

Hjemløses rettigheder

Tage Gøtttsche

»Smidt på gaden, hvem bekymrer sig om Karl og Ann Katrin.« John Mogenssen, sanger.

1. Hjemløshed

En hjemløs er, som ordet siger, en person uden en bolig eller et hjem. At være hjemløs handler ikke blot om at mangle en bolig, men relaterer sig til og falder ofte sammen med en lang række andre problemstillinger, som kan gøre det vanskeligt at skaffe sig en bolig og/ eller at kunne klare at opholde sig i egen bolig.¹ Hjemløshed skal derfor ikke altid forstås bogstaveligt. Nogle hjemløse har faktisk et værelse/en lejlighed eller en såkaldt skæv bolig at bo i. Men de kan ikke holde ud at være der, og er funktionelt hjemløse. De tilbringer det meste af deres tid på gaden, på bænken eller landevejen – alene eller sammen med andre ligesindede. For dem alle gælder, at de ikke har lønnet arbejde, men er henvist til offentlig forsørgelse og ofte desuden har problemer med misbrug og/eller psykiske lidelser. Et ukendt antal hjemløse i Danmark er udlændinge, oftest fra andre lande i EU. SFI anslog i 2011, at antallet af hjemløse var ca. 5.290,² hvilket er en stigning på næsten 300 i forhold til tællingen i 2009. Ud fra disse tal vurderer SFI, at omkring 11.000-13.000 personer årligt berøres af hjemløshed.

1. Som hjemløse regnes personer, som ikke disponerer over egen (ejet eller lejet) bolig eller værelse, men som er henvist til midlertidige boalternativer, eller som bor midlertidigt og uden kontakt hos slægtingen, venner eller bekendte. Som hjemløse regnes også personer uden et opholdssted den kommende nat (Benjaminsen og Christensen 2009:20), Socialstyrelsens hjemmeside, 2013.
2. Hjemløshed i Danmark 2011. National kortlægning. SFI. 11:45.

Kapitel 11. Hjemløses rettigheder

I den sociale lovgivning (serviceloven, SEL) tales typisk om husvilde, SEL § 80 og/eller hjemløse,³ og når det handler om udlændinge bruges ofte udtrykket subsistensløse.⁴ Det er i dette kapitel ikke væsentligt at sondre imellem hjemløse, husvilde og subsistensløse. Betegnelsen hjemløs vil blive brugt for alle tre grupper.

Hjemløse er udsat for mange potentielle og aktuelle krænkelse af deres menneskerettigheder i hverdagen. Mest åbenbart er, at de ikke nyder retten til en sikker bolig, som er en central menneskeret. Men også f.eks. hjemløses ret til sundhed er et menneskeretsproblem, idet hjemløse generelt lever væsentligt kortere end befolkningen i øvrigt.⁵

I dette kapitel er der fokuseret på rettigheder på nogle få centrale, relevante punkter for hjemløse, og det analyseres, hvorvidt en eller flere af disse rettigheder har givet anledning til konflikter med centrale menneskerettigheder eller rummer muligheden for en potentiel konflikt. De omtalte punkter drejer sig om retten til forsørgelse, retten til at sove et offentligt sted uden myndighedsindblanding og retten til en bolig. En del hjemløse er misbrugere eller gældsplagede, og mange er interesserede i at holde kontakt børn i form af samvær, hvilket også er relevante retsområder for socialrådgivere at kende. Disse retsområder behandles dog ikke her.

Nogle af de menneskerettigheder, som vil blive omtalt i det følgende er Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og Den Europæiske Socialpakt, EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder. Den nordiske Konvention om Social Bistand og Sociale Rettigheder. FN's handicapkonvention kan meget vel i fremtiden blive et væsentlig for diskussion også af hjemløses rettigheder, fordi en del hjemløse nok vil falde under konventionens definition af handicap. En hjemløs kan dog ikke alene ved at være hjemløs, som det f.eks. gælder en del unge, ses som handicappet. Men hjemløse kan på grund af psykiske lidelser, manglende socialt netværk og psykiske problemer⁶ meget vel have fået nedsat fysisk og psykisk funktionsevne og anses som handicappede.

3. VEJ nr. 12 af 15/2 2011 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven.
4. Se f.eks. Justitsministeriets udtalelse af 19. april 2011: Udtalelse vedrørende udvisningen af subsistensløse EU borgere.
5. Pedersen, Pia V, Holst, Maria, Davidsen, Michael og Juel, Knud. Institut for Folkesundhed og Rådet for Socialt Udsatte, København 2012.
6. Disse problemer nævnes som de hyppigst forekommende blandt målgrupperne for Hjemløshedsstrategien, jf. Statusnotat 2012.

2. Retten til hjælp som et kontantbeløb

Iflg. Grundlovens (GRL) § 75, stk. 2, er en person, der ikke kan »ernære sig eller sine« berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder. Denne ret til hjælp betyder, at det offentlige har pligt til at hjælpe en borger, der ikke kan forsørge sig selv, så vedkommende kan overleve. Bestemmelsen siger imidlertid intet om niveauet for hjælpen, men er dog ikke et fripas til Folketinget til at fastsætte et hvilket som helst lavt beløb, der måtte være politisk flertal for, idet Folketingets handlemuligheder her er begrænsede af de ovenfor nævnte konventioner, Danmark har forpligtet sig til at overholde, og af EU-Charteret.

Et grundlæggende valg for et samfund er, hvorvidt hjælp til personer, der ikke kan forsørge sig selv, skal ydes i form eller et kontantbeløb, en gratisydelse (såsom gratis lægehjælp), en kombination af de to (som delvis refusion af udgifter til tandlæge), eller som naturalier, f.eks. madkuponer eller gratis hjemmehjælp. Ligeledes er et gratis botilbud eksempel på en naturalieydelse i modsætning til kommunal betaling af indskud eller kontant betaling til husleje i en lejlighed i en boligforening eller hos en privat udlejer, jf. nedenfor. Det er næppe i strid med menneskerettighederne hvis hjælp udbetales som naturalieydelser, men det vil være i uoverensstemmelse med dansk tradition på de fleste punkter.

