrespondance. Retten til privat- og familieliv i EMRK kan indeholde visse positive forpligtelser for staterne til blandt andet at beskytte mod private aktørers (for eksempel udlejerens) 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.¹³⁹

Udgangspunktet er dog, at EMRK's 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.¹⁴⁰ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har udtalt, at det selvfølgelig ville være ønskeligt, at alle mennesker havde en bolig, hvor vedkommende kunne bo under værdige forhold. EMD fastslår dog, at der findes mange mennesker, der ikke har nogen bolig, og at spørgsmålet om, hvorvidt staterne økonomisk skal støtte, at alle mennesker kan få adgang til en bolig, er overladt til de nationale politikere.¹⁴¹

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.¹⁴²

Lejereguleringen, herunder reglerne om udsættelse af lejere på grund af brud på husordensregler eller manglende huslejebetaling, er 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, der berører social og økonomisk politik, såsom generel beskyttelse af lejere, har staterne generelt en bred skønsmargin. Når der imidlertid er tale om et indgreb i privat- og familieliv, såsom tvangsmæssig udsættelse, undersøger EMD indgrebets intensitet og stiller krav til de lovgivningsmæssige procedureregler for indgrebet med henblik på at sikre, at indgreb ikke sker vilkårligt. I en sag fandt EMD, at udsættelsen af en hel familie ikke opfyldte de procedurekrav, der må kunne stilles ved et sådant intensivt indgreb. Udsættelsen var begrundet i påståede forstyrrelser af husordenen, hvilket familien benægtede, men blev efterfølgende gennemført med henvisning til en generel bestemmelse, hvorefter familien kunne opsiges med 28 dages varsel uden nærmere begrundelse.¹⁴³

Beskyttelsen af ejendomsretten i artikel 1 i EMRK's tillægsprotokol nr. 1 har en vis betydning for lejerrettigheder. 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 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.¹⁴⁴ 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.¹⁴⁵

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.¹⁴⁶

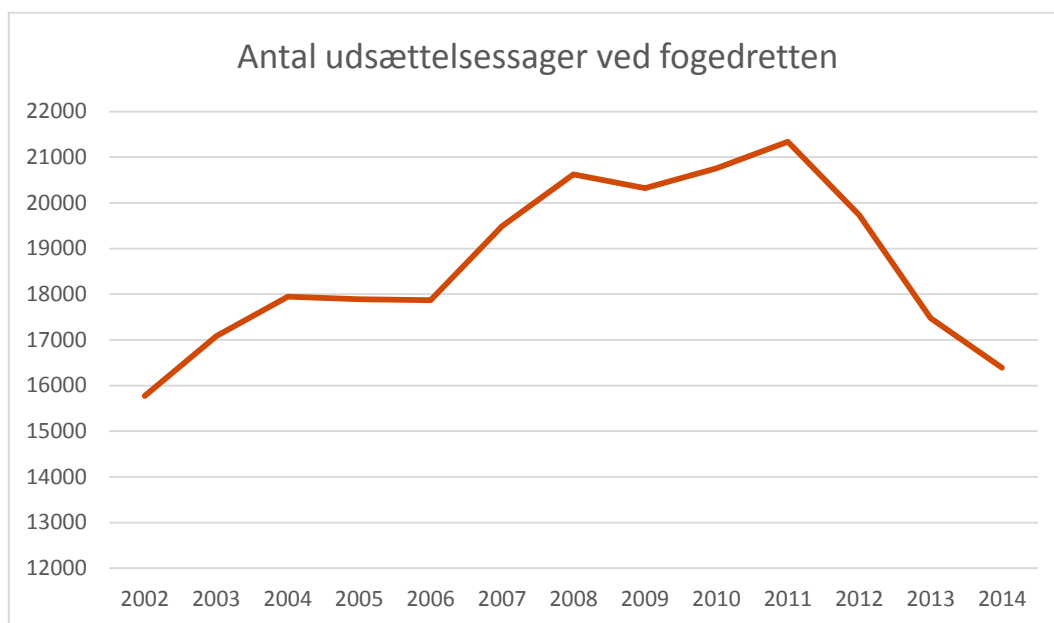
5.2.2 DANSKE FORHOLD

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), hvor fogeden sammen med låsesmed, flyttemænd og politi fysisk møder op og sætter lejeren ud af lejemålet.

Tvangsmæssig udsættelse af lejere i Danmark ved fogedrettens bistand er således ikke en "forced eviction", som ØSKR-komitéen 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.

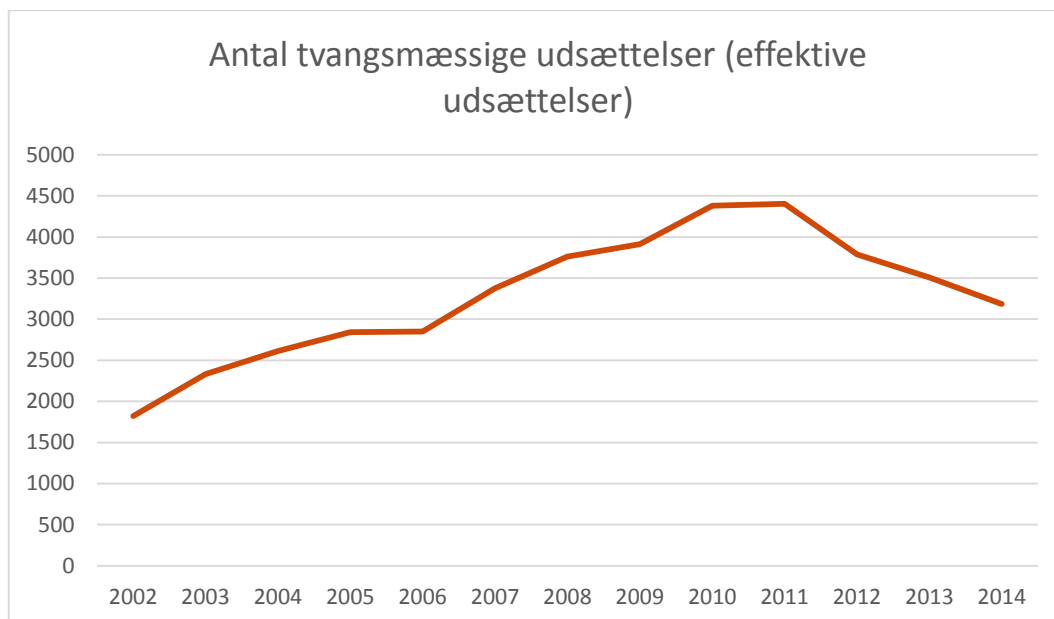
Tvangsmæssige udsættelser, der sker i overensstemmelse med reglerne, er således som udgangspunkt ikke i strid med retten til privat- og familieliv, endsige et brud på ejendomsretten. Reglerne må endvidere også antages generelt at sikre, at staten respekterer og beskytter retten til bolig for lejerne. 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 16.392 udsættelsessager i 2014 og befinder sig nu på samme antal som i 2002-2003 (figur 1).¹⁴⁷



Figur 1

Antallet af udsættelsessager, hvor fogedretten ender med at bistå til en tvangsmæssig udsættelse af lejerer, 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 3.184 i 2014, og antallet befinder sig nu på samme niveau som i 2006-2007 (figur 2).¹⁴⁸



Figur 2

Selvom der fra 2011 til 2013 på landsplan ses et fald i antallet af tvangsmæssige udsættelser findes der lokale forskelle. Faldet skyldes primært et fald i de store byer, mens provinsen og omegnskommunerne til København gennem hele perioden oplever en stigning i antallet af tvangsmæssige udsættelser.¹⁴⁹

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 19,4 procent af sagerne i 2014. Andelen af sager, der ender med tvangsmæssig udsættelse, toppede i 2010 med 21,1 procent af sagerne.¹⁵⁰

Manglende betaling af husleje er den primære grund til, at lejere bliver udsat af deres bolig.¹⁵¹ Omkring 60 procent af de tvangsmæssige udsættelser sker i den almene boligsektor, 25 procent i den private udlejningssektor, 5 procent i offentlig udlejning, mens ejerforholdet er ukendt i de resterende 10 procent af de tvangsmæssige udsættelser.¹⁵²

Domstolsstyrelsens tal over huslejesager vedrører alene de sager som ender i fogedretten og ikke sager, hvor lejer fraflytter lejemålet ved udlejers opsigelse. Det er ikke muligt at opgøre det samlede antal sager, hvor en lejer må fraflytte sit lejemål på grund af manglende huslejebetaling.

UDSATTE LEJERE OG ÅRSAGER TIL UDSÆTTELSE

SFI har i forskellige undersøgelser undersøgt de bagvedliggende årsager til, at lejere bliver udsat af deres boliger og konsekvenserne af sådanne tvangsmæssige udsættelser.¹⁵³ 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

en lejer mister sit job, oplever ændringer i familiemæssige forhold, har misbrugsproblemer eller psykiske lidelser. SFI fremhæver i sin undersøgelse fra 2008, at de lejere, der bliver sat ud af deres boliger, tilhører samfundets lavindkomstgruppe, og at stigningen i antallet af udsættelser frem til 2008 hænger sammen med, at lavindkomstgruppen er vokset.¹⁵⁴ Dette bekræftes af SFI's nyeste undersøgelse, som påviser, at det generelt er lejere med en lav disponibel indkomst, der er i risiko for at opleve en udsættelse, samt at denne tendens har været stigende i perioden 2007 til 2013. Desuden betyder en høj gæld, uanset indkomstniveau, en markant forøget risiko for tvangsmæssig udsættelse.¹⁵⁵

Af undersøgelserne fremgår, at omkring halvdelen af de udsatte lejere har oplevet ændringer i husstanden, som eksempelvis skilsmisse eller tab af job umiddelbart forud for udsættelsen. En stor andel af de udsatte lejere anser endvidere enten misbrug, fysisk eller psykisk sygdom som årsag til udsættelsen.¹⁵⁶

Enlige mænd er overrepræsenteret blandt lejere, der udsættes af deres bolig. De udgør 59 procent af de udsatte, mens gruppen alene udgør 31 procent af lejere uden en fogedsag.¹⁵⁷ De enlige mænd er også overrepræsenteret blandt lejere, der ikke modtager boligstøtte, selv om en del af disse formodes at være berettiget hertil.¹⁵⁸ Unge er også sårbare i forhold til at blive tvangsmæssigt udsat af deres bolig. Hver fjerde tvangsmæssige udsættelse rammer unge lejere mellem 18 og 24 år, mens denne gruppe udgør 14 procent af lejerne uden en fogedsag. Særligt unge uden uddannelse er overrepræsenteret blandt gruppen af udsatte lejere. Familier med børn udgør 17 procent af de udsatte lejere.¹⁵⁹

