JUSTITIA

DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK

Rapport:

USYNLIGE UDSATTE I DANMARK

Usynlige Udsatte i Danmark
© Justitia 2022
Følgende personer deltaget i udarbejdelse af baggrundsrapporten: Projektleder vicedirektør Birgitte Arent Eiriksson, advokat Mette Fjord Kristensen, advokat Ida Nordland og sociolog/kriminolog Kasper Jørgensen, der har også har udarbejdet analysedesignet.

ISBN:

Justitia - Danmarks uafhængige juridiske tænketank
Fruebjergvej 3. 2100 København Ø
www.justitia-int.org
info@justitia-int.org

Justitia er Danmarks eneste juridiske tænketank, der alene har fokus på retssikkerhed og frihedsrettigheder. Justitias formål er gennem analyser af høj faglig kvalitet og fremsættelse af konkrete juridiske løsningsforslag at påvirke den offentlige og politiske dagsorden med henblik på at fremme en politisk kultur, hvor disse værdier nyder den nødvendige respekt.

Justitias publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Rapporten er blevet til med støtte fra:

Indhold

I. Forord **2**

II. Introduktion til projektet **5**

De Usynlige Udsatte **7**

1 Forældre til tvangsanbragte børn 8

2 Ofre for økonomisk vold 15

3 Personer med behov for misbrugsbehandling 21

4 Psykisk syge personer som fastholdes i en foranstaltningsdom 28

5 Menneskehandlede personer i Danmark 36

6 Udsatte grønlændere i Danmark 44

7 Uregistrerede EU-borgere med lovligt ophold i Danmark 50

8 Personer uden lovligt ophold eller med et processuelt ophold i Danmark 57

9 Etniske minoritetskvinder i skilsmisse eller samlivsophør 66

10 Hjemløse borgere i en kriminaliseret livssituation 74

11 Enlige forældre i en udsat situation 83

12 Udsatte personer i en fastlåst gældssituation 89

13 Pårørende til udsatte borgere 97

14 Personer, som tilhører en kønsminoritet 110

15 Mænd udsat for psykisk og/eller fysisk partnervold eller samværschikane 120

16 Metode og datagrundlag **127**

17 Bilag **136**

I. Forord

Projektet "Usynlige Udsattes Retsstilling" er et treårigt samfundsjuridisk forskningsprojekt, der har til hensigt at styrke retsstillingen for usynlige udsatte i samfundet. Projektet omfatter udsatte personer i Danmark, der på forskellig vis har svært ved at komme til orde i den offentlige debat og/eller opnå politisk bevågenhed, og som i varierende grad lider under retssikkerhedsmæssige udfordringer.

Baggrundsrapporten er resultatet af projektets første fase, hvor de usynlige udsatte grupper, som lider under manglende retssikkerhed, er blevet identificeret, og deres udfordringer er beskrevet.

Formålet med baggrundsrapporten er ikke at finde juridiske løsninger på de retssikkerhedsmæssige udfordringer, som er identificeret i denne første fase af projektet. Dette indgår i projektets anden fase, som består i udarbejdelse af en række udvalgte juridiske analyser om de identificerede gruppers retssikkerhed og rettigheder. Justitia er i fuld gang med denne del af projektet.

I denne rapport har Justitia, på baggrund af en omfattende dataindsamling, identificeret 15 grupper i samfundet, som er omfattet af projektets ramme:

1. Forældre til tvangsanbragte børn
2. Ofre for økonomisk vold
3. Personer med behov for misbrugsbehandling
4. Psykisk syge personer som fastholdes i en foranstaltningsdom
5. Menneskehandlede personer i Danmark
6. Udsatte grønlændere i Danmark
7. Uregistrerede EU-borgere med lovligt ophold i Danmark
8. Personer uden lovligt ophold eller med et processuelt ophold i Danmark
9. Etniske minoritetskvinder i skilsmisse eller samlivsophør
10. Hjemløse borgere i en kriminaliseret livssituation
11. Enlige forældre i en udsat situation
12. Udsatte personer i en fastlåst gældssituation
13. Pårørende til udsatte borgere
14. Personer, som tilhører en kønsminoritet
15. Mænd udsat for psykisk og/eller fysisk partnervold eller samværschikane

Hver gruppe har deres egne udfordringer, men der er også gennemgående fund og problemstillinger på tværs af grupperne:

1. De usynlige udsatte er, blandt andet i kraft af deres manglende tilstedeværelse i den offentlige debat, svære at finde.
2. Grupperne har subjektive syn på deres usynlighed. Selv grupper, der opnår en vis synlighed i den offentlige debat og på den politiske dagsorden, kan se sig selv som meget usynlige.
3. Gruppernes retssikkerhedsmæssige udfordringer afhænger af en lang række komplekse forhold, der ikke alene kan forstås juridisk, og som kræver bredspektrede løsninger.
4. De usynlige udsatte tilhører ofte flere forskellige grupper.
5. De beskrevne problemstillinger kan være generelle for udsatte grupper, men rammer typisk de usynlige udsatte særligt hårdt.
6. De usynlige udsattes problemstillinger kan rammes af regelsammenstød, hvor forskellig lovgivning modvirker hinanden.
7. Mangel på myndighedssamarbejde kan være en stor del af de usynlige udsattes udfordringer.
8. Det kan være uklart for de usynlige udsatte, hvem der reelt er retssubjektet for en rettighed, hvilket kan vanskeliggøre udredningen af deres udfordringer.
9. Der opleves generelt vilkårlighed i behandlingen af de usynlige udsattes sager på både kommune- og sagsbehandlersniveau.
10. De udfordringer, som usynlige udsatte har, kan være tabuiserede og forårsage fordomme, hvilket forstærker problemerne.

Fælles for de 15 grupper er herudover en række generelle forvaltningsretlige udfordringer, bl.a. i relation til følgende: (1) Manglende vejledning, (2) manglende begrundelse for en afgørelse, (3) lang sagsbehandlingstid, (4) digitale udfordringer, (5) kompleks lovgivning, som går på tværs af fagområder og (6) internationale forpligtelser, som øger regelkompleksiteten.

Baggrundsrapporten fund er naturligvis afhængig af de data, som er kommet frem i spørgeskemaundersøgelsen og de gennemførte interviews mv. Der kan således være problemstillinger eller grupper, som ikke er blevet identificeret i projektet. Justitia vil derfor gerne opfordre alle, der læser denne rapport, til at fremsende bidrag til kortlægningen af usynlige udsatte grupper og deres retsstilling til projektets postkasse: usynligeudsatte@justitia-int.org.

Afslutningsvis vil Justitia gerne takke projektets følgegruppe for faglige inputs samt feedback på projektets metodiske tilgang og tilrettelæggelse af dataindsamling mv.

Følgegruppens medlemmer er følgende:

- Vibe Klarup, tidl. formand for Rådet for Socialt Udsatte, nu generalsekretær for Amnesty International Danmark.
- John Klausen, Professor ved Aalborg Universitet.
- Hanne Petersen, Professor ved Københavns Universitet.
- Lars Benjaminsen, Seniorforsker ved VIVE.
- Robert Olsen, Forstander for Kofoeds Skole.
- Annette Olesen, Lektor ved Aalborg Universitet (nu udtrådt af følgegruppen).
- Bettina Post, Borgerrådgiver i Høje Taastrup Kommune.

Justitia vil også gerne takke de mange interviewpersoner og andre personer, der har delt deres viden, og som dermed har ydet afgørende bidrag til projektets gennemførelse.

Endelig vil Justitia gerne takke Oak Foundation Denmark for økonomisk støtte til projektet.

Fra Justitia har følgende personer deltaget i udarbejdelse af baggrundsrapporten: Projektleder vicedirektør Birgitte Arent Eiriksson, advokat Mette Fjord Kristensen, advokat Ida Nordland og sociolog/kriminolog Kasper Jørgensen. Sidstnævnte har også udarbejdet analysedesignet.

II. Introduktion til projektet

I det treårige projekt *Usynlige Udsattes Retsstilling* arbejder Justitia på at styrke retstillingen for de udsatte grupper i samfundet, som nedprioriteres politisk og har svært ved at trænge igennem i den offentlige debat.

Manglende retssikkerhed og respekt for grundlæggende rettigheder rammer i særlig grad samfundets udsatte grupper, som på grund af dårlig økonomi, sygdom, handicap, familiesituation, misbrug, hjemløshed, udnyttelse eller lignende er mere afhængige af det offentlige system end andre borgere. Det gælder også i form af afgørelser, der ikke blot har betydning for de pågældendes livskvalitet og fremtidsmuligheder, men som også kan indebære sanktioner og tvangsmæssige foranstaltninger.

Der er imidlertid stor forskel på, i hvilket omfang udsatte gruppers retssikkerhedsmæssige udfordringer giver anledning til offentlig debat og politisk bevågenhed. Derfor er Justitias ambition med dette projekt at identificere udfordringerne for netop de udsatte grupper, som særligt kan have svært ved selv at komme til orde.

Projektet tager afsæt i en eksplorativ tilgang og er inddelt i to faser. I *første fase* identificeres de usynlige udsatte grupper i samfundet, som i særlig grad lider under manglende retssikkerhed, og de udfordringer, der kendetegner grupperne, herunder udfordringer der går på tværs af grupperne, undersøges. Det er denne fase i projektet, som afsluttes med udsendelsen af denne baggrundsrapport.

Justitia er derudover i fuld gang med projektets anden fase, hvor der udarbejdes en række udvalgte juridiske analyser om de identificerede gruppers retssikkerhed og rettigheder med konkrete forslag til, hvordan deres retsstilling kan forbedres. Disse analyser vil løbende blive udgivet som selvstændige rapporter.