Nogle hjemløse får sygedagpenge, nogle førtidspension. De fleste får imidlertid kontanthjælp efter aktivlovens (LAS) § 25.⁷ Nogle får intet, fordi de f.eks. ikke er mødt op til en samtale med deres sagsbehandler i kommunen og er blevet sanktioneret med suspendering af kontanthjælpen, indtil de møder op.

Såfremt offentlig hjælp indledningsvis er ydet til en hjemløs som et kontantbeløb opstår det spørgsmål, om denne hjælp senere kan inddrages af de sociale myndigheder – helt eller delvist – for at blive sikret til anvendelse til bestemte formål, som modtageren (den hjemløse) har vist sig ikke selv at være i stand til at sørge for? Eksempelvis at kommunen overtager administrationen af betaling af husleje, så modtageren af hjælpen undgår at blive sat ud af sin bolig. Dette kan betragtes som et indgreb i personens selvbestemmelsesret.

Hverken med hensyn til kontanthjælp eller førtidspension er der mulighed for, at disse ydelser som udgangspunkt kan tildeles i anden for end som et kontantbeløb. Et system med madkuponer, som kendes fra U.S.A., vil næppe være i strid med de ovenfor nævnte konventioner, hvis det indføres i Danmark. Det kan diskuteres om en sådan ordning er en nedværdigende behand-

7. LBK nr. 190 af 24/02/2012 af lov om aktiv socialpolitik.

ling efter art. 3 i EMRK? At skulle aflevere en madkupon i Netto i stedet for at betale kontant, kan måske opleves ydmygende, men vil dog ikke være en overtrædelse af EMRK artikel 3.

Hvis en hjemløs oprindeligt har fået udbetalt kontanthjælp eller førtidspension hver måned, men senere viser sig ude af stand til at administrere kontantbeløb, åbnes der i LAS § 90 om kontanthjælp (undtagelsesvis) og i pensionslovens § 36⁸ om førtidspension mulighed for at udbetale ydelserne på en anden måde. Kommunen kan således sætte en hjemløs, der modtager en af disse former for hjælp, under administration. Kommunen betaler i så fald de faste udgifter og udbetaler restbeløbet til den hjemløse borger. Ej heller en sådan administrationsordning vil være en krænkelse af EMRK art. 3, selv om dette måtte føles krænkende.

Ankestyrelsen har i en principafgørelse, P-16-08, behandlet dette spørgsmål. Afgørelsen handler ikke direkte om en hjemløs, men må også gælde hjemløse.

I sagen havde kommunen tidligere udbetalt førtidspension til en borger en gang om ugen. I december 2007 bad borgeren om at få udbetalt acontopension hver 14. dag i stedet for hver uge. I januar stod borgeren uden midler og bad om hjælp efter LAS § 81 om enkeltudgifter. Kommunen besluttede derfor igen at gå over til ugentlig acontoudbetaling, jf. pensionslovens § 36. Kommunen begrundede afgørelsen med, at borgeren havde en dårlig økonomi, der ofte resulterede i, at hun var uden midler til at leve for. Borgeren var utilfreds med administrationsordningen og klagede til det sociale nævn, som ikke fandt grundlag for at ændre kommunens beslutning. Ankestyrelsen tiltrådte, kommunen trak kvindens boligudgifter og faste udgifter i hendes pension, og at kvinden fik en ugentlig udbetaling af den overskydende pension. Kommunen må dog på grundlag af afgørelsen ikke tilbageholde et beløb til opsparing til f.eks. uforudsete udgifter.

2.1. Retten til at få en kontantydelse udbetalt uden at opfylde sin pligt

Enhver har efter art. 29 i EU's Charter ret – men ikke pligt til – at kunne gøre brug af en gratis arbejdsformidling. I Danmark er det en betingelse for at få kontanthjælp, at modtageren bliver tilmeldt et jobcenter, hvis kommunen vurderer, at behovet alene skyldes ledighed, jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) § 11, stk. 3.⁹ Tilmeldingen sker ved personligt fremmøde og udfyldelse af en blanket på jobcentret.

8. BK nr. 1006 af 19/8 2010 med senere ændringer af lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv.
9. LBK nr. 706 af 28/6 2012 af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

2. Retten til hjælp som et kontantbeløb

Efter LAB § 22 er der mulighed for at give et tilbud om vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud, tilbud som det dog næppe har den store relevans i almindelighed at tilbyde hjemløse. I LAS § 13 stilles imidlertid krav om, at en person, der modtager kontanthjælp, aktivt skal søge at udnytte sine arbejdsmuligheder, og personen kan henvises til et arbejde, som vedkommende har pligt til at modtage, jf. LAB, kap. 17 om ret og pligt.

Efter LAS §§ 35-42 er konsekvenserne af ikke at udnytte sine arbejdsmuligheder og at sige nej til et arbejdstilbud en række sanktioner, som fradrag i kontanthjælpen, nedsættelse eller ophør af hjælpen. Afviser en hjemløs et tilbud om anvist arbejde, koster det ca. 1.500 kr., som trækkes i kontanthjælpen. Ved udeblivelse fra et tilbudt arbejde/aktivering eller fra en jobsamtale, sker der et fradrag, indtil kontakten med jobcentret er genoprettet. Fradraget kan efter LAS § 35, stk. 2, ske i max. tre måneder. Dette er langt den hyppigst anvendte sanktion. Fradraget forudsætter, at tilbuddet til kontanthjælpsmodtageren er åbent i fradragperioden, så vedkommende straks kan afbryde fradraget i hjælpen ved at møde op. Det er uklart, hvad der skal ske efter udløbet af de tre måneder, hvis kontanthjælpsmodtageren forholder sig passiv. Kommunen har iflg. LAS § 35, stk. 1, pligt til skriftligt at informere om konsekvenserne for modtagelsen af hjælpen, hvis vedkommende aviser et tilbud, udebliver, etc.