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.¹⁶⁰

Borgere på kontanthjælp og lignende skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet. 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).¹⁶¹ 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.¹⁶²

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.¹⁶³ En del bliver boligløse eller hjemløse. En spørgeskemaundersøgelse foretaget af SFI tyder på, at knap 9 procent af de tvangsudsatte bliver hjemløse, mens 16 procent bor hos familie eller venner. En registerundersøgelse, ligeledes foretaget af SFI, tyder på, at omkring 18 procent fortsat er boligløse et år efter udsættelsen.¹⁶⁴

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 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 gennemfører folkeskolen 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 allermest 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.¹⁶⁵

Serviceloven forpligter kommunerne til at anvise både enlige og familier, der har mistet deres bolig, midlertidigt husly.¹⁶⁶ 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.¹⁶⁷

Endelig har kommunen også mulighed for at anvise en almen bolig efter reglerne i almenboligloven.¹⁶⁸ 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 anvise 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.¹⁶⁹

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.¹⁷⁰ 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.¹⁷¹ 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.¹⁷²

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 en del ændringer i reglerne for offentlig forsørgelse (blandt andet blev reglerne om starthjælp og det dagældende kontanthjælpsloft ophævet i 2012 og kontanthjælpsystemet reformeret i 2014). I 2015 blev reglerne om integrationsydelse vedtaget, og i 2016 er der vedtaget regler om et nyt kontanthjælpsloft og rådighedskrav samt en udvidelse af målgruppen for integrationsydelse.

Der er imidlertid også vedtaget nye regler om 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.¹⁷³ 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.¹⁷⁴

Ledige unge under 30 år modtager generelt lavere forsørgelsesydelser 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.¹⁷⁵ 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.¹⁷⁶

Reglerne om et nyt kontanthjælpsloft, rådighedssanktion samt integrationsydelse betyder en væsentlig reduktion i ydelsesniveauet for en større gruppe personer. Særligt personer der modtager integrationsydelse får udbetalt et lavere beløb end andre personer på overførselsindkomst.

En lang række høringsparter har som nævnt udtrykt bekymring for, at de lavere ydelser i kombination med det faldende antal billige boliger vil gøre det meget vanskeligt for denne gruppe at få og oprette holde en passende bolig.¹⁷⁷ Det er tilsvarende fra disse høringsparter udtrykt bekymring for at de nye regler om lavere ydelser vil medføre en stigning i antallet af udsættelser.¹⁷⁸

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.¹⁷⁹ 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.¹⁸⁰

Ankestyrelsens gennemgang af 42 sager fra 7 forskellige kommuner viser blandt andet, at kommunen ofte mangler oplysninger om de borgere, der modtager underretning om, samt at kommunerne har vanskeligt ved at komme i kontakt med borgerne.¹⁸¹

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.¹⁸²

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.¹⁸³

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.¹⁸⁴

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.¹⁸⁵

SFI har i 2015 præsenteret en benchmarkinganalyse af udsættelser i kommunerne.¹⁸⁶ Analysen vurderer kommunerne i forhold til det antal udsættelser den enkelte kommune forventes at have i forhold til det samlede antal udsættelser ved at tage højde for de borgere, der bor i kommunen i forhold til blandt andet bolig- og arbejdsmarkedet. På den måde kan man se, om en kommune har flere eller færre udsættelser end forventet. Analysen viser, at der er tydelige forskelle mellem kommunernes faktiske antal udsættelser og det forventede antal udsættelser. I alt har 27 af de 94 kommuner, der indgår i undersøgelsen, flere tvangsmæssige udsættelser, end man kunne forvente. Havde disse 27 kommuner haft det forventede antal udsættelser ville der for perioden 2007-2013 have været 1.400 færre tvangsmæssige udsættelser.¹⁸⁷

Forskellene i antal forventede og faktiske udsættelser kommunerne imellem tyder på, at der er forskel på kommunernes indsats for at forebygge udsættelser.

En evaluering af et konkret projekt for at reducere antallet af udsættelser i 7 almene boligområder foretaget af Statens Byggeforskningsinstitut viser, at det er muligt at reducere antallet af udsættelser ganske betragteligt ved at yde forskellige rådgivning og støtte til udsættelsestruede lejere. Evalueringen viste et samlet fald på 63 procent i antallet af udsættelser. På baggrund af evalueringen anbefales det blandt andet at gøre økonomisk rådgivning til udsættelsestruede lejere til en fast service i almene boligorganisationer.¹⁸⁸

SAMMENFATNING

Tvangsmæssig udsættelse er et intensivt indgreb med potentielt alvorlige konsekvenser for den enkelte, og den boligsocialt eksklusion kan lede til en bredere social eksklusion og hjemløshed.¹⁸⁹ 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,¹⁹⁰ ligesom det må formodes, at stigende boligpriser og den økonomiske krise, der har medført større arbejdsløshed, har haft betydning. Faldet i antallet af de billigste lejeboliger bekræftes blandt andet af tal fra det daværende Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, der, i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse af hjemløseområdet, undersøgte udviklingen i 2013.¹⁹¹ Samtidig udtrykker kommunerne bekymring over, at det er vanskeligt at skaffe lejeboliger i et prisleje, som lavindkomstgruppen kan betale. SFI's nyeste undersøgelse peger dog på at en lav disponibel indkomst medfører en relativt høj risiko for at opleve en udsættelse, også selvom huslejen er lav.¹⁹² Med indførelsen af integrationsydelse, nyt kontanthjælpsloft og rådighedskrav stiger antallet af personer, der modtager de laveste sociale ydelser betydeligt.

Det store antal flygtninge, der er kommet til Danmark i 2014 og 2015 forventes samtidig at skabe et markant øget pres på den kommunale boliganvisning. Regeringen og Kommunernes Landsforening har i marts 2016 indgået aftale om at styrke kommunernes muligheder for at finde boliger til flygtninge, blandt andet ved at afsætte 640 mio. kr. til etablering af små billige almene boliger.¹⁹³

Ved besvarelse af udvalgs spørgsmål under Folketingets behandling af lovforslaget om indførelse af kontanthjælpsloftet og rådighedskravet foretog Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet for Beskæftigelsesministeriet beregninger af antallet af boliger med en husleje på henholdsvis 3.000, 4.000, 5.000 og 6.000 kroner, eksklusive udgifter til varme med videre. Beregningen viser, at antallet af udlejede boliger med en husleje på under 4.000 kroner om måneden pr. bolig kan opgøres til 278.500 boliger i 2015 svarende til 29 procent af den samlede udlejningsbestand i 2015. Ministeriet angiver at opgørelsen undervurderer det samlede antal lejermål med lav husleje, da opgørelsen ikke indeholder udlejede enkeltværelser med videre.¹⁹⁴

Der er dog et velkendt fænomen, at der er betydelige geografiske forskelle i huslejen og særlig i hovedstadsregionen er huslejepriserne høje.¹⁹⁵

Beskæftigelsesministeriet har ligeledes ved besvarelsen af et andet udvalgsspørgsmål under Folketingets behandling af lovforslaget om indførelse af kontanthjælpsloftet og rådighedskravet, bemærket, at der ikke nødvendigvis er en sammenhæng mellem lavere indkomst og risikoen for at blive sat ud af boligen. Ministeriet henviser til de tidligere omtalte undersøgelser gennemført af SFI, der viser, at der som oftest ikke er tale om én enkelt forklaring på, at lejere sættes ud af deres bolig. Det er beskæftigelsesministerens opfattelse, at kommunerne med de gældende regler har kapacitet og muligheder for at forebygge og undgå hjemløshed, blandt andet ved at forebygge udsættelser.¹⁹⁶

Danmarks menneskeretlige forpligtelser forudsætter, at der tages passende foranstaltninger, herunder administrative og lovgivningsmæssige tiltag, med henblik på 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 (kontanthjælpsreformen, indførelse af nyt kontanthjælpsloft, rådighedskrav og integrationsydelse), 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 (fra 11,6 procent i 2002

til 19,4 procent i 2014). Tal fra Domstolsstyrelsen fra 2007 til 2014 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. SFI's benchmarkinganalyse viser ligeledes, at der er betydelig forskelle mellem de faktiske og forventede antal udsættelser i de enkelte kommuner.

5.2.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Social- og Indenrigsministeriet og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet:

- inden for et kortere tidsrum efter vedtagelsen af reglerne om integrationsydelse, kontanthjælpsloft og rådighedskrav, foretager en evaluering af lovens konsekvenser, herunder betydningen for antallet af udsættelser og antallet af hjemløse samt eventuelle utilsigtede virkninger for eksempelvis børn, der vokser op i de berørte familier.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at kommunerne:

- 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 de i alle sager, hvor kommuner modtager underretning om udsættelsestruede lejere, opfylder handlepligten og tilrettelægger sagsbehandlingen med henblik på, at personer med sociale eller psykiske problemer kan medvirke i 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.¹⁹⁷

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.¹⁹⁸ Blandt sådanne tiltag i relation til retten til bolig nævner komitéén, at alle stater skal have en national boligstrategi, der skal afspejle en bred inddragelse og deltagelse af alle berørte, herunder hjemløse.¹⁹⁹ Komiteén fremhæver ligeledes, at betydelig mangel på boliger eller anden husly (shelter) ikke kan anses for at være i overensstemmelse med konventionens forpligtelser.²⁰⁰

Ved ØSKR-komiteéns gennemgang af Danmarks gennemførelse af ØSKR i 2011 udtrykte komitéén 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 begrænsninger i adgangen til sociale boliger (almene boliger).