Baggrundsrapporten er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt 150 danske organisationer og foreninger, som har et indgående kendskab til udsatte borgere i Danmark, og 106 formelle og uformelle interviews med relevante foreninger, offentlige og private organisationer, herunder NGO'er, interesseorganisationer og civilsamfundsorganisationer, samt retshjælpskontorer, fagforeninger, forskere, advokater, offentlige fagfolk og private personer m.fl.

Justitia har på baggrund heraf identificeret og afgrænset 15 grupper i samfundet, som på forskellig vis har svært ved at komme til orde eller på anden måde opnå politisk bevågenhed og synlighed i den offentlige debat, og som i varierende grad lider under retssikkerhedsmæssige udfordringer. Justitia har ikke herved taget stilling til, om disse gruppers retssikkerhedsmæssige udfordringer i karakter eller omfang er større eller mindre end de retssikkerhedsmæssige udfordringer, som andre grupper af udsatte borgere i Danmark oplever.

Baggrundsrapporten er en deskriptiv analyse af de identificerede sociale og retlige problemstillinger for de 15 udsatte grupper i samfundet, og den er alene baseret på interviewpersonernes egne oplevelser og problemforståelse. Justitia tager således heller ikke med denne rapport stilling til, hvorvidt de beskrevne problemstillinger er egentlige retlige problemstillinger, eller om en problemstilling (tillige) skyldes andre årsager. Justitia har heller ikke med rapporten foretaget en retlig undersøgelse af interviewpersonernes foreslåede løsninger, herunder om de enkelte løsningsforslag f.eks. er forenelige med øvrig lovgivning. En sådan undersøgelse indgår i projektets anden fase, hvor der som nævnt ovenfor udarbejdes en række udvalgte analyser om de identificerede gruppers retssikkerhed og rettigheder.

I det følgende vil de 15 udsatte grupper blive introduceret og beskrevet i en vilkårlig rækkefølge. Hver beskrivelse indledes med en afgrænsning af gruppen, hvorefter de interviewpersoner, som har bidraget med viden om gruppen, kort præsenteres. Herudover består de enkelte beskrivelser af tre dele. *Første del* beskriver de sociale og retlige problemstillinger, der ifølge interviewpersonerne kendetegner gruppen. Listen over problemstillinger er naturligvis ikke udtømmende og omfanget af de enkelte beskrivelser varierer afhængigt af datamaterialet samt interviewpersonernes kendskab til gruppen og dens sociale og retlige problemstillinger. *Anden del* beskriver det politiske fokus på gruppen og *tredje del* beskriver gruppens synlighed i danske medier. Disse to sidste dele bidrager således med væsentlig viden om gruppernes synlighed i medierne, og hvordan de prioriteres politisk.

De tre dele udgør tilsammen en deskriptiv analyse af de 15 udsatte grupper i samfundet, som er identificeret under projektets første fase: *De Usynlige Udsatte*.

DE USYNLIGE UDSATTE

1 Forældre til tvangsanbragte børn

Gruppen er afgrænset til forældre til børn, som er blevet anbragt uden for hjemmet uden samtykke fra forældrene eller barnet/den unge. Forældre, som står over for en potentiel tvangsanbringelse og problemstillinger knyttet hertil, indgår kun i meget begrænset omfang.[1]

Det skal dog nævnes, at det ud fra interviewpersonernes beretninger har været vanskeligt at sondre mellem, hvornår interviewpersonerne fortæller om en anbringelse med eller uden forældrenes samtykke, og dermed om det er en frivillig anbringelse eller tvangsanbringelse, der berettes om.

Justitia bekendt, findes der ikke officielle tal på, hvor mange forældre der har fået tvangsanbragt et barn uden for hjemmet. VIVE har på baggrund af et dataudtræk fra Danmarks Statistik anslået, at 11.428 børn og unge i alderen 0-17 år var anbragt uden for hjemmet i 2019, hvoraf 23 procent af disse anbringelser var tvangsanbringelser. Andelen er steget fra 14 procent i 2011 til 23 procent i 2019.[2]

Data
Afsnittet er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt danske organisationer og foreninger, som har et indgående kendskab til udsatte borgere i samfundet, og en række baggrundsinterviews med Forældrelandsforeningen (forening, der støtter og rådgiver forældre, børn og unge om bl.a. anbringelse uden for hjemmet), samt flere advokater, der bisidder forældre, som har fået tvangsfjernet deres barn. Herudover indgår en række relevante rapporter også i det samlede datagrundlag.

Som nævnt indledningsvist er denne rapport alene baseret på interviewpersonernes egne oplevelser og problemforståelse. Justitia har således ikke med denne rapport foretaget en retlig undersøgelse af de beskrevne sociale og retlige problemstillinger. En sådan undersøgelse indgår i projektets anden fase.

1.1 Fortællinger om de sociale og retlige problemstillinger for gruppen af forældre til tvangsanbragte børn

1.1.1 Kommunernes vilkårlige vejledning, sagsbehandling og støtte

Interviewpersonerne erfarer, at der er stor forskel på omfanget og kvaliteten af den vejledning, som kommunerne giver til forældre, der står over for en potentiel anbringelse af deres barn.[3] I praksis

[1] Se i stedet f.eks. Eiriksson, A. B. & Kryger, S. (2018) *Tvangsanbringelser - Retssikkerhed i en kompliceret beslutningsproces.* Justitia, der bl.a. omhandler forældrenes retssikkerhed i beslutningsprocessen for tvangsanbringelser.
[2] VIVE.dk: *Fakta om anbringelser.*
[3] Se også Bengtsson, T. T. & Olsen, F. R. (2020) *Kortlægning af viden om kvalitet i sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet - Et litteraturstudie af danske publikationer.* VIVE, s. 7.

erfarer interviewpersonerne, at kommunerne har en tendens til at råde forældrene til at give samtykke til en frivillig anbringelse af deres barn, idet de giver forældrene det indtryk, at forældrene kan miste retten til samvær med barnet, hvis der bliver tale om en tvangsanbringelse. Nogle forældre oplever ifølge en interviewperson også at få at vide, at de får mere indflydelse på anbringelsen, hvis det er en frivillig anbringelse, og at det sender et signal om samarbejdsvilje, som tæller til deres fordel, hvis de samtykker. Beslutningen om samtykke har ifølge interviewpersonerne stor betydning for den efterfølgende proces. Hvis forældrene accepterer en frivillig anbringelse, fraskriver de sig bl.a. retten til advokatbistand og andre retssikkerhedsgarantier under anbringelsessagen.[4]

Eiriksson og Kryger (2018) finder f.eks. i Justitias analyse *Tvangsanbringelser - Retssikkerhed i en kompliceret beslutningsproces*, at der:

> *"(...) begås fejl [af kommunerne] i forbindelse med vejledning om samtykke til frivillig anbringelse, samt at der er forældre, som ikke forstår konsekvenser af deres samtykke og/eller føler sig vildledt eller presset til at give samtykke."*
>
> Eiriksson og Kryger 2018:3

Eiriksson og Kryger problematiserer, at dette kan betyde, at forældrene mister de retssikkerhedsgarantier, som de er garanteret i tvangsprocessen.[5]

Herudover er det interviewpersonernes oplevelse, at der er stor forskel på den hjælp, kommunerne tilbyder forældre, som har fået tvangsfjernet et barn, og at hjælpen oftest afhænger af den specifikke sagsbehandleres sympati/antipati over for forældrene. Flere interviewpersoner har tilmed oplevet, at nogle forældre flygter fra en kommune, hvor de havde udsigt til at få tvangsanbragt deres barn, hvorefter de oplever at få tildelt hjælp og støtte af den nye kommune i stedet for en anbringelse.

Hertil tilføjer flere interviewpersoner, at kommunerne er ganske skyldsbetonede i deres retorik over for forældrene, hvilket medfører, at forældrene har svært ved at gøre deres rettigheder gældende, da forældrene føler sig "kendt skyldige" på forhånd. Samtidig er det en tabubelagt situation, som forældrene befinder sig i, hvilket afholder dem fra at søge ekstern hjælp, f.eks. juridisk bistand, i mødet med kommunerne.

Enkelte interviewpersoner erfarer, at der eksisterer en vilkårlighed i kommunernes praksis og sagsbehandling, hvor de involverede forældre kun i et meget begrænset omfang får indflydelse på sagsbehandlerens problemforståelse og indsatsforslag.[6] Interviewpersonerne oplever, at dette også gør sig gældende i det tilfælde, hvor loven pålægger kommunen en specifik hjælp til forældre, som har fået tvangsfjernet deres barn.

---

[4] Se også Eiriksson, A. B. & Kryger, S. (2018) *Tvangsanbringelser – Retssikkerhed i en kompliceret beslutningsproces*. Justitia, s. 16 ff.
[5] Ibid., s. 3.
[6] Se ibid., s. 25-41. Se også Bengtsson, T. T. & Olsen, F. R. (2020) *Kortlægning af viden om kvalitet i sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet - Et litteraturstudie af danske publikationer*. VIVE, s. 13-14.

Det fremgår f.eks. af servicelovens § 140, at der skal udarbejdes en forældrehandleplan, der skal fremme hjembringelse af barnet, men det sker ofte, at der ikke bliver udarbejdet en sådan plan, og når der gør, er forældreplanen oftest ikke fyldestgørende. Interviewpersonerne har i flere tilfælde oplevet, at kommunerne ikke har informeret forældrene om, at der skal udarbejdes en lovpligtig forældrehandleplan, og at kommunerne i stedet har tilbudt forældrene en såkaldt § 54-støtteperson, som er en støtteperson til forældre i forbindelse med anbringelse af børn. Det betyder i praksis, at forældrene ikke får lavet en plan, der kan fremme hjembringelsen af deres barn.