Ankestyrelsen har flere gange omgjort afgørelser fra kommuner, som ikke opfylder kravet i § 35 om skriftlig information om konsekvenserne for hjælpen, hvis en person udebliver fra en samtale eller et anvist arbejde eller afslår et arbejde. Da informationskravet er en *garantiforskrift*, medfører forvaltningens manglende overholdelse af denne pligt, at afgørelsen af Ankestyrelsen bedømmes som ugyldig, og den fulde kontanthjælp skal udbetales indtil en kommune overholder sin informationspligt. Hvordan en kommune imidlertid praktisk skal opfylde denne informationsforpligtelse over for en hjemløs, der ikke har nogen adresse, synes ikke at have været forelagt Ankestyrelsen, og heller ikke hvordan den hjemløse kan få opfyldt sin ret til oplysningerne. Mange procedurer i den offentlige forvaltning forudsætter skriftlig kommunikation og kan kun opfyldes i forhold til hjemløse med et opsøgende socialt arbejde fra kommunens side.

Et tilbud om aktivering knyttes til kravet om *selvforsørgelse* efter GRL § 75 stk. 2. Tilbuddet skal altså være knyttet til muligheden for at få et job, og ikke blot være generelt livsforbedrende som et kursus i, hvilken fugl man er, i pileflet o. lign.

Højesteret tog i dommen U 2006.770 stilling til en sag herom.¹⁰

A gjorde for Højesteret gældende, at betingelsen om at deltage i aktiverings-tilbuddet – i hvert fald, når der ikke ydes overenskomstmæssig løn og ret til ferie mv. – var i strid med grundlovens § 75 stk. 2, art. 4, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (forbud mod tvangs- og pligtarbejde), samt art. 1, stk. 1, jf. art. 2, stk. 1, i ILO-konvention nr. 29 (tvangsarbejde og obligatorisk arbejde) og art. 1 i ILO-konvention nr. 122 (fremme af fuld og produktiv beskæftigelse på grundlag af frit valg).

Højesteret fandt, at A i månederne juni og juli 2000 havde fået tilbudt hjælp i overensstemmelse med GRL § 75, stk. 2, selv om det tilbudte arbejde i individuel jobtræning ikke skulle foregå på overenskomstvilkår. Selv om kontanthjælpen var betinget af, at A deltog i den tilbudte aktivering, var der ikke grundlag for at anse arbejdet som led i aktiveringen som et tvangs- eller pligtarbejde i den forstand, hvori det udtryk er anvendt i art. 4, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Betingelsen var heller ikke i strid med forpligtelsen til at afskaffe tvungen eller pligtsmæssigt arbejde i art. 1, stk. 1, jf. art. 2, stk. 1, i ILO-konvention nr. 29. Selv om arbejdet ikke foregik på overenskomstvilkår, kunne aktivloven heller ikke antages at være i strid med den målsætning om »at udarbejde og gennemføre en aktiv politik, der tager sigte på fremme af fuld og produktiv beskæftigelse på grundlag af frit valg, som følger af art. 1 i ILO-konvention nr. 122. Hertil kom, at ILO-konventionerne ikke er direkte anvendelige i dansk ret i den forstand, at de kunne føre til tilsidesættelse af aktivlovens bestemmelser om aktivering.

2.2. Udbetaling af hjælp – et praktisk problem

Et praktisk problem for en hjemløs er at få udbetalt sociale ydelser. I et elektronisk styret samfund kan en person ikke få tilsendt en check på beløbet, det være sig kontanthjælp eller førtidspension. Vedkommende kan heller ikke henvende sig i kommunen for at få hjælpen udbetalt kontant, men skal have en konto i et pengeinstitut, hvortil kommunen kan overføre beløbet. For at få en konto i en bank, skal en person være registreret i folkeregistret. Det har de af de hjemløse, der ikke har et værelse/en lejlighed, ikke som udgangspunkt. En c/o adresse skal godkendes af folkeregistret under betingelserne i CPR-lovens §§ 6 og 9,¹¹ som den hjemløse altså skal kende: Man skal have et personnummer for at blive registreret. Den tidligere bopælskommune skal fortsat have registreret personer uden fast opholdssted. Alle hjemløse vil derfor på et

10. Se omtale af dommen i forhold til GRL § 75, stk. 2, i kap. 1.

11. LBK nr. 5 af 9/1 2013 af lov om Det Centrale Personregister

eller andet tidspunkt i deres liv være registreret i en kommune, men dette kan have fortabt sig for dem. Har den hjemløse ingen fast bopæl får vedkommende teknisk set en postadresse, der hedder 9999, borgerservice. Registreringen udløser også et sundhedskort, som er forudsætningen for at opnå de fleste sundhedsydelser.

At opnå en konto i et pengeinstitut har været et problem for mange hjemløse, fordi bankerne i en del tilfælde ikke ønsker at have kunder, som i påklædning og adfærd adskiller sig fra flertallet af borgere. Samfundet har valgt, at alle borgere skal have en konto for at få udbetalt sociale og andre ydelser, og pengeinstitutterne har accepteret en forpligtelse til at åbne en konto til enhver borger, som henvender sig. Men nogle pengeinstitutter har fundet det nødvendigt at opkræve et gebyr på flere hundrede kroner for at oprette og opretholde en konto. Dette rammer naturligvis især udsatte borgere som hjemløse. Pengeinstitutterne reserverer sig at kunne opsigte et kundeforhold, hvis kunden opfører sig utilbørligt. Hvilket nyt pengeinstitut, der i tilfælde af en opsigelse skal anerkende den hjemløse som kunde er uklart. Nogle pengeinstitutter synes at give en hjemløs, der har optrådt utilbørligt pålæg om ikke at møde op i selve banken, men alene at anvende et hævekort i automaten udenfor eller henviser vedkommende til at hæve penge på et posthus.