Special Rapportøren har i 2015 afleveret en tematisk rapport om hjemløshed til FN's Menneskerettighedsråd.²⁰¹ I rapporten argumenterer rapportøren for at

anvende en tredimensionel menneskeretlig tilgang til hjemløshed. Den første dimension fokuserer på manglen på et hjem, hvorved både forstås de fysiske rammer en bolig giver, men tillige indeholder, at boligen er et sikkert sted at danne familie eller sociale relationer og deltage i samfundslivet. Den anden dimension fokuserer på den sociale eksklusion som manglen på et hjem medfører, hvor hjemløse bliver en social gruppe udsat for diskrimination og stigmatisering. Den tredje dimension handler om at anerkende hjemløse som rettighedsbærere, der kæmper for overlevelse og værdighed. Denne dimension medfører at hjemløse anerkendes for deres unikke kendskab til det system der forhindrer dem i at få opfyldt deres rettigheder og at de anerkendes som en centrale aktør for at skabe forandringer. Rapportøren fremhæver, at den menneskeretlige tilgang til hjemløshed afviser 'moralske' forklaringer på hjemløshed som personlige fejl og svigt, der skal imødegås med velgørenhed, og i stedet fokuserer på mønstre af ulighed og uretfærdighed, der forhindrer hjemløse i at være lige medlemmer af samfundet.²⁰²

FN's bæredygtige udviklingsmål inkluderer et mål om at bygge inkluderende, robuste og bæredygtige byer og bosættelser samt en delmålsætning om at sikre alle mennesker passende, sikker og betalelig bolig inden 2030, og dermed afskaffe hjemløshed.²⁰³

Grundlovens § 75, stk. 2 sikrer, at den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp fra det offentlige. Retten til en passende levestandard og sociale ydelser er også omfattet af forskellige menneskerettighedskonventioner, som Danmark har tilsluttet sig, herunder blandt andet ØSKR, Racediskriminationskonventionen, Børnekonventionen og Den Europæiske Socialpagt.²⁰⁴ Konventionerne indeholder endvidere forbud mod usaglig og uforholdsmæssig forskelsbehandling.

Højesteret har, blandt andet i en dom fra 2012, fastslået, at bestemmelsen om offentlig hjælp i Grundlovens § 75, stk. 2, indebærer, at der er en grænse for, hvor lave offentlige ydelser må være. Således skal et "eksistensminimum" sikres, og man kan ved domstolene kan få efterprøvet, om det minimum er opfyldt. Højesteret har i samme dom fastslået, at grundlovens krav om et eksistensminimum også gælder for udlændinge. Den nedre grænse for et eksistensminimum fandtes dog i den sag at ligge under de ydelser, sagen vedrørte, og det står fortsat ikke klart, hvor domstolene vil trække grænsen.²⁰⁵

5.3.2 DANSKE FORHOLD

SFI har siden 2007 kortlagt antallet af hjemløse i Danmark hvert andet år. Seneste opgørelse er fra 2015 og opgør antallet af hjemløse til 6.138 personer. Opgørelsen er et øjebliksbillede af antallet af hjemløse personer i den uge, optællingen foretages (uge 6). Antallet af hjemløse er steget fra 4.998 personer i

2009, 5.290 i 2011, 5.820 i 2013 til 6.138 hjemløse i 2015. Det svarer til en stigning på 23 procent fra 2009 til 2015.²⁰⁶ SFI skønner, at omkring 15.000 personer blev ramt af hjemløshed i løbet af 2015.²⁰⁷

I samme periode er der sket en stigning i antallet af "gadesovere", som i 2015 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, 1.138 i 2013 og er i 2015 opgjort til 1.172 personer. Dette er næsten en fordobling. Antallet af hjemløse mellem 25-29 år er ligeledes steget fra 2013-2015.²⁰⁸ Det er uklart, om der er en direkte sammenhæng mellem denne stigning og det forhold, at denne gruppe med kontanthjælpsreformen i 2013 blev omfattet af de lavere ydelser til unge.

Kortlægningen viser også, at 65 procent af de hjemløse har et misbrug af alkohol eller narkotika, og at 49 procent lider af psykisk sygdom. Omkring 32 procent af de hjemløse borgere har både psykisk sygdom og misbrug, mens alene 20 procent hverken har psykisk sygdom eller misbrug.²⁰⁹

I 2008 iværksatte satspuljepartierne 'Hjemløsestrategien' for at reducere hjemløsheden i Danmark. Strategien indebærer, 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 tidligere anvendte tilgang ved den kommunale boliganvisning, hvor den hjemløse først blev tilbudt en bolig, når denne gennem forskellige sociale eller behandlingsmæssige tiltag blev skønnet "boligparat". Evalueringen af Hjemløsestrategien viser, at det har været en udfordring for kommunerne at skifte tilgang, og særligt i misbrugsbehandlingssystemet er "boligparathedstilgangen" stadig udpræget.²¹⁰

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 steg hjemløsheden med 7 procent i de deltagende kommuner. Hjemløsheden steg imidlertid i samme periode 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 blev 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.²¹¹

SFI's kortlægning af hjemløshed i Danmark viser, at kun en tredjedel af de hjemløse har en bostøttemedarbejder eller støttekontaktperson tilknyttet og under en tredjedel er skrevet op til en bolig.²¹² Hjemløsestrategiens hovedelementer er netop at sikre en permanent bolig tidlig i forløbet kombineret med intensivt boligstøtte. Meget tyder derfor på, at hjemløsestrategiens hovedelementer og metoder kun i et vist omfang er implementeret i kommunerne.

Rigsrevisionen har i 2013 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.²¹³ Undersøgelsen viste et markant fald i antallet af billige boliger, der kan betales af personer med begrænset betalingsevne. Tallene er behæftet med en vis usikkerhed, men viste et fald i antallet af boliger med en husleje på 3.000 kroner eller derunder på 55 procent og et fald på 27 procent i antallet af boliger med en husleje på mellem 3.000 og 4.000 kroner i perioden 2007 til 2013.

Både Rigsrevisionen og Statsrevisorerne fandt, at myndighedernes indsats over for hjemløse ikke var tilfredsstillende, og der blev rejst kritik af, at kommunerne ikke har sikret en passende boligmasse og dermed ikke har kunnet imødekomme de hjemløses boligbehov. Rigsrevisionen bemærkede dog, at kommunerne løbende havde gjort det daværende Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter opmærksom på dette og kritiserede 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. Der blev også rejst kritik af, at Hjemløsestrategien endnu ikke var 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.²¹⁴ 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 unge²¹⁵ og i 2014 en pulje til midlertidige overgangsboliger til unge hjemløse.²¹⁶ Satspuljepartierne har med satspuljeaftalen for 2016 afsat 31,6 millioner kroner til at udvide hjemløsserejsholdet under Socialstyrelsen, der støtter kommuner og herberger med at implementere metoderne fra Hjemløsestrategien.²¹⁷

Rigsrevisionen har i 2016 fulgt op på indsatsen over for hjemløse. Rigsrevisionen finder ikke, at fremdriften i myndighedernes indsats er tilfredsstillende og følger derfor fortsat området. Det gælder en lang række områder, blandt andet at få hjemløse får tilbudt og udarbejdet handleplaner, at antallet af herbergspladser er utilstrækkeligt, at der mangler initiativer i forhold til unge hjemløse og det endnu er uafklaret om der er barrierer for, at kommunerne kan tilvejebringe passende boliger til hjemløse.²¹⁸

ADGANG TIL HERBERG OG FORSORGSHJEM

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 tyder dog på, at der tillige er mangel på de akutte botilbud til hjemløse. Der var i 2014 i alt 2.184 herbergspladser fordelt på 71 botilbud, hvilket er en mindre stigning fra 2.140 i 2010.²¹⁹ Sammenholdt med stigningen i antallet af hjemløse er det imidlertid usandsynligt, at de 44 ekstra pladser er tilstrækkeligt.

På baggrund af Rigsrevisionens beretning om indsatsen over for hjemløse fra 2014 fandt Statsrevisorerne, at der var for få pladser i forhold til antallet af hjemløse og fandt det utilfredsstillende, at Socialministeren ikke havde forholdt sig til dette. Socialministeren har orienteret Rigsrevisionen om, at man har fremhævet kommunernes forsyningsforpligtelse over for kommunerne, samt at påtænkte praksis- og velfærdsundersøgelser frem mod 2019 skal give ny viden om antallet af herbergspladser i forhold til antallet af hjemløse. Rigsrevisionen finder i sin orientering til Statsrevisorerne fra 2016, at det ikke tilfredsstillende, at der fortsat ikke er taget initiativer i forhold til dette problem og finder også, at de tidsmæssige rammer ministeriet opererer med er meget lange.²²⁰

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.²²¹

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 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 pladsmangel, men skal i stedet henvise til et botilbud med plads.²²² Kommunerne er forpligtigede til at sikre tilstrækkelig forsyning af herbergspladser. Dette kan blandt andet ske i samarbejde med private organisationer, andre kommuner eller regioner.²²³

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.²²⁴

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

Ankestyrelsen traf i 2014 afgørelse i en principiel sag om klageadgang i forhold til afslag på optagelse i herberg.²²⁵ 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.²²⁶

Ankestyrelsens årlige statistik over brugerne af herbergerne viser, at der er efter en årrække med fald i antallet af bortvisninger er sket en betydelig stigning fra 491 bortvisninger fra herbergerne i 2013 til 648 bortviste i 2014. I alt 110 unge mellem 18 og 24 år bortvist fra et herberg i 2014.²²⁷ Både afvisning af optagelse på herberg og bortvisning er indgribende afgørelser, da herbergerne i vidt omfang udgør det nederste sikkerhedsnet for hjemløse borgere.

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. Social- og Indenrigsministeriet har over for Folketingets Social- og Indenrigsudvalg tilkendegivet, at det generelt er hensigtsmæssigt, at borgerne kan klage over afgørelser efter serviceloven, og at

ministeren gerne vil se på, hvordan man bedre kan sikre borgernes retssikkerhed også i forhold til afgørelser om adgang til herberger.²²⁸

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.²²⁹ 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.²³⁰ 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.²³¹

Folketinget vedtog i 2015 en ændring af serviceloven der forpligter herbergerne til – senest tre dage efter indskrivningen – at orientere borgerens kommune om indskrivningen på herberg samt at orientere kommunen ved udskrivning.²³²

Det fremgår af regeringsgrundlaget, at regeringen vil bekæmpe ufrivillig hjemløshed, blandt andet ved at hjælpe udsatte med at fastholde deres bolig og nedbryde barrierer for et selvstændigt liv med sociale relationer og beskæftigelse. Regeringen vil ifølge regeringsgrundlaget også prioritere en særlig indsats målrettet unge hjemløse.²³³ Regeringen vil ikke direkte benytte sig af den tidligere regerings målsætninger på det sociale område, der blandt andet havde som målsætning at reducere antallet af hjemløse med 25 procent fra 2013 til 2020, men vil formulere sine målsætninger på det sociale område i løbet af 2016.