1.1.2 Kommunernes begrænsede støtte til forældrene og manglende fokus på at fremme en hjembringelse af barnet

Samtlige interviewpersoner oplever, at kommunerne har mere fokus på at støtte og hjælpe plejefamilierne og intet eller kun meget begrænset fokus på at hjælpe de biologiske forældre med at opnå en hjembringelse af deres barn.

Foreningen Retssikkerhed I Familiers Trivsel (en forening, der repræsenterer forældre til anbragte børn) skriver bl.a. i en pjece fra 2021, at forældrehandleplaner og helhedsorienterede indsatser til forældre generelt er et nedprioriteret område i kommunerne, at forældre sjældent tilbydes en støtteperson, og at forældrehandleplanerne oftest udarbejdes meget sent i anbringelsen.[7]

Ifølge interviewpersonerne er det et problem, at kommunerne håndterer lovgivningen vilkårligt, særligt når de støtteforanstaltninger, der skal hjælpe forældrene med at få hjembragt deres barn, ikke bliver tildelt i praksis.[8]

Flere interviewpersoner finder det ligeledes bemærkelsesværdigt, at fokus i overvejende grad ligger på plejefamilien, og der ikke bliver gjort mere for at hjælpe forældrene. Forældrene efterlades således uden udsigt til at forbedre deres muligheder for hjembringelse af barnet, da de, som følge af den manglende forældrehandleplan, reelt ikke ved, hvad der skal ændres på, for at få deres barn hjembragt, når kommunen efter 1 år skal revurdere anbringelsen.[9] Forældrene mangler således vejledning og støtte i udviklingen af deres forældreevner. Forældrenes magtesløshed afhjælpes heller ikke i mødet med socialrådgiverne, hvor det er oplevelsen, at socialrådgiverne føler, at de gennem anbringelsen "redder" barnet fra forældrene.

Interviewpersonerne oplever en generel manglende vilje fra kommunerne til at hjælpe de biologiske forældre med at forbedre deres muligheder for at få deres barn hjembragt. Barnet udvikler ofte en stærk tilknytning til plejeforældrene, da kommunerne ikke arbejder på barnets relation til forældrene, hvilket forstærker forældrenes vanskelige situation, da forældrene får endnu sværere ved at få hjembragt deres barn som følge af den manglende relation til barnet.

---

[7] Munck, S. (2021) *Forældrehandleplaner – cases om støtte til forældre til anbragte børn og unge.* RIFT.
[8] Se bl.a. serviceloven § 52, stk. 2.
[9] Se serviceloven § 62, hvorefter børne- og ungeudvalget skal fastsætte en såkaldt genbehandlingsfrist, der som udgangspunkt er et år, hvis barnet ikke har været anbragt det seneste år.

Interviewpersonerne erfarer altså, at der er meget lidt støtte fra kommunerne til de forældre, som har fået anbragt et barn uden for hjemmet. Når først barnet er anbragt, er det deres erfaring, at kommunerne primært fokuserer på at opretholde anbringelsen frem for at hjælpe forældrene med at få barnet hjembragt. Det er samtidig interviewpersonernes oplevelse, at størstedelen af kommunernes afgørelser om anbringelse opretholdes, da sagerne ikke løbende er genstand for efterkontrol, medmindre sagen står over for en revurdering.

Disse revurderinger er ifølge flere interviewpersoner tilmed ganske tvivlsomme, idet der sjældent indhentes ny viden om forældrene, ligesom det oftest også er de samme sagsbehandlere i kommunerne, som har iværksat tvangsanbringelsen, der også skal revurdere anbringelsen.

1.2 Det politiske fokus på forældre til tvangsanbragte børn

Ud fra en søgning i Folketingets dokumenter mv. og en overordnet gennemgang af temaer, der relaterer sig til gruppen, ses det, at hjælp til udsatte børn længe har været genstand for politisk bevågenhed.[10]

Omdrejningspunktet for de politiske tiltag det seneste årti ses først og fremmest at være fokuseret på at styrke hensynet til børnenes tarv.

Denne overordnede målsætning fremgik bl.a. af *Barnets Reform* i 2011, der indeholdt lovændringer, der skulle være medvirkende til at skabe tryghed i opvæksten for anbragte børn, sikre deres klagerettigheder og forbedre kvaliteten af anbringelserne. [11] Barnets tarv var også et af hensynene bag en lovændring i 2015, der lempede betingelserne for adoption uden samtykke.[12] Det samme gjorde sig gældende for en lovændring gennemført i 2019 med det formål at forkorte sagsbehandlingstiden og forenkle sagsforløb i sager om adoption uden samtykke.[13]

I forbindelse med fremsættelsen af flere af de ovennævnte lovændringer understregede regeringen dog vigtigheden af retssikkerhedsgarantier på anbringelsesområdet for de biologiske forældre.[14] For at øge forældrenes retssikkerhed har Folketinget f.eks. vedtaget en lovændring, der indførte et

[10] Det politiske fokus er afgrænset med et eller flere af søgeordene *forældre* i sammenhæng med *tvangsfjernet børn, tvangsfjernelser* og/eller *tvangsanbringelser,* se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*
[11] Lovforslag L 178 forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed på det sociale område og forældreansvarslovn (Barnets Reform), fremsat den 24. marts 2010 og Mette Frederiksens (S) nytårstale 2020.
[12] Lovforslag nr. L 121 Forslag til lov om ændring af adoptionsloven, lov om social service, forældreansvarsloven m.v. (lempelse af betingelserne for adoption uden samtykke m.v.) vedtaget 21. april 2015
[13] Lovforslag nr. L 155 om forslag til lov om ændring af adoptionsloven, lov om social service og forskellige andre love, (Kontinuitet og enkle forløb for børn, der adopteres uden samtykke), vedtaget i april 2019
[14] Se bl.a. fremsættelsestalen til lovforslag nr. L 155 fra februar 2019: "*Det er en grundsten i lovforslaget, at de foreslåede ændringer ikke svækker retssikkerheden for hverken barnet eller de biologiske forældre*"; fremsættelsestalen til lovforslag nr. L 121 fra januar 2015: *"Herudover indeholder forslaget nogle processuelle ændringer, der skal smidiggøre sagsbehandlingen, uden at der slækkes på de gældende retssikkerhedsgarantier."*; og fremsættelsestalen til lovforslag nr. L 68 fra november 2019: *"Endvidere indeholder lovforslaget tiltag, som skal understøtte forældrenes retssikkerhed i anbringelsessager."*

særskilt krav om, at kommunerne vurderer forældrenes kompetencer til at drage omsorg for barnet, inden der kan træffes beslutning om tvangsanbringelse.[15]

Herudover har der adskillige gange i flere udvalgsspørgsmål, samråd og i forslag til folketingsbeslutninger været rejst retssikkerhedsmæssige bekymringer vedrørende familierne med et eller flere anbragte børn. Det politiske fokus på de retssikkerhedsmæssige udfordringer for forældrene blev bl.a. rejst som følge af en DR-Dokumentar med titlen *Mistænkt for livet* fra 2020 om tre sager fra Fanø Kommune, hvilket gav anledning til et samråd i 2021 om retssikkerhed for familier i forbindelse med underretninger, tvangsfjernelser og tvangsadoptioner.[16] Derudover gav konkrete sager om fejlbehæftede forældrekompetenceundersøgelser udarbejdet af uautoriserede psykologer anledning til udvalgsspørgsmål og et samråd.[17]

Desuden blev det i den politiske aftale om udmøntning af reserven på bl.a. socialområdet 2020-2023 besluttet at undersøge udfordringerne i anbringelsesager nærmere, hvilket førte til, at Ankestyrelsen i 2021 udgav en rapport om mønstre og udfordringer i sager om anbringelse af børn uden samtykke fra de biologiske forældre.[18]

Den politiske aftale *Børnene først* fra 2021 lægger bl.a. op til at lempe kravene for, hvornår et barn kan bortadopteres uden samtykke i en kommende barnets lov, hvilket har tiltrukket kritik fra. bl.a. Institut for Menneskerettigheder for at resultere i indgreb i børns og forældres basale menneskerettigheder.[19] I skrivende stund er et udkast til lovforslag sendt i offentlig høring.

En undersøgelse af det politiske fokus på gruppen vidner generelt om, at gruppen har fået nogen opmærksomhed, men vinklen herpå ses umiddelbart generelt at have været mest på barnets tarv i den undersøgte periode.