Modtager en hjemløs arbejdsløsheds- eller sygedagpenge, skal dagpengekortet udfyldes elektronisk, hvilket skal ske via en nemID-konto. De færreste hjemløse har en pc eller en smartphone med internetadgang, så de kan udfylde blanketten. Der er mange ganske vist frivillige organisationer, som kan hjælpe den hjemløse, f.eks. Kirkens Korshær eller KFUM, men skal en hjemløs være afhængig af at opsoge frivillige organisationer med adgang til en pc for at opnå sin ret? Kravet om tilmelding til folkeregistret og et krav om at have en konto i et pengeinstitut og at udfylde elektroniske skemaer er ofte uoverskuelige for hjemløse, og betyder, at de ikke opnår deres ret, men kan dog ikke anses for at være i strid med deres menneskerettigheder.

3. »Grundlovshjælp«

Såfremt en modtager af kontanthjælp for en periode selvforskyldt mister sin kontanthjælp opstår spørgsmålet om, hvordan vedkommende skal få noget at spise. Alternativerne synes – udover at leve på nas hos venner og bekendte eller gå i containerne hos Netto – at være at tigge eller stjæle. Begge dele strafbart. Tiggeri straffes straffelovens § 197, hvis politiet har givet en advarsel, (indtil da er det lovligt), og tyveri straffes efter lovens § 276.

I sin bog *Socialret*, kap. 8,¹² argumenterer professor Kirsten Ketscher for, at GRL § 75, stk. 2, i en situation som den nævnte med sin formulering sikrer et retskrav på et eksistensminimum (se. også kap. 1). Ketscher foreslår, at det kunne svare til statens uddannelsesstøtte, S.U.

Det er indtil nu ikke blevet prøvet ved danske domstole, om en hjemløs har ret til en sådan grundlovshjælp hvis vedkommende konsekvent nægter at modtage samfundets tilbud om sociale ydelser i den ene eller anden form, eller hvilken størrelse hjælpen i givet fald skulle have. Ligeledes er det ikke klart, om hjælpen er et krav på et kontantbeløb eller kunne være et tilbud om ophold på et hjem af en eller anden slags med kost og logi.

Dommen U 2012.1761 H handlede om en mand A, der havde fået asyl, og som modtog den dengang eksisterende starthjælp.

Efter A's opfattelse var det i strid med GRL § 75, stk. 2, samt forbuddet mod diskrimination i EMRK art. 14, (sammenholdt med flere forskellige andre internationale konventioner), at han som flygtning skulle opfylde opholdskravet for at modtage kontanthjælp (men fik den nu afskaffede integrationsydelse/starthjælp, stort set svarende til SU). A anlagde sag herom mod K Kommune, og Beskæftigelsesministeriet, B. Højesteret udtalte, at det efter GRL § 75, stk. 2, påhviler det offentlige at sikre et eksistensminimum for person er omfattet af bestemmelsen, og at de ved domstolene kan få prøvet, om kravet er opfyldt. Efter størrelsen på den introduktionsydelse/starthjælp og de andre ydelser, som A og hans hustru modtog fra det offentlige, var der ikke grundlag for at fastslå, at A ikke havde modtaget hjælp i overensstemmelse med Grundlovens § 75, stk. 2. Højesteret fandt heller ikke grundlag for at fastslå, at reglerne om introduktionsydelse og starthjælp i forhold til A indebar en indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet i strid med art. 14 i EMRK sammenholdt med artikel 1 i Tillægsprotokol 1. Højesteret sagde endvidere, at starthjælpen ikke var den eneste ydelse, som en udlænding havde mulighed for at få. Der var derfor ikke grundlag for at fastslå, at lovændringen havde konsekvenser, som kunne karakteriseres som uproportionale. De andre konventioner, herunder Flygtningekonventionen, som A havde påberåbt, kunne ikke føre til et andet resultat. Højesteret frifandt herefter K og B.

Højesterets dom synes at understøtte, at et eksistensminimum – uanset at Danmark ikke har en officiel fattigdomsgrænse – er et beløb, der ligger omkring niveauet for S.U. Afgørelsen må også gælde for hjemløse, der beder om grundlovshjælp, men i øvrigt ikke ønsker kontakt med det sociale system.

12. Kirsten Ketscher: *Socialret*. 3 udgave. Karnov 2012.

4. Retten til at sove på en bænk i en park eller i en skov og til at være i fred for myndighederne.

En speciel gruppe af hjemløse kendes især blandt hjemsendte soldater fra den danske krigsdeltagelse i bl.a. Irak eller Afghanistan. Nogle få af disse er flyttet ud i en skov, og ønsker ikke at tage imod noget tilbud fra samfundet om behandling eller støtte, men ønsker derimod at være i fred for samfundet. Det kan diskuteres om en sådan ret til at være i fred for samfundets omklamring skal anerkendes i Danmark?

Hvad gør en hjemløs, der som den nævnte (lille) gruppe eks-soldater planlægger et mere permanent ophold udendørs? Kan han uden problemer slå sig ned langt inde i en skov? Retten til at opholde sig i naturen er reguleret af naturbeskyttelseslovens §§ 22-27¹³ og bekg. om offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig i naturen.¹⁴ Iflg. loven kan en person færdes og opholde sig i en skov, f.eks. i forbindelse med en jagt, etc. Spørgsmålet er, om det er lovligt at bo der? Skal en eks-soldat, der er flyttet ud i en skov f.eks. flytte sig imellem de mange statsskove? Om han skal flytte til en anden skov eller blot kan flytte telt/sovepose nogle meter i den samme skov giver de gældende regler ikke noget klart svar på. Danmark nærmer sig den norsk/svenske allemandsret, hvor alle kan opholde sig et sted i en skov, hvor de har lyst. Naturstyrelsen åbner flere og flere offentligt ejede skove for overnatning, hvor man har lyst, typisk begrænset til et par dage træk. Det er imidlertid et uafklaret spørgsmål hvor længe, en person må bo på ét sådant sted.¹⁵