KRAV TIL HJEMLØSE FOR MODTAGELSE AF SOCIALE YDELSER

De senere år er der i kommunerne kommet et øget fokus på at bekæmpe socialt bedrageri og herunder kontrollere, at modtagere af sociale ydelser er berettiget til at modtage disse. Samtidig er kommunerne under øget økonomisk pres. Det har været diskuteret, i hvilket omfang dette har ført til såkaldt ”grænsesøgende afgørelsespolitik”, hvor kommunerne bevidst afprøver de retlige grænser for kommunernes forpligtelser over for blandt andet socialt udsatte borgere.²³⁴

Mange kommuner har oprettet såkaldte ”kontrolgrupper”, der arbejder på tværs af forvaltningerne og driver ”efterforskning” af muligt socialt bedrageri.²³⁵ I forhold til hjemløse har mange kommuner indført skærpede dokumentationskrav for, at den hjemløse opholder sig i kommunen, og der er set eksempler på, at kommunerne bruger både folkeregistreringsreglerne og

socialforvaltningsrettens sagsbehandlingsregler til at stille sådanne dokumentationskrav til hjemløse.²³⁶

Der findes også eksempler på, at hjemløse som ikke opfylder dokumentationskravene har fået stoppet udbetalingen af sociale ydelser. Kontrollen synes på den side at have til formål at kontrollere, at det er den pågældende kommune, der skal yde den hjemløse hjælp og på den anden side at kontrollere, om den hjemløse bor hos en anden modtager af sociale ydelser, hvilket vil kunne have konsekvenser for dennes modtagelse af eksempelvis boligstøtte.²³⁷

Der er en række eksempler på, at hjemløse borgere bliver afkrævet personligt fremmøde én gang ugentligt eller én gang månedligt, hvor de skriftligt skal redegøre for, hvor de har overnattet hver eneste nat siden seneste fremmøde.²³⁸

Kommunerne har fremført forskellige begrundelser for disse krav. Nogle kommuner har henvist til CPR-lovens krav om, at flytning skal meldes inden fem dage efter flytningen,²³⁹ andre til, at kommunen efter CPR-loven med jævne mellemrum skal tage sager, hvor den pågældende er registreret uden bopæl eller fast opholdssted, og kan kræve en nærmere redegørelse fra den pågældende.²⁴⁰ I andre tilfælde har der været henvist til socialrettens sagsbehandlingsregler om, hvilken kommune der skal yde den hjemløse hjælp og borgernes forpligtelse til at oplyse om ændringer, der kan have betydning for modtagelsen af hjælp. Der har sågar været stillet krav om, at hjemløse for at dokumentere sit ophold i kommunen, har skullet fremvise kontoudskrifter eller kvitteringer for indkøb foretaget i kommunen.²⁴¹

Reglerne, der regulerer, hvilken kommune der skal yde den enkelte hjælp har overordnet til formål at sikre, at den hjemløse altid får den hjælp de har behov for og krav på.

Af retssikkerhedsloven fremgår, at det er en borgers opholdskommune, der som udgangspunkt skal yde hjælp efter sociallovgivningen. Opholdskommunen er den kommune, hvor personen har sin bopæl eller sædvanligvis opholder sig.²⁴²

Det er et grundlæggende princip, at der altid er en kommune, som har pligt til at yde hjælp, så borgeren ikke risikerer at blive henvist fra myndighed til myndighed og ikke får den nødvendige hjælp i tide. Ved afgørelsen af hvilken kommune, der er opholdskommune kan der lægges vægt på flere forhold.

Folkeregistertilmeldingen er et vigtigt moment, men de faktiske forhold vejer tungere. Dette gælder særligt i forhold til hjemløse, fordi CPR-lovens regler betyder, at hjemløse ikke nødvendigvis kan folkeregistreres i den kommune de opholder sig i. Et væsentligt moment er derfor personens egne oplysninger, ikke mindst om, hvor den pågældende har været, og hvor den pågældende har mest lyst til at opholde sig. Der kan også lægges vægt på, hvor en person senest har

været i kontakt med offentlige myndigheder for at få hjælp eller få udbetalt ydelser.²⁴³

Man skal være opmærksom på, at alle personer altid har en opholdskommune, og at der derfor ikke kan stilles minimumskrav til den tilknytning en person skal have til en kommune, for at kommunen kan anses for at være opholdskommune.²⁴⁴

Det er kommunen der har ansvaret for, at sager er tilstrækkeligt oplyst til, at kommunen kan træffe afgørelse.²⁴⁵ Kommunen kan både med og uden samtykke indhente en lang række oplysninger om borgeren og kan også anmode personer, der søger eller får hjælp, om at medvirke til at få de oplysninger frem, som er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp de er berettiget til.²⁴⁶ Personer, der får hjælp, har også pligt til at oplyse om ændringer, der kan have betydning for hjælpen.²⁴⁷ Hvis borgeren ikke medvirker til at få oplysninger frem vil kommunen skulle træffe afgørelse på det foreliggende grundlag og det vil i visse situationer kunne lægges borgeren til last på den måde, at det kan betyde, at borgeren ikke anses for berettiget til at modtage en bestemt ydelse.²⁴⁸

CPR-loven indeholder regler om kommunernes folkeregistrering.²⁴⁹ Der må ikke ved folkeregistrering tages hensyn til de retsvirkninger, som anden lovgivning tillægger folkeregistreringen. Hvis der i anden lovgivning knyttes retsvirkninger til folkeregistreringen, må dette antages at ske ud fra viden om folkeregistreringens principper og ikke ud fra en forventning om, at folkeregistreringen efterfølgende bliver rettet, så den passer til retsvirkningerne.²⁵⁰

Borgere, der ikke har en bopæl, skal så vidt muligt registreres på deres faste opholdssted.²⁵¹ Det kan ikke siges præcist, hvor langt opholdet skal være for at det kan siges at være fast, men hvis alternativet er en registrering uden fast bopæl, vil også ophold af mindre end 1 måneds varighed normalt kunne danne grundlag for registrering som fast opholdssted. Dette gælder også, hvis opholdsstedet er en institution.²⁵²

Hjemløse, der hverken har en bopæl eller et fast opholdssted, registreres i den hidtidige bopælskommune som fraflyttet adressen.²⁵³ Denne registrering kan først ændres, når den hjemløse på ny får bopæl eller et fast opholdssted, og er således ikke afhængig af, om den pågældende opholder sig i registreringskommunen eller ej.

I tilfælde, hvor en hjemløs registreres uden fast bopæl eller fast opholdssted, skal kommunen med jævne mellemrum tage sagen op for at vurdere, om det er muligt at få fastlagt en adresse for den pågældende.²⁵⁴

Hvis en kommune får en formodning om, at en person ikke er korrekt registreret skal kommunen undersøge dette. Ud over de oplysninger, som kommunen har adgang til efter anden lovgivning, kan kommunen afkræve en nærmere

redegørelse fra vedkommende selv om dennes bopælsforhold.²⁵⁵ En manglende imødekomme heraf kan straffes med bøde.²⁵⁶

Det følger endvidere af CPR-loven, at man har pligt til at anmelde en flytning til kommunen senest 5 dage efter flytningen.²⁵⁷ En overtrædelse heraf kan straffes med bøde.²⁵⁸ Fra flere sider forlyder det, at kommunerne politianmelder hjemløse for ikke at anmelde flytning, og at hjemløse straffes med bøde herfor.²⁵⁹

Der er som udgangspunkt ikke hjemmel til at fratage en hjemløs borger kontanthjælpen med henvisning til usikkerhed omkring, hvilken kommune der er den pågældendes opholds- og handlekommune. Man bør endvidere holde sig for øje, at borgere, der ikke kan forsørge sig selv, og som ikke forsørges af andre personer, har en grundlovssikret ret til hjælp fra det offentlige. Det tidligere Beskæftigelsesankenævn har i en afgørelse afvist, at aktivlovens regler indeholder hjemmel til at pålægge hjemløse dokumentationskrav for ophold i kommunen med den virkning, at kontanthjælpen kan stoppes.²⁶⁰

Selvom kommunerne både varetager opgaven med at folkeregistrere alle borgere i Danmark og opgaven med at udbetale sociale ydelser efter sociallovgivningen, er det som udgangspunkt ikke tilladt at sammenblende de hensyn, der skal varetages efter den ene lov med de hensyn som skal varetages efter den anden lov. Man kan således ikke med henvisning til CPR-loven kræve, at en hjemløs nærmere redegør for sine bopælsforhold alene med det formål at afklare om kommunen er den hjemløses opholds- og handlekommune efter retssikkerhedslovens regler. Her må kommunen anvende de socialretlige sagsbehandlingsregler i retssikkerhedsloven. En sådan praksis synes at stride mod det såkaldte forvaltningsretlige specialitetsprincip,²⁶¹ ligesom det klart fremgår af CPR-lovens forarbejder, at der ikke må tages hensyn til folkeregistrerings retsvirkninger efter anden lovgivning.

En anden problemstilling ved at sammenblende de hensyn, der skal varetages efter CPR-loven med de hensyn, der skal varetages efter sociallovgivningen, er spørgsmålet om den hjemløses adgang til at klage over kommunens forvaltningsretlige afgørelser. Klager over afgørelser truffet efter CPR-lovens regler kan påklages til Indenrigsministeriet,²⁶² mens afgørelser truffet i henhold til den sociale lovgivning som udgangspunkt kan påklages til Ankestyrelsen. Spørgsmålet er, hvordan en hjemløs kan påklage en afgørelse om, at kontanthjælpen stoppes på grund af en kommunes afgørelse truffet efter CPR-loven. Som nævnt synes der ikke at være hjemmel til at stoppe kontanthjælpen på baggrund af en afgørelse truffet efter CPR-lovens regler, men sker det alligevel, kan det være vanskeligt for den hjemløse at få prøvet lovligheden af dette.

5.3.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet:

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

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at Social- og Indenrigsministeriet og kommunerne:

- 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.
- sikrer, at alle hjemløse tilbydes en helhedsorienterede handleplan i overensstemmelse med serviceloven.
- afklarer, hvilke krav kommunerne kan stille til hjemløse, så hjemløse ikke uretmæssigt fratages deres grundlovssikrede ret til forsørgelse.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at regeringen:

- genindfører den administrative klageadgang for afgørelser om optagelse og bortvisning fra § 110-tilbud.

5.4 KRIMINALISERING AF HJEMPLØSES 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.²⁶³ 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 Menneskerettighedsråds Special Rapportør for retten til bolig har eksempelvis i 2005 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.²⁶⁴

Special Rapportøren har i 2015 afleveret en tematisk rapport om hjemløshed til FN's Menneskerettighedsråd, hvor rapportøren anbefaler, at alle lande øjeblikkeligt afskaffer enhver lovgivning, tiltag eller praksis, der kriminaliserer, pålægger bøder eller begrænser hjemløse personer eller adfærd associeret med hjemløshed, som at sove eller spise i det offentlige rum.²⁶⁵ FN's Menneskerettighedsråd har i 2016, som opfølgning på rapporten, vedtaget en resolution, der opfordrer staterne til at tage alle nødvendige tiltag for at ophæve lovgivning, der kriminaliserer hjemløshed samt sikrer effektive retsmidler for krænkelse af retten til bolig.²⁶⁶ Danmark var blandt de lande der foreslog resolutionen i FN's Menneskerettighedsråd.