1.3 Forældre til tvangsanbragte børn i den offentlige debat

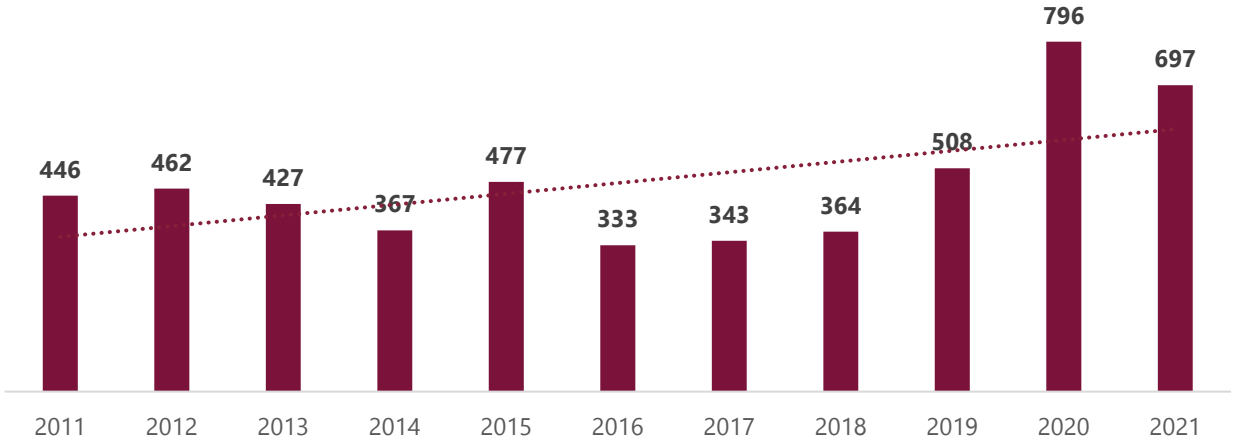
Synligheden og omtalen af forældre til tvangsanbragte børn har været forholdsvis stabil i den offentlige debat det seneste årti, dog med øget synlighed i årene 2020 og 2021. Baseret på en systematisk søgning i publicerede artikler i danske medier i perioden fra 2011 til 2021, er der blevet

---

[15] Lovforslag nr. L 68 om forslag til lov om ændring af lov om social service (Styrkelse af forældres retssikkerhed i anbringelsessager, hensyn til barnets skolegang ved valg af anbringelsessted og ophævelse af adgang til at fastsætte regler om anbragte børns og unges egenbetaling m.v.), vedtaget februar 2020.
[16] Åbent samråd om retssikkerhed for familier i sager om underretninger, tvangsfjernelser og tvangsadoptioner den 28. januar 2021. Se desuden ministerens talepapir som svar på spørgsmål nr. 262 (alm. del).
[17] Se f.eks. Social- og ældreminister Astrid Kraghs svar af 26. juni 2021 spørgsmål nr. 726 stillet af Social- og Ældreudvalget den 21. juni 2021. Spørgsmålet handlede om ministerens kommentar til artiklen "Afsløring: Børn tvangsfjernet med fup og fidus-rapporter", se også Social- og ældreminister Astrid Kraghs svar af 29. september 2021 på spørgsmål nr. 811 stillet af Social- og Ældreudvalget den 1. september 2021 og Åbent samråd om fup i forældrekompetenceundersøgelser den 31. august 2021. Se ministerens talepapir i besvarelsen af spørgsmål 805 (alm. del).
[18] Se Aftale om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet 2020-2023, s. 8 og Ankestyrelsens rapport "Udfordringer og mønstre i sager om anbringelse af børn og unge uden samtykke" fra 2021.
[19] Se regeringens udspillet *Børnene først* og Institut for Menneskerettigheders notat til det politiske udspil *Børnene først*, der bl.a. konkluderer, at "*udspillet har forslag, som kan betyde en svækkelse af forældres og børn ret til familieliv.*"

identificeret 5.220 artikler, der handler om forældre til tvangsanbragte børn og deres retsstilling.[20] Det skal bemærkes, at artikler om sager, hvor forældre har fået tvangsfjernet deres barn grundet strafbare forhold, også indgår som en væsentlig del heraf.

Figur 1: Artikler om forældre, som har fået tvangsfjernet deres barn fordelt efter år



Der har været flere forskellige temaer i medierne i løbet af den tiårige periode, men det bør bemærkes, at det ikke har været muligt at foretage en skarp sondring mellem artikler, der f.eks. fokuserer på perioden op til, at beslutning om tvangsanbringelse træffes, og artikler med fokus på perioden *efter* tvangsanbringelse er iværksat og muligheden for at få børn hjembragt.[21]

I en af de få artikler, der særskilt handler om forældre, som forsøger at få deres barn hjembragt efter en tvangsfjernelse, fremgår det, at kommunerne har en lang række værktøjer, der kan fremme og støtte hjembringelsen af barnet. Ifølge kilder citeret i artiklen kan det derfor virke overraskende, at flere kommuner ikke benytter disse værktøjer fremfor at fokusere på at opretholde anbringelsen.[22]

I perioden 2011 til 2018 var der et større antal artikler om enkeltstående sager om tvangsanbringelser, ligesom kendte sager om tvangsanbringelser på grund af strafbare forhold, som f.eks. sagerne fra Brønderslev, Rebild, Mou og Horsens, fyldte en del i det samlede mediebillede. I denne periode omhandlede flere artikler også tvangsanbringelser af børn med indvandrerbaggrund. I perioden blev forældres retssikkerhed blot sporadisk nævnt i den offentlige debat. Derimod omhandlede flere artikler børn, som vokser op med misbrug og misrøgt, uden at der bliver grebet ind.

---

[20] Mediesøgningen er afgrænset med et eller flere af søgeordene *tvangsanbragt*, tvangsfjern** og/eller *tvangsanbringe** i sammenhæng med *forældre, mor, far, mødre* og/eller *fædre*. For at finde artikler, der indgår i en rets- og lovgivningsmæssige debat, er mediesøgningen yderligere afgrænset med et eller flere af søgeordene *rets*, regel*, lov** og/eller *lovgivning*, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*

[21] Ved at afgrænse mediesøgningen yderligere med søgeordet *hjembr** blev der identificeret 8 artikler, hvorfor denne søgning ikke er anvendt.

[22] Teilman, L (2017) *11-årig dreng i frit fald.* Nordjyske Stiftstidende, se også Teilman, L. & Birk, C. (2018) *Betinna kæmper for at få sine tvangsanbragte børn hjem: - Det er hårdt, men jeg giver ikke op.* Nordjyske Stiftstidende.

I perioden 2016 til 2017 var der flere artikler og debatindlæg om tvangsanbringelse af bandemedlemmers børn.

Fra 2018 blev helt nye temaer fremtrædende i den offentlige debat. Mette Frederiksen (S) positionerede sig i 2018 som børnenes statsminister, og temaer som tvangsanbringelser og barnets tarv begyndte at fylde mere i medierne. Der blev publiceret både flere artikler og analyser om manglende kommunal retssikkerhed i anbringelsessager i denne periode, hvor bl.a. Justitias analyse om tvangsanbringelser og pressedækningen af den såkaldte Frederiksbergsag satte et samfundsmæssigt fokus på retssikkerheden i anbringelsessager. [23]

Efter Mette Frederiksens (S) første nytårstale som statsminister den 1. januar 2020 skete der endnu en ændring i den offentlige debat. Med statsministerens udmelding om en ny barnets lov og et ønske om flere tvangsanbringelser, kom emnet for alvor på dagsordenen, men dog med et markant andet fokus end tidligere. Efter nytårstalen har medierne generelt været kritiske overfor regeringens udspil, og artikler om fejl og mangler i kommunens behandling af tvangsanbringelsessager har fyldt en del i medierne.

I 2021 blev forældre til tvangsanbragte børn et mere fremtrædende tema i den offentlige debat, og der blev publiceret flere artikler, som havde fokus på forældres retssikkerhed i tvangsanbringelsessager. Det bør dog bemærkes, at en del af disse artikler handler om hjemtagelsen af syrienskrigernes børn, og i hvilket omfang disse børn skal og kan tvangsanbringes efterfølgende.

Overordnet ses der i perioden flere artikler, som handler om et øget fokus på at fremme tidlige tvangsanbringelser, særligt i de sidste år af den tiårige periode. Dog begynder der også i denne periode at komme enkelte artikler, der har fokus på forældrenes retssikkerhed samt fejl og mangler i tvangsanbringelsessager.

Sammenfattende ses tvangsanbringelse mv. at have fået øget medieopmærksomhed i perioden, dog er fokus på forældres retssikkerhed gennemgående mindre end på tvangsanbringelser generelt.

[23] Eiriksson, A. B. & Kryger, S. (2018) *Tvangsanbringelser - Retssikkerhed i en kompliceret beslutningsproces.* Justitia, og Jessen, K. C., Christensen, F. M. & Lingren, D. (2019) *Frederiksberg-sagen kort fortal: »Det her er en kæmpe skandale«.*

2 Ofre for økonomisk vold

Gruppen omfatter ofre for økonomisk vold. Ifølge Istanbul-konventionen, som Danmark ratificerede i 2014, optræder vold mod kvinder i fire hovedformer: *fysisk, seksuel, psykologisk* og *økonomisk vold*.[24] Økonomisk vold som begreb er ikke selvstændigt kriminaliseret i den danske straffelov, men kontrollerende adfærd som f.eks. at tage kontrol over en anden persons økonomi kan efter omstændighederne være omfattet af straffelovens § 243 om psykisk vold i nære relationer.[25] Begrebet økonomisk vold er dog et udbredt begreb blandt krisecentre og organisationer, der hjælper ofre for vold m.v., ligesom det også bruges i forskningsmæssig sammenhæng. I den forbindelse ses begrebet umiddelbart at have et bredere anvendelsesområde end straffelovens § 243 om psykisk vold og omfatter tilfælde af handlinger i nære relationer, der er særligt kendetegnet ved de økonomiske konsekvenser for ofret. I det følgende afsnit afgrænses gruppen af ofre for økonomisk vold til at omfatte ofre for handlinger, hvor en person i en nær relation har udnyttet denne økonomisk eller frataget denne person sin økonomiske frihed.

Omfanget af økonomisk vold er ukendt, men VIVE har i 2018 udgivet rapporten *Psykisk Partnervold, en kvantitativ kortlægning,* hvori en stikprøveundersøgelse viser, at 1 procent af de 8.900 mænd og ca. 10.000 kvinder der deltog i undersøgelsen, har været udsat for økonomisk vold.[26]

Data
Afsnittet er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt danske organisationer og foreninger, som har et indgående kendskab til udsatte borgere i samfundet og en række baggrundsinterviews med organisationerne Danner (kvindekrisecenter og rådgivning) samt Mandecentret (mandekrisecenter og rådgivning). Herudover indgår relevante rapporter og videnskabelige publikationer i det samlede datagrundlag.