Alle, herunder hjemløse, har ret til at overnatte på en strand, men ikke at slå et telt op. Det er også tilladt at sove i en grøft. En bænk i en park eller på en kirkegård vil derimod typisk være omfattet af ordensregler godkendt af politidirektøren efter anmodning fra en kommunalbestyrelse. Sådanne regler vil i visse tilfælde forbyde, at nogen sover på en bænk i en park eller en kirkegård enten om dagen eller om natten, men ofte omtaler ordensregler slet ikke fænomenet, og det er uklart hvad der gælder. For en hjemløs, der ligger på en bænk i en park gælder dog, at han kan få besked (et påbud) af politiet om at fjerne sig, hvis han anses til fare for den offentlige ro eller orden. Det vil den hjemløse naturligvis ikke altid være, men om det er tilfældet afgøres konkret af politiet. Får en hjemløs et påbud og bliver vedkommende liggende, kan politiet imidlertid fjerne ham med magt. Dette sker dog formentligt, sjæl-

13. LBK nr. 933 af 24/9 2009 af lov om naturbeskyttelse.

14. BEK nr. 1317 af 21/12 2011.

15. Se reglerne om retten til at overnatte i naturen på www.sns.dk

dent, men understreger problemstillingen om retten til som hjemløs at kunne være i fred i det offentlige rum.

Det er efter ordensbekendtgørelsens § 7¹⁶ forbudt at tage ophold på trapper, i porte, i indgange eller opgange til huse eller lejligheder, i gårde, haver eller udhuse, på byggepladser i køretøjer, togvogne og lignende, så der må hjemløse principielt ikke sove.

Har en hjemløs omsat en del af kontanthjælpen i øl, er det derfor et spørgsmål, hvor vedkommende lovligt må drikke dem, hvis han ikke har noget hjem? Ikke på en trappesten, etc. iflg. ordensbekendtgørelsen. Lokale ordensregler, som f.eks. kendes fra banegårde, kan forbyde, at en person drikker øl på området, medmindre den er købt i en butik eller restaurant i området. Sådanne regler kan også gælde torve og andre pladser og parker mv.

Efter politilovens § 10, stk. 3, og § 11, stk. 3,¹⁷ skal politiet tage sig af hjælpeløst berusede personer, som træffes under forhold, som bl.a. indebærer en fare for den offentlige ro eller orden. Denne bestemmelse rammer også hjemløse. Standardpolitivedtægtens § 3 stk. 3 og stk. 4 giver også mulighed for at gribe ind over for personer, der er berusede, og for at indsætte dem i detentionen, indtil de er blevet ædru. Overtrædelse af disse regler kan føre til en bøde.

I U.S.A. har spørgsmålet om hjemløses ret til at sove og opholde sig på offentlige steder givet anledning til mange retssager, med udgangspunkt i bestemmelser i Den amerikanske Forfatning. Eksempelvis kan nævnes: Forbud imod, at en hjemløs i en periode på 1 år må opholde sig i en park eller på en strand. Forbud imod at ligge eller sidde på fortovet imellem 7 og 21.30. (Men tilsyneladende godt om natten.) Anerkendelse af systematisk opsamling af hjemløse, som politiet derefter dumpede på et øde sted. Forbud imod, at en kirke lod hjemløse sove på udendørsarealer uden om kirken med udgangspunkt i spørgsmål om menighedens forsamlingsfrihed og religionsfrihed. En sådan brug af vores forfatning, Grundloven, forekommer meget fremmed i en dansk sammenhæng.

16. BEK nr. 511 af 20/6 2005 om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksættemedlertidige foranstaltninger.

17. LOV nr. 444 af 9/6 2004 om politiets virksomhed.

5. Retten til en bolig

Retten til et (sikkert) sted at bo er – sammen med retten til at få noget at spise hver dag og retten til rent vand – blandt de mest centrale menneskerettigheder for fattige, herunder hjemløse. CESCER anerkender i hhv. art. 9 og Det Europæiske Sociale Charter art. 12 anerkender retten til social tryghed, og CESCER art. 11 anerkender ethvert menneskes ret til en levested, som er tilstrækkelig for vedkommende selv og vedkommendes familie, herunder passende ernæring, beklædning og *bolig* og til fortsat forbedring af vedkommendes levevilkår.

Disse rettigheder hører ikke uventet under dem, staterne kan realisere gradvist, men indebærer en pligt for staterne til at træffe passende foranstaltninger, at arbejde på fortsatte forbedringer. (Se også kap. 1). I Danmark omsættes retten til en bolig i kommunens forpligtelser iflg. SEL og i Regeringens hjemløshedstrategi 2009-2012, som ved satspuljeforliget for 2013 blev forlænget til september 2013.

Iflg. SEL § 80 har kommunen pligt til at anvise midlertidig husly mod betaling, hvis en enlig eller en familie er husvild. Bestemmelsen kan bruges,

Kommunens pligt gælder kun i forhold til akut husvilde, og hjælpen er midlertidig og at der (i princippet) skal betales for den. Bestemmelsen kan bruges, hvis en person bliver sat ud af sin lejlighed af fogeden og anmoder kommunen om husly om husly, fordi den pågældende ikke har venner eller bekendte at overnatte hos. Hvis en familie med børn sættes på gaden, skal en repræsentant for kommunen være til stede. SEL § 80 kan ikke bruges ved samlivsophævelse. Begge de to begivenheder sker pludseligt, selv om de måske næppe kommer som nogen større overraskelse, og det kan derfor undre, at der er forskel på rettigheden i de to situationer.

Mange, der bliver husvilde vil ikke henvende sig til kommunen, men vil søge – og er i stand til – at bo i kortere tid hos venner/bekendte. Dette betyder imidlertid, at den pågældende ikke længere er akut husvild, og kommunen har da indtil videre ikke pligt til at hjælpe. En del mennesker er endt som sofaovere og i midlertidig hjemløshed som følge af manglende viden om eller opmærksomhed på dette forhold.