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.²⁶⁷

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.²⁶⁸ FN's Special Rapportør for ekstrem fattigdom og menneskerettigheder har endvidere udtrykt bekymring over, at hjemløshed og fattigdom benyttes som indikatorer for kriminalitet.²⁶⁹

FN's Menneskerettighedskomité, der overvåger staternes implementering af ICCPR, har i forbindelse med gennemgang af USA's gennemførelse af ICCPR udtrykt bekymring over kriminaliseringen af hjemløses hverdagsaktiviteter, såsom at spise, sove og opholde sig i bestemte områder.²⁷⁰ 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.²⁷¹

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 4.²⁷² 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 løsgænger 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 stedbestede 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.²⁷³ Den nærmere regulering af politiets beføjelser – herunder hvilke handlinger der kan gribes ind over for – er reguleret i politiloven og ordensbekendtgørelsen.²⁷⁴

Ordensbekendtgørelsen finder anvendelse på borgernes adfærd på veje eller på andre steder, hvortil der er almindelig adgang.²⁷⁵ 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.²⁷⁶ Ordensbekendtgørelsen omfatter også et forbud mod uanstændig eller anstødelig opførsel, der er egnet til at forulempe andre eller vække offentlig forargelse.²⁷⁷

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 færden medfører ulempe eller gene for de omkringboende eller forbipasserende.²⁷⁸ Politiets påbud herom er en forvaltningsakt, der som udgangspunkt er omfattet af forvaltningslovens bestemmelser, og en manglende efterkommelse af påbuddet kan straffes med bøde.²⁷⁹ 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.²⁸⁰

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, at indtage medicin, at have socialt samvær, at spise og tilberede mad, samt at foretage 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 presse 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.²⁸¹ 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 derved har været til gene for omkringboende, erhvervsdrivende med videre.²⁸²

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.²⁸³

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 proportional.²⁸⁴ 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.²⁸⁵

Der findes ikke særskilt statistik for anvendelsen af ordensbekendtgørelsen i relation til hjemløses overtrædelser.

KRIMINALISERING AF TIGGERI

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 straffeloven²⁸⁶ 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.²⁸⁷

Rigspolitiet har til brug for justitsministerens besvarelse af udvalgsspørgsmål til Folketingets Retsudvalg gennemgået afgjorte sager og advarsler efter straffelovens betleribestemmelse fra 2008 til 2012.²⁸⁸ Tallene er behæftet med en vis usikkerhed, da de er opgjort på baggrund af politiets journaliseringssystem.

Rigspolitiets besvarelse viser, at der er givet 185 advarsler for betleri mellem 2008 og 2012. Antallet af advarsler er steget for hvert år. Opgørelsen viser endvidere, at der mellem 2008 og 2012 blev rejst mellem 4-16 sigtelser årligt. I alt er der rejst 49 sigtelser for betleri i perioden, uden at der dog kan ses en stigende tendens i udviklingen af antallet af sigtelser. Størstedelen af sagerne er afgjort med tiltalefravalg med eller uden advarsel, mens der er afsagt 7 domme for overtrædelse af betleribestemmelsen.²⁸⁹

Det må antages, at betleribestemmelsen nu håndhæves i øget omfang end det var tilfældet, da Straffelovrådet udtalte, at bestemmelsen måtte anses for utidssvarende og i praksis betydningsløs. Bestemmelsens anvendelse har også været genstand for politisk opmærksomhed, og der har i 2015 været fremsat beslutningsforslag om en øget anvendelse af betleribestemmelsen, herunder om afskaffelse af kravet om advarsel samt om indførelse af bødestraf.²⁹⁰ En markant skærpelse af betleribestemmelsen blev endvidere præsenteret som led i regeringens politiske forslag som reaktion på det stigende antal flygtninge og migranter der er indrejst i Danmark i 2015. Forslaget indeholdte en afskaffelse af kravet om forudgående advarsel samt en skærpelse af strafniveauet, således at førstegangsovertrædelser som udgangspunkt skulle straffes med 14 dages ubetinget fængsel.²⁹¹ Regeringens forslag har dog ikke ført til fremsættelse af lovforslag om skærpelse af betleribestemmelsen.

Straffelovens betleriforbud synes primært at blive anvendt over for udlændinge.²⁹² De politiske forslag til strafskærpelser med videre har også primært haft fokus på udlændinge. Der henvises til delrapporten 'Uregistrerede migranter' for en nærmere gennemgang heraf.

5.4.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at regeringen:

- tager initiativ til at afkriminalisere betleri i straffeloven, så tiggeri alene kan strafforfølges, når den offentlige orden i den konkrete situation forstyrres.

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

- 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

- ¹ FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder, artikel 25, stk. 1.
- ² FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder artikel 11, stk. 1.
- ³ 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.
- ⁴ Den Europæiske Socialpagt, artikel 16.
- ⁵ 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.
- ⁶ Den Reviderede Europæiske Socialpagt, artikel 31.
- ⁷ 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.
- ⁸ EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 7 og artikel 34, stk. 3.
- ⁹ Nedsat af den daværende FN's Menneskerettighedskommission ved resolution 2000/9 af 17. april 2000 og siden forlænget, senest ved FN's Menneskerettighedsråds resolution 6/27 af 14. december 2007.
- ¹⁰ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 46 og artikel 34.
- ¹¹ 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.
- ¹² FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 11.
- ¹³ Bekendtgørelse nr. 5 af 14. januar 1976 af international konvention af 16. december 1966 om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 2, stk. 1.
- ¹⁴ FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 1 og 9.
- ¹⁵ FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 2-4.
- ¹⁶ FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 9.
- ¹⁷ FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 9 og 10.

- ¹⁸ FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder artikel 2, stk. 2.
- ¹⁹ Den Europæiske Socialkomité, *Autism Europe v. France*, Complaint No. 13/2002, Decision on the merits af 4. november 2003, § 53.
- ²⁰ EMD, *Airey mod Irland*, dom af 9. oktober 1979, app. nr. 6289/73, pkt. 26.
- ²¹ FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 4, 1992 og General Comment 7, 1997.
- ²² FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 4, 1992.
- ²³ FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 4, 1992.
- ²⁴ FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 4, 1992, pkt. 16.
- ²⁵ FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 4, 1992, pkt. 9.
- ²⁶ FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 14, pkt. 33.
- ²⁷ 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.
- ²⁸ Den Europæiske Socialkomité, *'Digest of the case law of the European Committee of Social Rights'*, 2008, side 115-116.
- ²⁹ Den Europæiske Socialkomité, *'Digest of the case law of the European Committee of Social Rights'*, 2008, side 115-116.
- ³⁰ Den Europæiske Socialkomité, *Conclusions XIII-1, Turkey*, side 258-259, og Den Europæiske Socialkomité, *Conclusions XIII-3, Turkey*, side 381-385.
- ³¹ 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.
- ³² 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.
- ³³ EMD, *Marzari mod Italien*, afgørelse af 4. maj 1999, app. nr. 36448/97.
- ³⁴ EMD, *López Ostra mod Spanien*, dom af 9. december 1994, app. nr. 16798/90.
- ³⁵ 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.
- ³⁶ EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 34(3).
- ³⁷ EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 51.
- ³⁸ EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 52.

- ³⁹ 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.
- ⁴⁰ Direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding.
- ⁴¹ EU-Domstolen, C-571/10, Servet Kamberaj v Social Housing Institute of the Autonomus 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-autonomus-province-bolzano-ipes-and#.VGSDYv5OXMA>.
- ⁴² FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 2(2).
- ⁴³ EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 21.
- ⁴⁴ 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.
- ⁴⁵ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 14.
- ⁴⁶ KAB, 'Håndbog om almene boliger', 2011, side 38.
- ⁴⁷ KAB, 'Håndbog om almene boliger', 2011, side 39-40.
- ⁴⁸ Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet, <http://uibm.dk/arbejdsomrader/bolig/almene-boliger/etablering-og-renovering-af-almene-boliger/etablering-af-almene-boliger/finansiering-af-almene-boliger>.
- ⁴⁹ Lovbekendtgørelse nr. 1278 af 18. november 2015 om almene boliger m.v. (Almenboligloven).
- ⁵⁰ Lovbekendtgørelse nr. 1278 af 18. november 2015 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), § 5 b.
- ⁵¹ Lovbekendtgørelse nr. 1278 af 18. november 2015 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), §§ 51 og 52.
- ⁵² Lovbekendtgørelse nr. 1278 af 18. november 2015 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), § 59, stk. 1.
- ⁵³ Lovbekendtgørelse nr. 1094 af 7. oktober 2014 om integration af udlændinge i Danmark (Integrationsloven), § 12, stk. 1.
- ⁵⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1094 af 7. oktober 2014 om integration af udlændinge i Danmark (Integrationsloven), § 12, stk. 6.
- ⁵⁵ Lovbekendtgørelse nr. 1094 af 7. oktober 2014 om integration af udlændinge i Danmark (Integrationsloven), § 53, stk. 2.
- ⁵⁶ Lovbekendtgørelse nr. 174 af 24. februar 2016 om individuel boligstøtte med senere ændringer.
- ⁵⁷ Lovbekendtgørelse nr. 806 af 1. juli 2015 om aktiv socialpolitik med senere ændringer (Aktivloven), § 34.
- ⁵⁸ Social- og Integrationsministeriet, 2011, 'Presentation to the European Commission of Denmark's National Roma Inclusion Strategy',

⁵⁹ Beregninger foretaget af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Danmarks Statistik på vegne af BL – Danmarks Almene Boliger, oplyst til Institut for Menneskerettigheder af BL – Danmarks Almene Boliger ved e-mail af 21. marts 2016, Instituttets dokumentnr.: 15/00210-11.

⁶⁰ Folketinget 2015-16, L 113 Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om individuel boligstøtte, integrationsloven og forskellige andre love. (Kontanthjælpsloft, 225-timersregel, ferie til uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere m.v.).

⁶¹ Lovbekendtgørelse nr. 227 af 9. marts 2016 om lejeloven.

⁶² Lovbekendtgørelse nr. 228 af 9. marts 2016 om leje af almene boliger.

⁶³ Lovbekendtgørelse nr. 1255 af 16. november 2015 lov om retsens pleje (retsplejeloven) med senere ændringer § 509, stk. 1.

⁶⁴ 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.).