Som nævnt indledningsvist er denne rapport alene baseret på interviewpersonernes egne oplevelser og problemforståelse. Justitia har således ikke med denne rapport foretaget en retlig undersøgelse af de beskrevne sociale og retlige problemstillinger. En sådan undersøgelse indgår i projektets anden fase.

[24] Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder i hjemmet, artikel 3, se også Sørensen, W. B. (2020) *Voldsudøveres teknologiske snilde. Mikrooervågning, digital vold og kønsteknologi.*
[25] Straffeloven § 243, hvor det i lovforslaget til bestemmelsen nævnes, at eksempler på adfærd, der efter omstændighederne kan betragtes som nedværdigende, forulempende og krænkende kan være at tage kontrol over en persons økonomi, jf. lovforslag nr. 139 om forslag til lov om ændring af straffeloven og forskellige andre love, specielle bemærkninger til § 1, nr. 2.
[26] Ottesen, M. & Østergaard, S. (2018) *Psykisk partnervold: En kvantitativ kortlægning,* VIVE, s. 30.

2.1 Fortællinger om de sociale og retlige problemstillinger for gruppen af ofre for økonomisk vold

2.1.1 Økonomisk vold er et forholdsvis uudforsket, men ikke ualmindeligt fænomen

Selvom økonomisk vold ifølge interviewpersonerne er et forholdsvis uudforsket område, er det ikke et ualmindeligt fænomen i Danmark. Da der er en meget begrænset viden om økonomisk vold, er det imidlertid svært at få et overblik over det nærmere omfang. Økonomisk vold bliver ofte ikke kategoriseret som sådan, men ses snarere i sammenhæng med anden kontrollerende adfærd eller andre voldsformer.

Røde Kors har i 2021 foretaget en undersøgelse blandt 862 voldsudsatte kvinder i Danmark om bl.a. deres oplevelser af partnervold. Undersøgelsen viser, at ud af de 862 voldsudsatte kvinder har 439 været udsat for økonomisk vold, hvilket svarer til ca. 51 procent. Kun 1 kvinde i undersøgelsen har udelukkende været udsat for økonomisk vold.[27]

Mandecentret har i 2020 udgivet erfaringsrapporten *Vold mod mænd i nære relationer - Under radaren,* der viser, at ud af de i alt 58 beboere på Mandecentret i perioden 2016-2018, angav 22 procent, at de har været udsat for økonomisk vold.[28]

2.1.2 Økonomisk vold har et varierende udtryk

Ifølge interviewpersonerne indgår økonomisk vold som en del af det bredere billede af vold i nære relationer, hvor den økonomiske vold kommer til udtryk på mange forskellige måder.

VIVE (2018) har defineret økonomisk vold som:

> *" Handlinger, som medfører tab af kontrol og ret til ejendom, penge eller del i familiær arv samt brug af personens image mod deres vilje for at en tredje person kan tjene penge."*

VIVE 2018:27

Eksempler på økonomisk vold kan være forhindret adgang til egen eller fælles konto, at ofrets kreditkort spærres, at ofret presses til at kautionere for voldsudøverens lån eller presses til at betale afdrag på dennes lån.[29] Andre eksempler på økonomisk vold kan være, at ofret kan blive tvunget til at optage et lån i eget navn for at dække over voldsudøverens forbrug, eller at ofret får overtaget sit NemID og får styret sin økonomi af voldsudøveren.

---

[27] Turner, S., Følner, B. & Bjerregaard, H., A-M. (2021) *Barrierer og hjælpebehov for at kunne forlade en voldelig relation. En undersøgelse blandt 862 voldsudsatte kvinder i Danmark.* Als Research, Røde Kors, s. 17.
[28] Mandecentret (2020) *Vold mod mænd i nære relationer. Under radaren*, s. 30.
[29] Ottesen, M. & Østergaard, S. (2018) *Psykisk partnervold: En kvantitativ kortlægning.* VIVE, s. 27.

Flere eksempler på økonomisk vold kan være, at voldsudøveren begrænser ofrets muligheder for indtægt, f.eks. ved systematisk at modarbejde at ofret kommer ind på arbejdsmarkedet efter evt. ledighed eller sygdom eller på anden måde presser ofret til ikke at arbejde.[30]

2.1.3 Økonomisk vold har langtrækkende konsekvenser for ofrene

Ifølge interviewpersonerne er økonomisk vold et overset samfundsproblem, der har meget alvorlige og vidtrækkende konsekvenser for offeret, f.eks. ved oparbejdelse af skattegæld eller gæld til kviklån.

Interviewpersonerne har set eksempler på misbrug af offerets NemID, hvor voldsudøveren har taget total kontrol over offerets økonomi, og optaget banklån uden offerets viden herom. En af interviewpersonerne problematiserer, at den nuværende situation er, at man som voldsudsat person, der måske endelig er kommet ud af et voldeligt forhold, bliver fastholdt i konsekvenserne af den økonomiske vold, f.eks. i form af forpligtelse til at afdrage på de lån, der uberettiget er oprettet i ens navn. Sågar kan konsekvenserne og vejen ud af den økonomiske vold være så uoverskuelige for offeret, at denne ikke ser anden udvej end at blive i det voldelige forhold.[31]

En interviewperson uddyber, at f.eks. ved misbrug af NemID, hvor voldsudøveren har optaget lån ved at misbruge offerets identitet, beror det på en konkret vurdering, om offeret hæfter for den optagne gæld. Ifølge interviewpersonen kan der være tilfælde, hvor offeret er blevet truet til at give oplysninger om NemID til voldsudøveren, og der kan være tilfælde, hvor offeret selv har givet oplysningerne til voldsudøveren, men hvor offeret ikke kender til misbruget af disse. Interviewpersonen tilføjer, at det ikke er ualmindeligt, at offeret frivilligt har givet oplysningerne til voldsudøveren i god tro og på grund af deres interne arbejdsdeling i deres parforhold.

En interviewperson fortæller, at i de tilfælde, hvor et offer for økonomisk vold kommer til at hæfte for gæld optaget af en ekspartner, er det teoretisk muligt at søge regres hos denne, dvs. at kræve at ekspartneren tilbagebetaler det, som ofret har betalt på dennes vegne. Dette er dog ifølge interviewpersonen ofte en både tidskrævende og uoverskuelig proces, og ofte har ekspartneren heller ingen penge. Muligheden for at søge regres er således ifølge interviewpersonen i realiteten illusorisk. En af interviewpersonerne påpeger, at hjælpeorganisationer som den eneste bistand i sådanne tilfælde alene kan tilbyde ofre for økonomisk vold hjælp til at indgå afdragsordninger med kreditorerne.

2.1.4 Økonomisk vold er ikke i alle tilfælde selvstændigt kriminaliseret i den danske straffelov

Selvom økonomisk vold som anført ovenfor ikke i alle tilfælde er selvstændigt kriminaliseret i straffeloven, er økonomisk vold en måde hvorpå voldsudøveren kan tage kontrol over den

[30] Svære-Nære.dk: *Økonomisk Vold.*
[31] Ibid.

forurettede, hvilket efter omstændighederne kan være omfattet af straffelovens § 243 om psykisk vold i nære relationer.

Mølbak og Jørgensen (2021) finder i deres studie om psykisk vold, at i ud af 631 anmeldelser (heraf 430 afsluttede sager) om psykisk vold efter straffelovens § 243, er økonomisk vold beskrevet i 35 anmeldelser. Den økonomiske vold omfatter f.eks. sager, hvor voldsudøveren angiveligt tager penge fra offerets bankkonto, opretter lån i offerets navn eller kræver, at offeret opsiger sit job. Andre sager handler om, at voldsudøveren angiveligt fratager offeret adgang til sin egen økonomi, så offeret skal have voldsudøverens tilladelse til at bruge sine egne penge. En enkelt sag handler om to forældre, der tager deres barns gavepenge og giver dem til barnets søskende. [32] Alle sager, der indeholder beskrivelser af økonomisk vold, bærer således præg af tvingende kontrol. [33] Der har i den omhandlede periode alene været rejst tiltale for udøvelse af økonomisk vold som en del af den psykiske vold i tre tilfælde[34], og der er blot i en af disse sager sket domfældelse for overtrædelse af straffelovens § 243 for økonomisk vold som en del af den psykiske vold.[35]

Som anført ovenfor er økonomisk vold ikke i alle tilfælde selvstændigt kriminaliseret i den danske straffelov, men den pågældende type vold indgår i flere anmeldelser som en del af psykisk vold. En af interviewpersonerne påpeger dog, at der en række øvrige bestemmelser i straffeloven, der kriminaliserer flere af de dispositioner, som økonomisk vold kan bestå af. Straffeloven kriminaliserer f.eks. misbrug af NemID, dokumentfalsk, bedrageri, ulovlig tvang og materiel vold i form af hærværk eller beskadigelse af ejendele. Ifølge interviewpersonen er det dog i den forbindelse problematisk, at der umiddelbart ikke bliver taget højde for de økonomiske konsekvenser af den pågældende voldstype, og at den forurettede – uanset der sker domfældelse af gerningspersonen - risikerer at blive fastholdt i konsekvenserne af den økonomiske vold.

Den samme interviewperson har oplevet flere kvinder, som sætter spørgsmålstegn ved retfærdigheden i, at de hæfter for en gæld, som ekspartneren uberettiget har påført dem ved at udsætte dem for økonomisk vold. Et eksempel herpå er ifølge interviewpersonen en kvinde, der havde været udsat for økonomisk vold ved, at partneren havde udøvet hærværk i hendes lejlighed, og hvor kvinden efterfølgende blev pålagt et betale 100.000 kr. i erstatning til boligselskabet. Som et andet eksempel nævner interviewpersonen et tilfælde, hvor partneren havde optaget lån og købt ting med kvindens NemID uden hendes samtykke, men uden at betingelserne for at statuere misbrug var opfyldt, og hvor kvinden efterfølgende hæftede for gælden. Et tredje eksempel er, hvor kvinder er blevet idømt straf for skatteunddragelse, som i realiteten skyldes at partneren har misbrugt adgang til deres NemID eller lignende.