I Ankestyrelsens sag C-021-04 var kommunen ikke forpligtet til at anvise midlertidigt husly mod betaling til en mand, hvis boligproblem skyldtes, at han havde valgt ikke at tage imod et tilbud om genhusning og derfor ikke kunne betragtes som husvild. Manden havde imidlertid i flere år været hjemløs, men ville gerne have en bolig for at få samvær med sin søn. Ankestyrelsen fandt, at kommunen burde have vejledt manden om muligheden for hjælp efter reglen om midlertidige botilbud til personer med særlige sociale problemer, som ikke havde egen bolig og at udarbejde en handlingsplan, herunder om bolig. Men kommunen var ikke til at anvise midlertidigt husly.

Kommuner har efter almenboliglovens § 59¹⁸ anvisningsret til op til 25 % af lejlighederne i et socialt boligselskab. Betydningen af denne ret er meget begrænset for en person, der er potentiel eller aktuel hjemløs. Retten er alene en mulighed for kommunen for at reservere en lejlighed/et værelse. Ofte benytter kommunerne dog ikke anvisningsretten, fordi lejlighederne/værelserne er for dyre. Endvidere er der stor forskel på kommunernes mulighed for og interesse i at anvise boliger. I nogle kommuner er der ingen anvisningstid, mens det i andre kan tag måneder. Desuden har anvisning af bolig til familier prioritet, og familier og mødre med børn står øverst i køen og enlige mænd nederst. De sidste må ofte vente i op til et år på at få anvist en bolig. For unge kontanthjælpsmodtagere, som er en ny gruppe, der bliver hjemløse, gælder f.eks., at de ikke kan finde en bolig, hvor de har råd til at betale huslejen, fordi deres kontanthjælp ikke rækker.

Iflg. SEL § 109 skal kommuner tilbyde midlertidigt ophold i boformer til kvinder, som har været udsat for vold, trusler om vold eller tilsvarende krise i relation til familie- eller samlivsforhold, på et kvindekrisecenter. Dette sikrer, at kvinder, oftest med børn, har et sikkert opholdssted at bo i de nævnte situationer. Opholdet er gratis og betales af kvindens hjemkommune, og krisecentrene modtager 50 % statsrefusion.¹⁹ Hjemløse kvinder, evt. med misbrug eller psykiske lidelser, der er udsat for vold af en mand, de er sammen med, kan dog generelt ikke rummes på krisecentrene, men må henvises til andre botilbud, skønt de i høj grad kunne have behov for den omsorg og støtte, krisecentrene tilbyder.

Der findes kun enkelte krisecentre for mænd i skilsmissekriser, og de modtager ikke tilskud fra staten. Om end mænd ikke så ofte som kvinder må forlade hjemmet som følge af vold, kan en skilsmisse ofte være kriseskabende for en mand. Mænd står oftere alene og uden en bolig efter skilsmissen, hvilket for nogle mænd medfører en social deroute som fører til hjemløshed. Den manglende adgang til krisecentre for mænd kan derfor betragtes som kønsdiskrimination og som sådan i strid med EMRK art. 14 om diskrimination. Imidlertid kan dette diskriminationsforbud ikke gøres selvstændigt gældende, men kan kun hævdes i relation til andre af EMRK's bestemmelser. Eftersom retten til en bolig ikke er beskyttet af EMRK, kan et argument om kønsdiskrimination ikke baseres på grundlæggende menneskerettigheder. Og dansk lovgivning mod diskrimination på grundlag af køn handler alene om arbejdspladser og offentlige steder som diskoteker.

18. LBK nr. 884 af 10/8 2011 af lov om almene boliger mv.

19. SEL § 177, nr. 5.

Efter SEL § 110 skal en kommune tilbyde »midlertidigt ophold i boformer til personer *med særlige sociale problemer* (min udhævning), som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp«.

De *midlertidige* botilbud – i form af forsorgshjem, herberger eller natcaféer – er ofte de eneste tilbud til hjemløse med særlige sociale problemer. Det er oftest ikke muligt for en hjemløs mand at have samvær med sit barn i sådanne botilbud og ofte har mange beboere psykiske problemer og misbrug. Selv om kommunen er forpligtet til at have midlertidige botilbud, kan den ikke med bindende virkning for lederen henvise en hjemløs til en sådan boform, da boformens leder træffer afgørelse om optagelse. Den hjemløse skal selv tage initiativ til at søge ophold. Desuden er det en betingelse, at den, der søger, opholder sig lovligt i Danmark, hvilket gør det vanskeligt for en del udlændinge at opnå midlertidigt husly.

5.1. Hjemløshedsstrategien

Ud over kommunernes forpligtelser iflg. SEL er den danske indsats mod hjemløshed som udmøntet i Regeringens hjemløshedsstrategi fra 2009. Det overordnede formål med strategien, som dog endnu ikke ganske er lykkedes, er at nedbringe antallet af hjemløse, hvilket skal ske gennem fire målsætninger:

1. Ingen borgere skal leve et liv på gaden.
2. Ingen unge bør opholde sig på forsorgshjem, men tilbydes andre løsninger.
3. Ophold på forsorgshjem eller herberger bør ikke vare mere end 3-4 måneder for borgere, der er parate til at flytte i egen bolig med den fornødne støtte.
4. Løsladelse fra fængsel eller udskrivning fra behandlingstilbud eller sygehus bør forudsætte, at der er en løsning på boligsituationen.

Hjemløshedsstrategien tager udgangspunkt i den såkaldte Housing-First-tilgang, som bygger på, at alle mennesker grundlæggende har behov for et sikkert sted at bo, jf. det menneskeretlige princip om retten til en bolig. Erfaringer fra andre lande peger på, at en tidlig løsning på hjemløses boligproblem kan være med til at stabilisere livssituationen for personer, der har hjemløshed som problem. Det anerkendes dog som en forudsætning, at boligløsninger for hjemløse kombineres med andre former for social støtte efter den enkeltes konkrete problemer og behov. Målsætningen for Housing First-tilgangen er derfor, at der meget hurtigt arbejdes på en permanent boligløsning til

den hjemløse i kombination med den fornødne sociale støtte målrettet mod den enkelte borgers problemer og behov, og hvor der i forhold til boligen også er fokus på personens økonomi. Hjemløshedsstrategien gennemføres i et samarbejde mellem Socialministeriet og en række kommuner på landsplan om de fire målsætninger.²⁰

5.2. Udenlandske hjemløse

En statsborger i Danmark kan ikke udvises af landet. Dette følger – hvis ikke det anses som en selvfølge – af tillægsprotokol nr. 4, artikel 3 til EMRK.