⁶⁵ Lovbekendtgørelse nr. 1278 af 18. november 2015 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), § 92, stk. 2, og lovbekendtgørelse nr. 1052 af 8. september 2015 om retssikkerhed og administration på det sociale område med senere ændringer (Retssikkerhedsloven), § 5 a.

⁶⁶ Lovbekendtgørelse nr. 806 af 1. juli 2015 om aktiv socialpolitik med senere ændringer (Aktivloven), § 81 a.

⁶⁷ Lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015 om social service (Serviceloven), § 80.

⁶⁸ Lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015 om social service (Serviceloven), § 110.

⁶⁹ Lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015 om social service (Serviceloven), § 107.

⁷⁰ Lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015 om social service (Serviceloven), § 109.

⁷¹ Lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015 om social service (Serviceloven), §§ 108 (varig nedsat funktionsevne) og 192 (plejehjem).

⁷² Lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015 om social service (Serviceloven), §§ 2 og 4.

⁷³ Lovbekendtgørelse nr. 1678 af 19. december 2013 om ligestilling af kvinder og mænd.

⁷⁴ Lovbekendtgørelse nr. 438 af 16. maj 2012 om etnisk ligebehandling.

⁷⁵ Se blandt andet Jon Andersen, 'Forvaltningsret', 8. udgave 2014, side 144.

⁷⁶ Lovbekendtgørelse nr. 1678 af 19. december 2013 om ligestilling af kvinder og mænd og Lovbekendtgørelse nr. nr. 438 af 16. maj 2012 om etnisk ligebehandling.

⁷⁷ Ligebehandlingsnævnets afgørelse i j.nr.2013-6811-52011 truffet på principielt møde den 23. september 2015.

⁷⁸ Ligebehandlingsnævnets afgørelse i j.nr.2013-6811-52011 truffet på principielt møde den 23. september 2015.

⁷⁹ Domstolsstyrelsen, 'Statistik for fogedsager, Huslejesager – udsættelsessager for privat bolig i perioden 2010 – 1. halvår 2015'.

⁸⁰ Rigsrevisionen, 'Notat til Statsrevisorerne om beretning om indsatsen over for hjemløse', side 9, januar 2016.

⁸¹ Social- og Indenrigsministeriet, 'Aftale om satspuljen på social- og indenrigsområdet 2016-2019', 27. oktober 2015, tilgængelig på:

http://sim.dk/media/988910/aftale_om_satspulje_p_social_og_indenrigsomr_det_2016-2019.pdf.

⁸² Social- og Indenrigsministeriet, 'Aftale om satspuljen på social- og indenrigsområdet 2016-2019', 27. oktober 2015, tilgængelig på:

http://sim.dk/media/988910/aftale_om_satspulje_p_social_og_indenrigsomr_det_2016-2019.pdf.

⁸³ Folketinget, Social- og Indenrigsudvalget 2015-2016, SOU Alm. del, Endeligt svar på spørgsmål 137 og Social- og Indenrigsministeriet, 'Aftale om satspuljen på social- og indenrigsområdet 2016-2019', 27. oktober 2015, tilgængelig på:

http://sim.dk/media/988910/aftale_om_satspulje_p_social_og_indenrigsomr_det_2016-2019.pdf.

⁸⁴ Regeringen og Kommunernes Landsforening, 'Bedre rammer for at modtage og integrere flygtninge', 18. marts 2016, aftalen tilgængelig på:

http://sim.dk/media/1044976/aftaletekst_bedre_rammer_for_at_modtage_og_integrere_flygtninge_2.pdf.

⁸⁵ Lov nr. 296 af 22. marts 2016 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om individuel boligstøtte, integrationsloven og forskellige andre love (Kontanthjælpsloft, 225-timersregel, ferie til uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere m.v.).

⁸⁶ Lov nr. 300 af 22. marts 2016 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love (Udvidelse af personkredsen for modtagelse af integrationsydelse m.v.)

⁸⁷ Folketinget 2015-16, L 113, bilag 1, tilgængelig på:

<http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l113/bilag/1/1595318.pdf>.

⁸⁸ Folketinget 2015-16, L 67 Forslag til lov om ændring af lov om individuel boligstøtte (Boligydelospakke), tilbagetaget 16. december 2015.

⁸⁹ Omfanget af forskelsbehandling af nydanskere – Et felteksperiment på lejeboligmarkedet, Ankestyrelsen, 11. marts 2015:

<https://ast.dk/filer/ankestyrelsen-generelt/antidiskriminationsenheden/rapport-om-etnisk-diskrimination-pa-boligmarkedet.pdf>

⁹⁰ Folketinget, Social- og Indenrigsudvalget, SOU 2015-16, Alm. del, Endeligt svar på spørgsmål 115. Se også Institut for Menneskerettigheder, Status 2014-15, Retten til bolig, side 18.

⁹¹ SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 'Hjemløshed i Danmark 2015 – National kortlægning', 15:35.

⁹² Rigsrevisionen, 'Notat til Statsrevisorerne om beretning om indsatsen over for hjemløse', januar 2016.

⁹³ Hans Skifter Andersen, 'Indvandring, integration og etnisk segregation – udviklingen i indvandrernes bosætning siden 1985', SBi 2015:01, Statens Byggeforskningsinstitut, 2015, side 37.

⁹⁴ FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, Concluding observations Denmark, 2011, E/C.12/DNK/CO/5.

⁹⁵ FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, Concluding observations Denmark, 2011, E/C.12/DNK/CO/5.

⁹⁶ FN's Racediskriminationskomité, Concluding observations Denmark, 2010, CERD/C/DNK/CO/18-19, pkt. 15.

⁹⁷ FN's Racediskriminationskomité, Concluding observations Denmark, 2015, CERD/C/DNK/CO/20-21, pkt. 13.

⁹⁸ FN's Racediskriminationskomité, Concluding observations Denmark, 2015, CERD/C/DNK/CO/20-21, pkt. 13.

⁹⁹ Hans Skifter Andersen, 'Privat boligudlejning – motiver, strategier og økonomi', SBi 2008:01, side 9.

¹⁰⁰ Hans Skifter Andersen, 'Privat boligudlejning – motiver, strategier og økonomi', SBi 2008:01, side 9.

¹⁰¹ Hans Skifter Andersen, 'Privat boligudlejning under lup', Center for Boligforskning, tilgængelig på: <http://boligforskning.dk/privat-boligudlejning>.

¹⁰² Jesper Larsen, 'Betalelige lejeboliger forsvinder langt hurtigere end politikerne tror', Vi Lejere 03, august 2015, side 24.

¹⁰³ Lovbekendtgørelse nr. 1678 af 19. december 2013 om ligestilling af kvinder og mænd og lovbekendtgørelse nr. nr. 438 af 16. maj 2012 om etnisk ligebehandling.

¹⁰⁴ Ligebehandlingsnævnets afgørelse nr. 34/2010.

¹⁰⁵ Hans Skifter Andersen, 'Privat boligudlejning – motiver, strategier og økonomi', SBi 2008:01, side 87-88.

¹⁰⁶ Ankestyrelsen, 'Kortlægning af etnisk diskrimination på det private boligmarked', 2015, side 3.

¹⁰⁷ Folketinget, Social- og Indenrigsudvalget, SOU 2015-16, Alm. del, Endeligt svar på spørgsmål 115.

¹⁰⁸ Udlændinge-, Integrations og Boligministeriet, <http://uibm.dk/arbejdsomrader/bolig/almene-boliger>.

- ¹⁰⁹ Landsbyggefonden, 'Statistik - Beboere i den almene boligsektor 2015', side 3.
- ¹¹⁰ Landsbyggefonden, 'Statistik - Beboere i den almene boligsektor 2015', side 7.
- ¹¹¹ Landsbyggefonden, 'Statistik- beboere i den almene boligsektor 2015', side 6-7.
- ¹¹² Lovbekendtgørelse nr. 1278 af 18. november 2015 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), § 61 a.
- ¹¹³ Udlændinge, Integration og Boligministeriet, 'Laveste antal Ghettoområder nogensinde', 1. december 2015, tilgængelig på:
<http://uibm.dk/filer/bolig/ghettolisten-dec-2015-docx.pdf>
- ¹¹⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1278 af 18. november 2015 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), §§ 51 b, 59, stk. 4 og 6 og 60.
- ¹¹⁵ Lovbekendtgørelse nr. 1278 af 18. november 2015 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), §§ 51 b, stk. 8, 60 a og 60 b.
- ¹¹⁶ Lovbekendtgørelse nr. 1278 af 18. november 2015 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), §§ 51 b, stk. 9.
- ¹¹⁷ Lovbekendtgørelse nr. 1278 af 18. november 2015 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), § 51 b.
- ¹¹⁸ Lovbekendtgørelse nr. 1278 af 18. november 2015 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), §§ 59, stk. 6.
- ¹¹⁹ Lovbekendtgørelse nr. 1094 af 7. oktober 2014 om integration af udlændinge i Danmark (Integrationsloven), § 53, stk. 2.
- ¹²⁰ Lovbekendtgørelse nr. 1278 af 18. november 2015 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), §§ 51 b, stk. 9.
- ¹²¹ DR, 'Boligminister: Kommunerne snyder ikke de boligsøgende', 11. april 2014, tilgængelige på: <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2014/04/10/140957.htm>.
- ¹²² Lovbekendtgørelse nr. 1278 af 18. november 2015 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), § 59, stk. 7.
- ¹²³ SFI, 'Udlejningsredskaber i almene boligområder – en analyse af brugen af effekterne af udlejningsredskaber i almene boliger', 12:05 2012, side 18-21.
- ¹²⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1278 af 18. november 2015 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), § 59.
- ¹²⁵ SFI, 'Udlejningsredskaber i almene boligområder – en analyse af brugen af effekterne af udlejningsredskaber i almene boliger', 12:05 2012, side 85.
- ¹²⁶ Lovbekendtgørelse nr. 1094 af 7. oktober 2014 om integration af udlændinge i Danmark (Integrationsloven), § 53, stk. 1 og 6.
- ¹²⁷ Lovbekendtgørelse nr. 1023 af 21. august 2013 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), § 59, stk. 6 og 7.
- ¹²⁸ Statsrevisorenes Beretning 22/2013 om indsatsen over for hjemløse.
- ¹²⁹ Statsrevisorenes Beretning 22/2013 om indsatsen over for hjemløse, kapitel 4.
- ¹³⁰ Lov nr. 1000 af 30. august 2015 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love

(Indførelse af en integrationsydelse, ændring af reglerne om ret til uddannelses- og kontanthjælp m.v.).