---

[32] Mølbak, M. & Jørgensen, S. C. (2021) *Psykisk vold inden for lovens rammer.* Aalborg Universitet, s. 48. Det bemærkes, at kun 357 sager havde et sagsresume, hvorfor opgørelsen er baseret på disse 357 anmeldelser med varierende detaljegrad. Der kan være økonomisk vold i flere af sagerne.
[33] Ibid., s. 49.
[34] Ibid., s. 63.
[35] Ibid., s. 79.

Ifølge interviewpersonen er eksemplerne ovenfor udtryk for et juridisk tomrum, der ikke er omfattet af de gældende regler i bl.a. straffeloven. Interviewpersonen anfører, at der fra politisk side burde ses på mulighederne for at modvirke konsekvenserne af sådanne former for økonomisk vold, f.eks. ved at forbedre mulighederne for at få økonomisk godtgørelse fra gerningspersonen og/eller at gøre det lettere at søge regres.

2.2 Det politiske fokus på ofre for økonomisk vold

Ud fra en søgning i Folketingets dokumenter mv. og en overordnet gennemgang af temaer, der relaterer sig til gruppen, ses det, at der ikke har været et selvstændigt politisk fokus på borgere, der er udsat for økonomisk vold. [36] Således har der ikke været lovinitiativer eller lignende, men alene ét udvalgsspørgsmål om, hvad de samfundsmæssige gevinster ved at hjælpe kvinder ud af vold i nære relationer, herunder økonomisk vold, ville være.[37]

Bestemmelsen om psykisk vold blev indført i straffeloven i 2019. Ifølge denne bestemmelses anvendelsesområde kan kontrollerende adfærd, herunder kontrol over en anden persons økonomi, alt efter omstændighederne være omfattet.[38]

Økonomisk vold som selvstændigt begreb er derfor ikke særlig synligt.

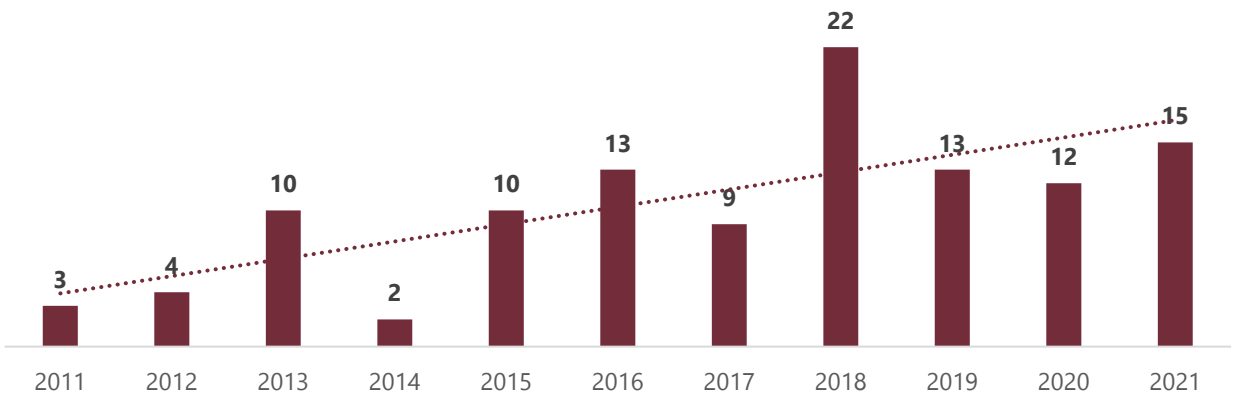
2.3 Ofre for økonomisk vold i den offentlige debat

Synligheden og omtalen af ofre for økonomisk vold har været yderst begrænset i den offentlige debat over det seneste årti, dog med en mindre stigning de seneste år. Hertil skal det bemærkes, at økonomisk vold kan opfattes som en underkategori af psykisk vold, hvorfor denne mediesøgning er behæftet med en vis usikkerhed. Baseret på en systematisk søgning i danske medier i perioden fra 2011 til og med 2021, er der identificeret 113 artikler, der handler om ofre for økonomisk vold.[39]

---

[36] Det politiske fokus er afgrænset til at skal indeholde søgeordet *økonomisk vold,* se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*
[37] Social- og Indenrigsminister Astrid Kraghs besvarelse af 17. december 2019 på spørgsmål nr. 24 (alm. del) af 8. november 2019.
[38] Lovforslag nr. L 139 Forslag til lov om ændring af straffeloven og forskellige andre love (selvstændig bestemmelse om psykisk vold), vedtaget den 26. marts 2019.
[39] Mediesøgningen er afgrænset til at skal indeholde et eller flere af søgeordene *økonomi* vold, økonomi* undertryk** eller *økonomi* underkue*. For at finde artikler, som indgår i en rets- og lovgivningsmæssige debat, er mediesøgningen yderligere afgrænset til at skal indeholde et eller flere af søgeordene *rets*, lov*, regel** eller *lovgivning**, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*

Figur 2: Artikler om ofre for økonomisk vold fordelt efter år



Ud fra denne mediesøgning begyndte begrebet økonomisk vold først at fremstå som et selvstændigt begreb i den offentlige debat i 2016, og der er således frem til og med 2021 alene identificeret 38 artikler, der har særskilt fokus på økonomisk vold.

I 2016 kom der politisk fokus på den usynlige vold: *psykisk vold, økonomisk vold, elektronisk vold* og *materiel vold*. Der var fokus på, hvordan lovgivningen i praksis kunne være velegnet til at beskytte mod de nævnte voldsformer. Samme år handlede enkelte artikler om social og økonomisk undertrykkelse i nydanske miljøer, og om hvordan nogle kvinder i muslimske miljøer ingen økonomisk selvstændighed havde, og i nogen tilfælde helt blev umyndiggjort økonomisk af manden.

I 2018 var undertrykte kvinder i muslimske miljøer et mere gennemgående tema og flere artikler handlede om, hvordan nogle mænd i muslimske miljøer retfærdiggør fysisk, psykisk, seksuel og økonomisk vold med henvisning til normer, der følger af islam. En enkelt artikel handlede om, at den samme undertrykkelse af kvinder ses uden for muslimske forhold. Artiklen beskrev, hvordan undertrykkelsen af kvinder, i form af de nævnte voldsformer, handlede om kultur- og familiemønstre, og ikke nødvendigvis om religion.

I 2018 var der en enkelt artikel om manglende hjælp i lovgivningen til mænd, som udsættes for fysisk, psykisk, seksuel og økonomisk vold. Samme år var der også en artikel om, at retssystemet svigter krænkede kvinder på trods af, at det følger af Istanbul Konventionen, at fysisk vold, psykisk vold, seksuel vold, økonomisk vold og materiel vold er strafbart. Artiklen omtalte, at reglerne i straffeloven ikke i praksis anvendes i sager om psykisk vold.

Overordnet har der dermed været ganske få, men dog et stigende antal artikler, der handler om ofre for økonomisk vold. Hertil skal det dog bemærkes, at økonomisk vold er et forholdsvist nyt begreb i den offentlige debat og har et vist sammenfald med begrebet psykisk vold.

3 Personer med behov for misbrugsbehandling

Gruppen omfatter personer, som har et behandlingskrævende misbrug af stoffer og/eller af alkohol. At have en misbrugsproblematik er for mange - men dog ikke for alle - en ekstrem udsat situation, hvor andre former for udsathed som f.eks. psykisk sygdom og hjemløshed ofte er sammenfaldende. Misbrugsproblematikker i form af stof- og alkoholmisbrug er et omfattende og komplekst socialt og retligt samfundsproblem. Gruppen er afgrænset til at omfatte personer, som har et behandlingskrævende stof- eller alkoholmisbrug og de sociale og retlige problemstillinger, der bl.a. er tilknyttet misbrugsbehandlingen, herunder retten til frit valg mellem godkendte behandlingstilbud.

Sundhedsstyrelsen har skønnet, at der i 2016 var 51.830 personer med et højrisikoforbrug af opioider samt andre illegale stoffer end hash, samt 44.100 personer med et højrisikoforbrug af hash.[40] Derudover estimerer Sundhedsstyrelsen at ca. 140.000 personer er afhængige af alkohol.[41] Ifølge Danmarks Statistik var der i 2020 i alt 16.023 personer, der var i behandling for stofmisbrug.[42] Ifølge en rapport fra Sundhedsstyrelsen (2020) var der tilbage i 2018 i alt 17.583 personer, der var i et offentligt finansieret alkoholbehandlingstilbud. Dette tal var 12.306 personer i 2008.[43]

Data

Afsnittet er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt danske organisationer og foreninger, som har et indgående kendskab til udsatte borgere i samfundet og en række baggrundsinterviews med Brugernes Akademi (forening, der arbejder for at skabe bedre vilkår og et bedre liv for stofbrugere i Danmark), Brugerforeningen (forening for aktive stofbrugere), KABS Alkohol (behandlingscenter for borgere med alkoholmisbrug), KABS Stof (behandlingscenter for borgere med stofmisbrug), Stenbroens Jurister (udgående retshjælp til gadens folk) samt forskere, som har et indgående kendskab til borgere med en misbrugsproblematik. Herudover indgår relevante rapporter og videnskabelige publikationer i det samlede datagrundlag.