En dansk statsborger kan selvsagt heller ikke udvises for gennem længere tid at have modtaget offentlige ydelser eller på andre måder at have haft behov for det offentlige system. Anderledes forholder det sig med mange udenlandske statsborgere, der lovligt kommer til landet, men som af forskellige årsager – primært mangel på arbejde – strandeder her.

Egentlige *turister* med et planlagt ophold og *asylsøgere* er to meget forskellige grupper af udlændige, som sjældent ender som hjemløse, idet de første overvejende er selvforsørgende og de sidste er omfattet af Udlændingestyrelsens forsørgelsesregler og som hovedregel skal opholde sig på et asylcenter under behandlingen af deres asylsag.

5.2.1. Nordiske statsborgere

Nordiske statsborgere har iflg. UL § 1²¹ ret til at rejse ind i Danmark, at opholde sig her og at arbejde uden nogen tilladelse fra myndighederne. De har dog ikke ubegrænset ret til sociale ydelser. Iflg. LAS § 3 er mulighed for at hjemsende en nordisk person, som har behov for vedvarende hjælp, defineret som hjælp, der er ydet i mere end ½ år, eller kan påregnes at ville vare mere end ½ år, hvis vedkommende har boet lovligt i Danmark i mindre end de sidste 3 år, jf. § 3, stk. 5. Derefter kan de blive boende.

I UfR 2001.1875 hjemsendte Højesteret en ugift islandsk statsborger efter LAS § 3, fordi han havde fået kontanthjælp i et års tid, og der ikke var udsigt til, at han kunne komme ud af kontanthjælpen. Dette vakte nogen opsigt i de øvrige nordiske lande.

20. Metoder, indsats typer og indsats modeller i strategien er beskrevet i et notat af Lars Benjaminsen, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Notatet findes sammen med information om implementeringen af strategien i øvrigt på Rambøll A/S hjemmeside, <http://hjemlosestrategien.ramboll.dk/>

21. LBK nr. 984 af 2/10 2012 af udlændingeloven.

5.2.2. EU statsborgere.

EU-borgere kan efter udlændingelovens (UL) § 2, stk. 1, og det tilgrundliggende EU-Opholdsdirektiv 2004/38²² rejse ind i Danmark og opholde sig her samt evt. arbejde i 3 måneder. EU-borgere skal ikke ved indrejse dokumentere at være i besiddelse af en bolig eller et pengebeløb. Har de ikke arbejde, kan de få forlænget opholdet med henblik på fortsat at søge arbejde. En tidligere regel om max. 6 måneders ophold i forbindelse med arbejdssøgning er udgået af lovtæksten i UL, men gælder stadig, således at perioden for opholdet kan vare længere end 3 måneder og endda længere end seks måneder så længe den pågældende er aktivt arbejdssøgende.²³

EU-borgere skal ligesom danske statsborgere tilmelde sig jobcentret som arbejdssøgende for at kunne søge kontanthjælp. Retten til kontanthjælp indenfor den lovlige opholdsperiode gælder fra første dag. Dag 1 er dog ikke første dag efter ankomsten, men fra tidspunktet for udstedelse af EU opholdskort på statsforvaltningen, dvs. tidspunktet, hvor personen har fundet et arbejde, som kan dokumenteres med en ansættelseskontrakt. Indtil da kan personen ikke få kontanthjælp. En EU borger, som ikke har et EU opholdsbevis, og heller ingen penge, kan dog få betalt hjemrejseudgifter efter SEL § 81, hvilket typisk vil være udgifter til fornødenheder i ventetiden og en enkeltbillet. Hjælpen kan ydes med tilbagebetalingspligt.

Iflg. EU-Opholdsdirektivets pkt. 16 er reglerne for udsendelse af EU-borgere meget restriktive. Det fremgår, at så længe en EU-borger, der søger om offentlige ydelser, ikke er en »urimelig byrde« for Danmark, bør de ikke kunne udsendes. En EU-borger kan dog udsendes hvis vedkommende er blevet en urimelig byrde, og de nævnte hensyn i direktivet er taget. Det kan diskuteres, om subsistensløse, der ikke søger offentlige ydelser, men blot lever på gaden og søger ophold på herberger og varrestuer er en urimelig byrde? En subsistensløs EU borger kan ikke afvises i medfør af UL, *udelukkende* fordi han er subsistensløs og beder om hjælp.²⁴ Han/hun kan nægtes hjælpen (bortset fra hjælp til hjemrejse efter SEL § 81), men ikke afvises. Hvis han

22. Europa-parlamentet og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Bruxelles, den 23.5.2001 KOM(2001) 257 endelig, 2001/0111 (COD).
23. Denne praksis som er en del af EU retten kan f.eks. findes på Udlændingestyrelsens hjemmeside www.nyidanmark.dk under: EU og EØS borgeres ophold i Danmark.
24. Udlændingeloven sonderer mellem udvisning og afvisning. På trods af betydningen af ordet afvisning sker afvisning ikke nødvendigvis ved grænsen, men kan ske indenfor tre måneder efter indrejse. Forskellen på en afvisning og en udvisning er, at en afvisning ikke medfører indrejseforbud.

har opholdt sig i mere end 14 dage i Danmark, kan han kun afvises i tilfælde af en anmodning om hjælp til hjemrejse efter SEL § 81, hvis de sociale myndigheder nægter en sådan hjælp.