¹³¹ Lov nr. 300 af 22. marts 2016 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love (Udvidelse af personkredsen for modtagelse af integrationsydelse m.v.).

¹³² Lov nr. 296 af 22. marts 2016 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om individuel boligstøtte, integrationsloven og forskellige andre love (Kontanthjælpsloft, 225-timersregel, ferie til uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere m.v.).

¹³³ Se eksempelvis høringsvar til L 113 fra Rådet for Socialt Udsatte, Kommunernes Landsforening, Dansk Socialrådgiverforening m.fl., tilgængelig på: <http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l113/bilag/1/1595318.pdf>.

¹³⁴ FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 11.

¹³⁵ FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 4, 1992, og General Comment 7, 1997.

¹³⁶ FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 7, 1997, pkt. 3-4 og 10.

¹³⁷ FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 4, 1992, pkt. 16, og General Comment 7, 1997, pkt. 17.

¹³⁸ 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.

¹³⁹ 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.

¹⁴⁰ EMD, Chapman mod Storbritannien, dom af 18. januar 2001, app. nr. 27238/95, pkt. 99 og 113.

¹⁴¹ EMD, Chapman mod Storbritannien, dom af 18. januar 2001, app. nr. 27238/95, pkt. 99.

¹⁴² Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8, stk. 2.

¹⁴³ EMD, Connors mod Storbritannien, dom af 27. maj 2004, app. nr. 66746/01.

¹⁴⁴ 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.

¹⁴⁵ EMD, Velosa Barreto mod Portugal, dom af 21. november 1995, app. nr.: 18072/91.

¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ 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 2010-1. halvår 2015’.

¹⁴⁸ 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 2010-1. halvår 2015’.

¹⁴⁹ SFI, ‘Udsættelser af lejere – udvikling og benchmarking’, 15:18, 2015, side 41 ff.

¹⁵⁰ 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 2010-1. halvår 2015’.

¹⁵¹ SFI, ‘Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig og konsekvenserne af en udsættelse’, 08:09, 2008, side 10.

¹⁵² SFI, ‘Udsættelser af lejere – udvikling og benchmarking’, 15:18, 2015, side 17.

¹⁵³ 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, SFI, ‘Når børnefamilier sættes ud af deres lejebolig’, 13:03, 2013 og SFI, ‘Udsættelser af lejere – udvikling og benchmarking’, 15:18, 2015.

¹⁵⁴ SFI, ‘Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig og konsekvenserne af en udsættelse’, 08:09, 2008, side 10.

¹⁵⁵ SFI, ‘Udsættelser af lejere – udvikling og benchmarking’, 15:18, 2015, side 10.

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ SFI, ‘Udsættelser af lejere – udvikling og benchmarking’, 15:18, 2015 side 17.

¹⁵⁸ SFI, ‘Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig og konsekvenserne af en udsættelse’, 08:09, 2008, side 12, SFI, ‘Når fogeden banker på – Fogedsager og effektive udsættelser af lejere’, 12:27, 2012, kapitel 1 og SFI, ‘Udsættelser af lejere – udvikling og benchmarking’, 15:18, 2015 side 10-11.

¹⁵⁹ SFI, ‘Udsættelser af lejere – udvikling og benchmarking’, 15:18, 2015, side 10-11.

¹⁶⁰ SFI, ‘Når børnefamilier sættes ud af deres lejebolig’, 13:03, 2013, side 13.

¹⁶¹ SFI, ‘Når fogeden banker på – Fogedsager og effektive udsættelser af lejere’, 12:27, 2012, side 11.

¹⁶² SFI, ‘Når fogeden banker på – Fogedsager og effektive udsættelser af lejere’, 12:27, 2012, side 20.

¹⁶³ 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.

- ¹⁶⁴ SFI, 'Når fogeden banker på – Fogedsager og effektive udsættelser af lejere', 12:27, 2012, side 17.
- ¹⁶⁵ SFI, 'Når børnefamilier sættes ud af deres lejebolig', 13:03, 2013, side 20-22.
- ¹⁶⁶ Lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015 om social service (Serviceloven), § 80.
- ¹⁶⁷ 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.
- ¹⁶⁸ Lovbekendtgørelse nr. 1278 af 18. november 2015 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), § 59.
- ¹⁶⁹ SFI, 'Når børnefamilier sættes ud af deres lejebolig', 13:03, 2013, side 77.
- ¹⁷⁰ SFI, 'Udlejningsredskaber i almene boligområder – en analyse af brugen af effekterne af udlejningsredskaber i almene boliger', 12:05 2012, side 85.
- ¹⁷¹ SFI, 'Når børnefamilier sættes ud af deres lejebolig', 13:03, 2013, side 22.
- ¹⁷² SFI, 'Når børnefamilier sættes ud af deres lejebolig', 13:03, 2013, side 89ff.
- ¹⁷³ Lovbekendtgørelse nr. 1278 af 18. november 2015 om almene boliger m.v. (Almenboligloven), § 92, stk. 2 og lovbekendtgørelse nr. 1052 af 8. september 2015 om retssikkerhed og administration på det sociale område med senere ændringer (Retssikkerhedsloven), § 5 a.
- ¹⁷⁴ Lovbekendtgørelse nr. 806 af 1. juli 2015 om aktiv socialpolitik med senere ændringer (Aktivloven), § 81 a.
- ¹⁷⁵ Bemærkningerne til L 183 Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik (Midlertidig huslejhjælp), Folketinget 2013-14, vedtaget som lov nr. 723 af 25. juni 2014 om ændring af lov om aktiv social politik (midlertidig huslejhjælp).
- ¹⁷⁶ 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.).
- ¹⁷⁷ Se eksempelvis høringsvar til L 113 fra Rådet for Socialt Udsatte, Kommunernes Landsforening, Dansk Socialrådgiverforening m.fl., tilgængelig på: <http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l113/bilag/1/1595318.pdf>.
- ¹⁷⁸ BL - Danmarks Almene Boliger, 'Folketingshøring: Kontanthjælpsloft vil sætte gang i udsættelser', <https://bl.dk/nyheder-presse/nyheder/2016/2/folketingshoering-kontanthjaelpsloft-vil-saette-gang-i-udsættelser/>.
- ¹⁷⁹ Ankestyrelsen, 'Støtte og rådgivning til udsættelsestruede lejere', november 2014.
- ¹⁸⁰ Ankestyrelsen, 'Støtte og rådgivning til udsættelsestruede lejere', november 2014, side 2.

- ¹⁸¹ Ankestyrelsen, 'Støtte og rådgivning til udsættelsestruede lejere', november 2014, side 2-3.
- ¹⁸² Ankestyrelsen, 'Støtte og rådgivning til udsættelsestruede lejere', november 2014, side 3.
- ¹⁸³ Ankestyrelsen, 'Støtte og rådgivning til udsættelsestruede lejere', november 2014, side 3.
- ¹⁸⁴ Ankestyrelsen, 'Støtte og rådgivning til udsættelsestruede lejere', november 2014, side 6-7.
- ¹⁸⁵ Ankestyrelsen, 'Støtte og rådgivning til udsættelsestruede lejere', november 2014, side 7.
- ¹⁸⁶ SFI, 'Udsættelser af lejere – udvikling og benchmarking', 15:18, 2015.
- ¹⁸⁷ SFI, 'Udsættelser af lejere – udvikling og benchmarking', 15:18, 2015, side 11.
- ¹⁸⁸ Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet København, 'Evaluering af projekt "Stop udsættelser"', SBI 2015:10.
- ¹⁸⁹ SFI, 'Når børnefamilier sættes ud af deres lejebolig', 13:03, 2013, side 23.
- ¹⁹⁰ SFI, 'Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig og konsekvenserne af en udsættelse', 08:09, 2008, side 19.
- ¹⁹¹ Statsrevisorenes Beretning 22/2013 om indsatsen over for hjemløse, side 32-34.
- ¹⁹² SFI, 'Udsættelser af lejere – udvikling og benchmarking', 15:18, 2015, side 10.
- ¹⁹³ Regeringen og Kommunernes Landsforening, 'Bedre rammer for at modtage og integrere flygtninge', 18. marts 2016, side 3, aftalen tilgængelig på: [http://sim.dk/media/1044976/aftaletekst_bedre_rammer_for_at_modtage_og_integrere_flygtninge_2 .pdf](http://sim.dk/media/1044976/aftaletekst_bedre_rammer_for_at_modtage_og_integrere_flygtninge_2.pdf).
- ¹⁹⁴ Folketinget, Beskæftigelsesudvalget 2015-16, L 113, Endeligt svar på spørgsmål 50.
- ¹⁹⁵ Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 'Den almene boligsektors effektivisering', Rapport fra arbejdsgruppe om finansiering, effektiv drift og huslejeafståelse i den almene boligsektor, 2014, side 175 ff.
- ¹⁹⁶ Folketinget, Beskæftigelsesudvalget 2015-16, L 113, Endeligt svar på spørgsmål 31.
- ¹⁹⁷ FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 4, 1992, pkt. 4.
- ¹⁹⁸ FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 10.
- ¹⁹⁹ FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 4, 1992, pkt. 12.
- ²⁰⁰ FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 10.
- ²⁰¹ Leilani Farha, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, 30. december 2015, A/HRC/31/54.

- ²⁰² Leilani Farha, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, 30. december 2015, A/HRC/31/54, pkt. 15-18.
- ²⁰³ FN's bæredygtige udviklingsmål, Mål 11 og delmålsætning (target) 11.1.
- ²⁰⁴ FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 9 og 11, FN's racediskriminationskonvention, artikel 5(e)(IV), FN's børnekonvention, artikel 26 og 27 og Den Europæiske Socialpagt, artikel 13.
- ²⁰⁵ Ugeskrift for Retsvæsen, U2012.1761H.
- ²⁰⁶ SFI, 'Hjemløshed i Danmark 2015 – National kortlægning', 15:35, 2015, side 9-10.
- ²⁰⁷ SFI, 'Hjemløshed i Danmark 2015 – National kortlægning', 15:35, 2015, side 31.
- ²⁰⁸ SFI, 'Hjemløshed i Danmark 2015 – National kortlægning', 15:35, 2015, side 9-11.
- ²⁰⁹ SFI, 'Hjemløshed i Danmark 2015 – National kortlægning', 15:35, 2015, side 95-102.
- ²¹⁰ Rambøll, 'Hjemløsestrategien – afsluttende rapport – sammenfatning', 2013, side 1-6.
- ²¹¹ Rambøll, 'Hjemløsestrategien – afsluttende rapport – sammenfatning', 2013, side 1-6.
- ²¹² SFI, 'Hjemløshed i Danmark 2015 – National kortlægning', 15:35, 2015, side 11.
- ²¹³ Statsrevisorenes Beretning 22/2013 om indsatsen over for hjemløse.
- ²¹⁴ Socialstyrelsen,
<http://www.socialstyrelsen.dk/udsatte/aktuelt/hjemlosestrategiens-metoder-udbredes-til-26-kommuner>.
- ²¹⁵ 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>.
- ²¹⁶ 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-enderlig.pdf>.
- ²¹⁷ Social- og Indenrigsministeriet, 'Aftale om satspuljen på social- og indenrigsområdet 2016-2019', 27. oktober 2015, tilgængelig på: http://sim.dk/media/988910/aftale_om_satspulje_p_social-og_indenrigsomr_det_2016-2019.pdf.
- ²¹⁸ Rigsrevisionen, 'Notat til Statsrevisorerne om beretning om indsatsen over for hjemløse', januar 2016.
- ²¹⁹ Ankestyrelsen, 'Ankestyrelsens statistikker – Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 – Årsstatistik for 2014', side 4.