Som nævnt indledningsvist er denne rapport alene baseret på interviewpersonernes egne oplevelser og problemforståelse. Justitia har således ikke med denne rapport foretaget en retlig undersøgelse af de beskrevne sociale og retlige problemstillinger. En sådan undersøgelse indgår i projektets anden fase.

[40] Sundhedsstyrelsen (2020), *Skøn over antallet af stofmisbrugere med et højrisikoforbrug*, s. 4 og 5.
[41] Sundhedsstyrelsen.dk (2022): *Nøgletal om alkohol*. Tal er fra rapporten Alkoholstatistik 2015, s. 28.
[42] Danmarks Statistik: SMDBV003: Personer i behandling, i alt, alder i alt, år 2020.
[43] Sunhedsstyrelsen.dk: *Offentligt finansieret alkoholbehandling.*

3.1 Fortællinger om de sociale og retlige problemstillinger for gruppen af personer med behov for misbrugsbehandling

3.1.1 Kommunernes snævre fortolkning af ret til frit valg mellem godkendte behandlingstilbud

Ifølge bestemmelsen i serviceloven om frit valg mellem godkendte behandlingstilbud for personer i målgruppen for social stofmisbrugsbehandling, kan en person, der er visiteret til behandling, vælge at blive behandlet i et andet offentligt eller privat behandlingstilbud af tilsvarende karakter som det, kommunen har visiteret til.[44] Der er dog flere interviewpersoner, som erfarer, at personer, der ønsker eller er i stofmisbrugsbehandling, oplever en lang række barrierer i forhold til at udøve deres ret til frit valg mellem godkendte behandlingstilbud.

En af interviewpersonerne uddyber, at personer, der visiteres til behandling, ofte oplever det som et problem, at kommunerne fortolker bestemmelsen på den måde, at borgeren kun kan få et tilbud, der nøjagtigt svarer til kommunens eget tilbud. På den måde fastlægger kommunen selv deres serviceniveau, og personens adgang til behandling afhænger dermed af, hvilken kommune personen bor i. Konsekvensen er, at hvis personen f.eks. vælger et behandlingssted, der tilbyder en behandlingsform, som ikke tilbydes på kommunens eget behandlingstilbud, kan han/hun opleve at få afslag med henvisning til, at tilbuddet ikke er sammenligneligt med kommunens tilbud.

Case
En borger havde ønsket at gøre brug af sin ret til frit valg mellem godkendte behandlingstilbud, men fik afslag, da kommunen ikke fandt, at tilbuddet var af "tilsvarende" karakter til det tilbud, borgeren var visiteret til. Kommunen begrundende afslaget med, at det ønskede tilbud var et "højt intensivt" ambulant tilbud, og at intensiteten afspejler en dagbehandlingsindsats, som borgeren ikke var visiteret til.[45]

Herudover oplever flere af interviewpersonerne, at de nationale retningslinjer om social stofmisbrugsbehandling[46] er uklare og svære at støtte ret på, f.eks. i forbindelse med indgivelse af en klage over et afslag fra kommunen om valg af behandlingssted.

Ifølge en af interviewpersonerne er et andet eksempel på udfordringerne med kommunernes fortolkning af retten til frit valg, hvis en person ønsker et bestemt behandlingssted pga. den behandlingsform, som tilbydes der, og kommunen på den baggrund kun visiterer dele af den behandling, som behandlingsstedet tilbyder.

[44] Serviceloven § 101, stk. 5
[45] Den refererede afgørelse er fremvist af en interviewperson.
[46] Socialstyrelsen (2020), *Nationale retningslinjer for social stofmisbrugsbehandling*, s. 68 ff.

Konsekvensen heraf kan være, at behandlingsstedet kan være nødt til at afvise den pågældende, da behandlingsstedet ikke kan få betaling for det samlede behandlingsforløb, som er det, behandlingsstedet har gode erfaringer med, og som behandlingsstedet kan stå inde for. Behandlingsstedet vil f.eks. ikke give medicin, hvis det ikke suppleres med øvrig behandling, f.eks. terapi, og derfor må behandlingsstedet afvise patienten.

3.1.2 Vilkårlig vejledning og manglende skriftlige afgørelser

Flere interviewpersoner påpeger, at det samtidig er et problem, at der generelt er tale om ressourcesvage personer, som ikke nødvendigvis får en skriftlig afgørelse, når de får afslag på at benytte sig af retten til frit valg mellem godkendte behandlingstilbud i forbindelse med social stofmisbrugsbehandling.

En af interviewpersonerne har mødt flere personer, som er blevet "overtalt" til at vælge det kommunale behandlingssted fremfor det behandlingssted, som personen som udgangspunkt selv ønskede. Hertil erfarer interviewpersonen, at kommunernes vejledning om det frie valg i nogle tilfælde er ganske mangelfuld, og nogle personer er slet ikke klar over, at det har ret til frit behandlingsvalg.

Personer, der ikke får en skriftlig afgørelse, har ikke nødvendigvis viden om, at de har krav på en skriftlig afgørelse, eller også har de ikke overskud til at anmode om den. Personerne mangler derfor en skriftlig begrundelse og en vejledning om klageadgang. En interviewperson anfører endvidere, at hvis den pågældende faktisk får en skriftlig afgørelse, er det langt fra alle, der har ressourcerne til at klage over den. Hvis personen klager, er det problematisk, at sagsbehandlingstiden i Ankestyrelsen er meget lang. Interviewpersonen oplyser i den forbindelse, at en klage over et afslag vedrørende frit valg i forhold til behandlingstilbud har den konsekvens, at borgeren ikke modtager nogen behandling i mellemtiden. Dette er meget problematisk, da de pågældende som udgangspunkt har et aktuelt behov for stofmisbrugsbehandling.

Ankestyrelsen oplyser, at deres gennemsnitlige sagsbehandlingstid i kommunale social- og beskæftigelsessager i 2021 var 14,2 uger.[47]

Herudover har en interviewperson oplevet, at kommunerne alligevel ikke efterlever Ankestyrelsens afgørelser, hvilket betyder, at der ikke er nogen muligheder for retshåndhævelse på området, da en domstolsprøvelse på grund af manglende ressourcer ikke er en realistisk mulighed for de pågældende.

[47] Ast.dk: *Udviklingen i sagsbehandlingstider.*

3.1.3 En underliggende præmis om besparelser

Flere interviewpersoner erfarer, at det er en mere generel problemstilling, at der altid er en underliggende præmis om besparelser i det kommunale system, hvilket også udfordrer det frie behandlingsvalg.

En af interviewpersonerne har f.eks. oplevet, at nogle kommuner trækker "bevillingerne" til stofmisbrugsbehandling tilbage for flere personer på samme tid, for at tilbyde dem billigere behandling hos kommunens eget behandlingstilbud. Dette fører ofte til mange afbrudte forløb i behandlingerne for de pågældende.

Det er således en generel oplevelse blandt interviewpersonerne, at kommunernes økonomi fylder meget i forhold til borgernes adgang til at få et ønske om et bestemt behandlingstilbud opfyldt.

3.1.4 En mere generel problemstilling: ulige adgang til anonym behandling

Som en mere generel problemstilling peger flere interviewpersoner på det problematiske i, at der er forskel i muligheden for at få anonym behandling afhængig af, om man er i behandling for alkohol- eller stofmisbrug.

Alkohol- og stofmisbrugsbehandling er ifølge interviewpersonerne delt i to forskellige lovgivninger – sundhedsloven og serviceloven, hvorfor der er visse forskelle på f.eks. muligheden for anonymitet. Det er f.eks. muligt for borgere med en alkoholproblematik at modtage anonym behandling, hvis borgeren ønsker det, mens dette ikke er muligt for borgere med en stofmisbrugsproblematik, der samtidig har sociale problemer, dvs. personer, der har komplekse sociale problemer i form af f.eks. gæld, kriminalitet og manglende tilknytning til arbejdsmarkedet.[48] Det er altså interviewpersonernes oplevelse, at det er lettere for borgere med en alkoholproblematik at få behandling uden at afgive nogle personlige informationer.

En af interviewpersonerne erfarer, at mange borgere med en stofmisbrugsproblematik og med andre sociale problemer har et ønske om at kunne modtage anonym misbrugsbehandling, da de er bange for, at kommunen vil bruge oplysningerne om stofmisbrug mod dem i en anden henseende.