Hvis en EU-borger er arbejdssøgende, bør vedkommende under ingen omstændigheder udsendes, medmindre »hensyn til den offentlige orden« tilsiger det, jf. pkt. 16. Nogle arbejdssøgende borgere fra EU-lande, f.eks. fra Rumænien og Bulgarien har så få penge, at de foretrækker/er nødt til ikke at bruge dem på overnatning. De kan næppe betragtes som værende til fare for den offentlige orden. Når Danmark i en periode indtil 2012 har ramt både disse legale og andre uregistrerede udlændinge ved at nægte offentligt støttede herberger adgang til at modtage dem om vinteren, er det forståeligt, at menneskerettighedsorganisationer har peget på, at landet dermed krænker helt grundlæggende menneskerettigheder som retten til livet og til sundhed.

Hvis en subsistensløse gør sig skyldig i kriminalitet (herunder tiggeri efter en advarsel fra politiet eller tyveri) eller beruselse til gene for andre, kan han afvises, men kan dog blot rejse ind i Danmark dagen efter at være blevet sendt ud, da afvisning ikke medfører er indrejseforbud.

EU-borgere er ikke omfattet af LAS § 3. De kan derfor ikke *udvises*, udelukkende fordi de hæver kontanthjælp under et lovligt ophold, og de kan slet ikke, hvis de har boet lovligt i mere end 5 år medmindre udvisningen sker i forbindelse med en dom for kriminalitet.

I en omtalt sag i 2010 *udviste* Udlændingestyrrelsen (nu Udlændingestyrelsen) på én gang 23 romaer – EU borgere fra Rumænien. Nogle af dem havde boet i et nedlagt posthus, andre i telte på Amager Fælled. Begge dele er ulovligt, men forseelserne ville kun udløse straf i form af en bøde. Udvisningen skete på grundlag af EU reglen om hensynet til den offentlige orden, men Udlændingestyrelsen har ikke offentliggjort afgørelsen. Amnesty International fordømte udvisningen, og juridiske eksperter betvivlede, at romaerne virkelig opfyldte betingelsen om hensyn til den offentlige orden de pågældende steder. Derfor kan udvisningen have været en overtrædelse af artikel 4 i Protokol nr. 4 til EMRK, der forbyder kollektiv udvisning af udlændinge.

5.2.3. Tredjelandsborgere

Tredjelandsborgere, dvs. borgere fra lande uden for EU/EØS kan lovligt indrejse og opholde sig i Danmark, hvis de opfylder udlændingelovens bestigelser. For visumpligtige udlændinge, der er lovligt indrejst på besøgsvisum, vil hjemløshed normalt ikke opstå, fordi den danske vært, de skal besøge, skal skrive under på at ville forsørge udlændingen under opholdet. Udlændingen skal også medbringe en returbillet.

For udlændinge fra ikke visumpligtige lande – f.eks. Canada, U.S.A., Australien, Chile og Argentina – kan politiet ved grænsen kræve, at de enten er i besiddelse af et betalings- eller et hævekort, hvilket de færreste hjemløse er. Alternativt skal personen enten dokumentere, at han har et tilbud om et ophold hos private eller dokumentere at være i besiddelse af 350 kr. pr. dag, hvis han vil bo på vandrerhjem eller lignende, og 500 kr. pr. dag, hvis han vil bo på hotel og skal desuden forevise en returbillet.

For *uregistrerede 3. landsborgere*, ulovlige indvandrere, er udlændingelovgivningen klar, idet de, hvis de er kommet ind i landet med forfalskede eller falske identitets- og/eller rejsedokumenter, anses som havende begået dokumentfalsk og derfor umiddelbart *skal* udvises uden hjemrejsefrist på grund af kriminalitet (medmindre de har været udsat for menneskehandel, jf. kap. 13). Hvis de er indrejst med lovlige dokumenter, men bliver i landet efter udløbet af deres turistvisum i håb om at opnå et arbejde, må de oftest hutle sig igennem og tilhører som regel gruppen af hjemløse. De har ikke ret til ydelser efter LAS og kun til akutsundhedsydelser. Kun fordi frivillige organisationer og læger har øje for disse menneskers uhyre vanskelige vilkår, klarer mange af dem at overleve. De er også ofte i politiets søgelys med henblik på udsendelse.

6. Hjemløse og rettigheder

Der gøres en række sociale indsatser for hjemløse i Danmark. Der er handleplaner og årlige satspuljebevillinger. Hjemløse har adgang til psykiatrisk behandling, hvilket en del har behov for, til at få en støtte- kontaktperson, til bostøtte og på sigt en bolig. Alligevel gør kun de færreste hjemløse – vekslende i omfang fra ydelse til ydelse – brug af de forskellige ydelser og former for hjælp. Det er der en lang række grunde til. De fleste kender ikke deres rettigheder, mange er for afmægtige, nogle har droppet »systemet«. Men en årsag kan også være, at der netop er tale om, at hjemløse ses som personer, der skal have »hjælp«, ikke som rettighedshavere. Blandt beslutningstagere og i forvaltninger tales der mere om omsorg for hjemløse (som ikke skal glemmes) end om hjemløses rettigheder. Som andre udsatte grupper udgør de hjemløse ikke en pressionsgruppe, der er i stand til at organisere sig effektivt og påvirke politikkerne. Der findes dog flere organisationer, der taler de hjemløses sag, herunder Rådet for Socialt Udsatte og SAND, som er deres egen brugerdrevne organisation. Det må nok konstateres, at det er sådanne private organisationer og også gennem Bladet Hus forbi, som hjemløse sælger, og som udkommer i et oplag på 85.000 om måneden, at der skal ske en oplys-

Kapitel 11. Hjemløses rettigheder

ning og bevidstgørelse af politikere og en empowerment af hjemløse som gruppe.

Litteratur

Ketscher, Kirsten: *Socialret*. 3 udgave. Karnov 2012.

Pedersen, Pia V, Holst, Maria, Davidsen, Michael og Juel, Knud: Rådet for Socialt Udsattes undersøgelse af SUNDhed og SYgelighed blandt socialt udsatte i Danmark. SUSY UDSAT 2012. Sundhedsprofil for socialt udsatte i Danmark 2012 og udviklingen siden 2007. Institut for Folkesundhed og Rådet for Socialt Udsatte, København 2012.

Hjemløshed i Danmark 2011. National kortlægning. SFI. 11:45.