²²⁰ Rigsrevisionen, 'Notat til Statsrevisorerne om beretning om indsatsen over for hjemløse', januar 2016.

²²¹ Lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015 om social service (Serviceloven), § 80.

²²² 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.

²²³ Lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015 om social service (Serviceloven), § 4.

²²⁴ 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>

²²⁵ Ankestyrelsen, Principafgørelse 60-14.

²²⁶ 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.

²²⁷ Ankestyrelsen, 'Brugere af botilbud efter servicelovens § 110, Årsstatistik for 2014, 2015.

²²⁸ Folketinget, Social- og Indenrigsudvalget 2015-16, SOU Alm. del, endeligt svar på spørgsmål 102.

²²⁹ SFI, 'Livet på Hjemløseboformer – Brugerundersøgelse på § 110-boformer', 15:02, 2015, side 9-12.

²³⁰ Lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015 om social service (Serviceloven), § 141, stk. 2, nr. 2.

²³¹ Statsrevisorenes Beretning 22/2013 om indsatsen over for hjemløse, side 19-21.

²³² Lov nr. 650 af 18. maj 2015 om ændring af lov om social service (Udvidet og styrket indsats for kvinder på krisecentre og orienteringspligt for kvindekrisecentre, forsorgshjem og herberger m.v.)

²³³ Regeringen, Regeringsgrundlag 'Sammen for fremtiden', juni 2015.

²³⁴ Advokatrådet, 'Retssikkerhed i forvaltningen', 2015, side 4.

²³⁵ Se eksempelvis Folketingets Ombudsmands Beretning 2012, 'Retssikkerhed i sager om socialt bedrageri' af Karsten Loiborg og Christian Ougaard, tilgængelig på: <http://beretning2012.ombudsmanden.dk/artikler/retssikkerhed/>.

²³⁶ Se blandt andet Hus forbi, 'Ingen adresse – ingen penge', nr. 8 august 2015, side 8.

²³⁷ Kristeligt Dagblad, 'Hjemløse tvinges til at oplyse, hvor de sover', 30. april 2015, tilgængelig på: <http://www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/hjemloese-tvinges-til-oplyse-hvor-de-sover>.

²³⁸ Kristeligt Dagblad, 'Hjemløse tvinges til at oplyse, hvor de sover', 30. april

2015, tilgængelig på: <http://www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/hjemloese-tvinges-til-oplyse-hvor-de-sover>.

²³⁹ Kristeligt Dagblad, 'Hjemløse tvinges til at oplyse, hvor de sover', 30. april 2015, tilgængelig på: <http://www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/hjemloese-tvinges-til-oplyse-hvor-de-sover>.

²⁴⁰ Berlingske, 'Kritik af kommune: Bon-kontrol er hetz af hjemløse', 15. oktober 2015, tilgængelig på: <http://www.b.dk/nationalt/kritik-af-kommune-bon-kontrol-er-hetz-af-hjemloese>.

²⁴¹ Frederiksborg Amts Avis, 'Hjemløse skal gemme boner', 15. oktober 2015, findes i en rettet version af 16. oktober 2015 på: <http://sn.dk/Helsingoer/Hjemloese-skal-gemme-boner/artikel/523853>.

²⁴² Lovbekendtgørelse nr. 1052 af 8. september 2015 om retssikkerhed og administration på det sociale område § 9, stk. 1 og 2.

²⁴³ Vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område pkt. 263.

²⁴⁴ Vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område pkt. 263.

²⁴⁵ Lovbekendtgørelse nr. 1052 af 8. september 2015 om retssikkerhed og administration på det sociale område § 10.

²⁴⁶ Lovbekendtgørelse nr. 1052 af 8. september 2015 om retssikkerhed og administration på det sociale område § 11a og 11c.

²⁴⁷ Lovbekendtgørelse nr. 1052 af 8. september 2015 om retssikkerhed og administration på det sociale område § 11, stk. 2.

²⁴⁸ Lovbekendtgørelse nr. 1052 af 8. september 2015 om retssikkerhed og administration på det sociale område § 11b.

²⁴⁹ Lovbekendtgørelse nr. 5 af 9. januar 2013 om Det Centrale Personregister.

²⁵⁰ Vejledning nr. 9273 af 14. juni 2013 om folkeregistrering, kapitel 3.1.

²⁵¹ Lovbekendtgørelse nr. 5 af 9. januar 2013 om Det Centrale Personregister § 6, stk. 2.

²⁵² Vejledning nr. 9273 af 14. juni 2013 om folkeregistrering, kapitel 3.1.

²⁵³ Lovbekendtgørelse nr. 5 af 9. januar 2013 om Det Centrale Personregister § 6, stk. 4.

²⁵⁴ Lovbekendtgørelse nr. 5 af 9. januar 2013 om Det Centrale Personregister § 6, stk. 4.

²⁵⁵ Lovbekendtgørelse nr. 5 af 9. januar 2013 om Det Centrale Personregister § 10.

²⁵⁶ Lovbekendtgørelse nr. 5 af 9. januar 2013 om Det Centrale Personregister § 57, stk. 1, nr. 5.

²⁵⁷ Lovbekendtgørelse nr. 5 af 9. januar 2013 om Det Centrale Personregister § 12, stk. 1.

- ²⁵⁸ Lovbekendtgørelse nr. 5 af 9. januar 2013 om Det Centrale Personregister § 57, stk. 1, nr. 1.
- ²⁵⁹ Ole Skou, 'Bøder for at være hjemløs', Arbejderen, 27. marts 2015, tilgængelig på: <http://www.arbejderen.dk/blog-indl%C3%A6g/ole-skou/b%C3%B8der-v%C3%A6re-hjeml%C3%B8s> og Folketingets Social- og Indenrigsudvalg 2015-16, SOU alm. del, Bilag 5.
- ²⁶⁰ Gadejuristen, 'Kommunerne må ikke kræve hjemløse borgeres fremmøde som forudsætning for udbetaling af kontanthjælp', 14. februar 2010, tilgængelig på: <http://www.gadejuristen.dk/kommunerne-m%C3%A5-ikke-kr%C3%A6ve-hjeml%C3%B8se-borgeres-fremm%C3%B8de-som-foruds%C3%A6tning-udbetaling-af-kontanthj%C3%A6lp>.
- ²⁶¹ Hans Ganneltoft-Hansen m.fl, Forvaltningsret, 2. udgave 2002, side 333-335.
- ²⁶² Lovbekendtgørelse nr. 5 af 9. januar 2013 om Det Centrale Personregister § 56.
- ²⁶³ 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.
- ²⁶⁴ 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).
- ²⁶⁵ Leilani Farha, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, 30. december 2015, A/HRC/31/54, pkt. 91 (e).
- ²⁶⁶ FN's Menneskerettighedsråd, Resolution vedtaget på rådets 31. møde, 18. marts 2016, A/HRC/31/L.11.
- ²⁶⁷ FN's Habitat Agenda, pkt. 11 og 61 (b). Tilgængelig på: http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp.
- ²⁶⁸ FN's Guidelines on Extreme Poverty and Human Rights, pkt. 66 (c).
- ²⁶⁹ 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.
- ²⁷⁰ FN's Menneskerettighedskomité, Concluding observations on the fourth report of the United States of America, vedtaget på komitéens 110. session 10.-28. marts 2014, pkt. 19.
- ²⁷¹ FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 7, 9, 17 og 26.
- ²⁷² Den Europæiske Menneskerettighedskonvention Tillægsprotokol 4, artikel 2.
- ²⁷³ Lov nr. 956 af 20. august 2015 om politiets virksomhed (Politiloven) med senere ændringer §§ 1 og 2, nr. 1 og 2.
- ²⁷⁴ 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).

- ²⁷⁵ Ordensbekendtgørelsen, § 2, stk. 1.
- ²⁷⁶ Ordensbekendtgørelsen, § 3, stk. 1.
- ²⁷⁷ Ordensbekendtgørelsen, § 3, stk. 2.
- ²⁷⁸ Ordensbekendtgørelsen, § 6, stk. 1.
- ²⁷⁹ Ordensbekendtgørelsen, § 18.
- ²⁸⁰ Ordensbekendtgørelsen, § 18, jf. § 6, stk. 2 og 3.
- ²⁸¹ Gadejuristens hørings svar 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>.
- ²⁸² Hus Forbi, 'Hjemløse smides væk fra byens pladser', Årgang 15, nr. 1, januar 2011, side 4.
- ²⁸³ Gadejuristens hørings svar 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>.
- ²⁸⁴ 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.
- ²⁸⁵ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 14.
- ²⁸⁶ Lovbekendtgørelse nr. 873 af 9. juli 2015 af Straffeloven, § 197.
- ²⁸⁷ Straffelovrådets betænkning nr. 1424/2002 om straffastsættelse og strafferammer, kapitel 21, pkt. 2.
- ²⁸⁸ Folketingets Retsudvalg 2013-14, REU Alm. del, svar på spørgsmål 95.
- ²⁸⁹ Folketingets Retsudvalg 2013-14, REU Alm. del, svar på spørgsmål 95.
- ²⁹⁰ Folketinget 2014-15, Beslutningsforslag nr. B 135, Forslag til folketingsbeslutning om ændring af straffelovens bestemmelse om betleri (ikke vedtaget).
- ²⁹¹ Regeringen, 'Asylpakke', 13. november 2015, tilgængelig på:
http://www.stm.dk/publikationer/Asylpakke_15/index.html.
- ²⁹² Folketingets Retsudvalg 2013-14, REU Alm. del, svar på spørgsmål 1431, og Folketingets Retsudvalg 2013-14, REU Alm. del, svar på spørgsmål 1432.

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**