3.2 Det politiske fokus på personer med behov for misbrugsbehandling

Ud fra en søgning i Folketingets dokumenter mv. og en overordnet gennemgang af temaer, der relaterer sig til gruppen, ses det, at der det seneste årti har været politisk fokus på en række initiativer,

[48] I medfør af sundhedsloven § 141, stk. 7, kan behandling for alkoholmisbrug ydes anonymt, hvis alkoholmisbrugeren ønsker det. Jf. servicelovens § 101 a tilbydes der anonym ambulant behandling af stofmisbrugere, der har et behandlingskrævende misbrug, men som ikke har andre sociale problemer. Personer med stofmisbrug og sociale problemer falder inden for målgruppen af serviceloven § 101. Se desuden Vejledning nr. 9449 af 29. juni 2020 om behandlingstilbud på det sociale område, pkt. 8.

som skal dæmme op for udviklingen af misbrugsproblematikker og hjælpe folk ud fra deres misbrug.[49]

I 2014 blev der vedtaget en lovændring, der bl.a. medførte ret til frit at vælge at blive behandlet i et andet offentligt eller privat behandlingstilbud end det, som bopælskommunen har visiteret til og en ret til at behandlingen iværksættes senest 14 dage efter, at personen har henvendt sig til bopælskommunen. [50] Derudover vedtog Folketinget samme år et forslag om, at der skulle fremsættes et lovforslag, der indebar en behandlingsgaranti til børn og unge under 25 år, der er belastede af en opvækst med voksne, der er stof- eller alkoholafhængige. Forslaget ses ikke at være udmøntet i et lovforslag, men i en permanent pulje som led i satspuljeaftalen 2015-2018.[51]

I årene efter blev der ligeledes indført lovændringer, der specifikt tog sigte på en øget kvalitet i alkoholbehandlingen og ligesom unges misbrug af alkohol også var genstand for debat.[52] I 2019 blev der vedtaget en lovændring, der havde til formål at tydeliggøre rammerne for kommunalbestyrelsens pligt til at tilbyde social behandling af stofmisbrug og indførte en pligt for kommunerne til at sørge for, at der ved behandlingens start udarbejdes en handleplan for borgeren.[53]

I aftalen *Børnene først* som blev indgået af et bredt politisk flertal i maj 2021, blev der desuden afsat en pulje med det formål at sikre behandling til flere børn fra familier med misbrug.[54]

Selvom der i årenes løb generelt er sket en styrkelse af bl.a. behandlingsgarantien for mennesker med misbrugsproblematikker, er der dog også inden for de sidste par år blevet stillet en række udvalgsspørgsmål, der efterlyser viden om og konkrete lovinitiativer på området.[55]

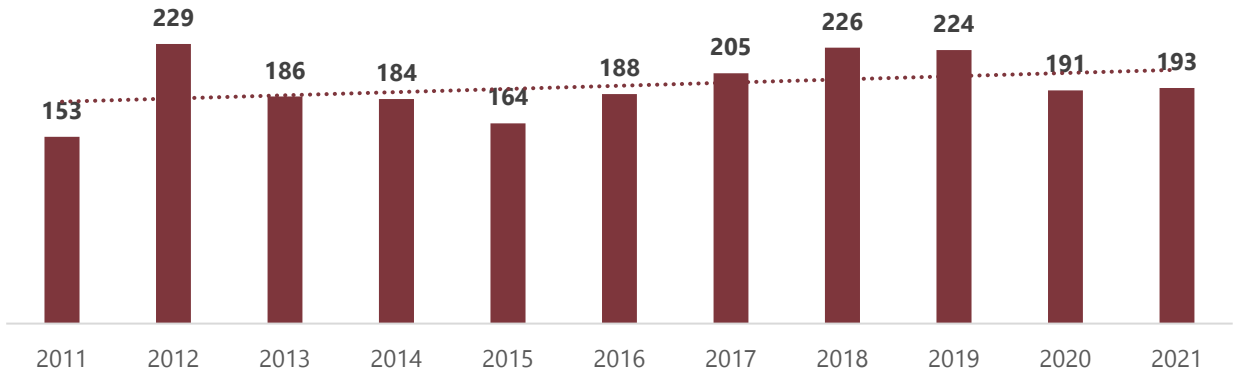
---

[49] Det politiske fokus er afgrænset til at skal indeholde et eller flere af søgeordene alkoholisme, alkoholikere, alkoholbehandling, frie behandlingsvalg, misbrugsbehandling, behandlingsgaranti eller stofmisbrug, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag*.
[50] Lovforslag nr. L 34 - Forslag til lov om ændring af sundhedsloven og lov om autorisation af sundhedspersoner og om sundhedsfaglig virksomhed. (Lægesamtaler, lægelig stofmisbrugsbehandling, frit valg i forbindelse med stofmisbrugsbehandling og befordring af personer i lægelig stofmisbrugsbehandling med heroin); og B 98 – Forslag til folketingsbeslutning om behandlingsgaranti til børn og unge fra familier med stof- og alkoholafhængighed.
[51] Udmøntning af satspuljen for 2015-2018, delaftale for børne-, ligestillings-, integrations- og socialområdet, s. 123.
[52] Lovforslag nr. L 44 om Forslag til lov om ændring af sundhedsloven og lov om socialtilsyn (Øget kvalitet i alkoholbehandlingen), vedtaget 21. december 2015 og forespørgselsdebat nr. F 18 om unges alkoholmisbrug den 10. januar 2019, der mundede ud i vedtagelse nr. V 54 – Om unges alkoholmisbrug.
[53] Lovforslag nr. L 7 om forslag til lov om ændring af lov om social service og ligningsloven (Styrket behandlingsgaranti for personer med et stofmisbrug m.v.), vedtaget den 28. november 2019.
[54] Aftale om "Børnene først", 5. maj 2021, s. 21.
[55] Se f.eks. Sundhedsminister Magnus Heunickes svar af 4. november 2021 på spørgsmål nr. 64 stillet af Sundhedsudvalget den 15. oktober 2021; Sundhedsminister Magnus Heunickes svar af 28. juni 2021 på spørgsmål nr. 1338 stillet af Sundhedsudvalget den 31. maj 2021; Social- og Ældreminister Astrid Krags svar af 30. november 2021 på spørgsmål nr. 4 stillet 19. november 2021; og Sundheds- og ældreminister Magnus Heunickes svar af 23. juni 2020 på spørgsmål nr. 1205 stillet af Sundheds- og Ældreudvalget den. 3. juni 2020.

3.3 Personer med behov for misbrugsbehandling i den offentlige debat

Synligheden og omtalen af personer med behov for misbrugsbehandling i Danmark i den offentlige debat har været relativt stabil det seneste årti, men dog lidt stigende over tid. Baseret på en systematisk søgning i publicerede artikler i danske medier i perioden fra 2011 til og med 2021, er der identificeret 2.121 artikler, der handler om personer med behov for misbrugsbehandling.[56]

Figur 3: Artikler om personer med behov for misbrugsbehandling fordelt efter år



Der er en række forskellige temaer, som har optrådt i medierne i løbet af den tiårige periode. Det bemærkes, at mange artikler falder uden for kerneområdet, idet mange artikler f.eks. handler om stofmisbrug i kunst og film, eller om kendte stof- eller alkoholmisbrugere.

I perioden har et af de mere fremtrædende temaer især drejet sig om legalisering af cannabis og/eller stoffer, hvilket er et emne, der går igen i hele perioden. Derudover har et gennemgående tema i perioden været artikler om skæringsfeltet mellem psykiatri og stofmisbrug, f.eks. artikler fra 2011 om, at kun få personer på psykiatriske afdelinger er i behandling for deres misbrug og i 2019 var der enkelte artikler om problemer med at udnytte de særlige sengepladser i psykiatrien, der blev oprettet i 2018 til udsatte personer.

Derudover har der i 2012 og i 2015 været artikler om anonym stofbehandling, idet der i 2012 blev startet tilbud om anonym misbrugsbehandling til velfungerende stofmisbrugere, som i 2015 blev udbredt til hele landet. Gennem hele perioden har der været debatindlæg og artikler om behovet for at forbedre stofmisbrugsbehandlingen. F.eks. blev der i 2015 skrevet om en storstilet omlægning af misbrugsbehandlingstilbuddene i København, som skal sikre kortere ventetid på at komme i

[56] Mediesøgningen er afgrænset til at skal indeholde et eller flere af søgeordene *misbrugsbehandling* eller *afvænning* i sammenhæng med *alkohol* eller *stof*. For at finde artikler, som indgår i en rets- og lovgivningsmæssige debat, er mediesøgningen yderligere afgrænset til at skal indeholde et eller flere af søgeordene *rets*, lov*, regel** eller *lovgivning**, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*

behandling. Desuden har der i 2014 og 2020 været enkelte artikler om unge misbrugere, herunder en stigning i antallet af unge misbrugere.

I 2021 har der været enkelte artikler om problemer i forhold til borgeres muligheder for at udøve deres ret til frit valg mellem godkendte behandlingssteder.

Overordnet ses der relativt få artikler i perioden, som handler om stofmisbrugsbehandling og især alkoholbehandling, men der har dog været et vist fokus på og debat om behovet for forbedring af misbrugsbehandling samt på borgere, der både har misbrugs- og psykiatriske problemer på en gang.

4 Psykisk syge personer som fastholdes i en foranstaltningsdom

Gruppen omfatter psykisk syge personer, som fastholdes i en foranstaltningsdom, der er idømt på baggrund af straffelovens §§ 68 og 69. Afsnittet omfatter problemstillinger i perioden før og under dom og efter domsophævelse. Udviklingshæmmede personer og de problemstillinger, der følger af at blive fastholdt f.eks. i forbindelse med anbringelse på en institution, vil ikke blive behandlet nærmere her.

Fra 2001 til 2014 var stigningen i antallet af personer med en foranstaltningsdom mere end 200 procent, hvorefter antallet har haft en mindre nedadgående tendens.[57] I 2019 blev der afsagt i alt 822 foranstaltningsdomme, hvoraf andelen af domme uden tidsbegrænsning udgjorde 42,9 procent. I 2018 var den tilsvarende andel 43,6 procent, hvilket var den højeste siden 2002.[58] Ud af 822 foranstaltningsdomme i 2018 omfattede de 533 domme personer med en psykisk sygdom, hvoraf de 245 domme var uden tidsbegrænsning og 284 domme med en længstetid på 5 år. Herudover var der 1 dom med længstetid på 1 år og 3 domme med længstetid på 3 år.[59]

Data
Afsnittet er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt danske organisationer og foreninger, som har et indgående kendskab til udsatte borgere i samfundet og en række baggrundsinterviews med Bedre Psykiatri og SIND (landsforeningen for psykisk sundhed) og interviewpersoner fra Retslægerådet og Kriminalforsorgen, samt advokater og forskere, som har et indgående kendskab til psykisk syge borgere med en foranstaltningsdom. Bedre Psykiatri har tilmed bidraget med et uddybende og opfølgende interview. Herudover indgår en række rapporter og videnskabelige publikationer i det samlede datagrundlag.

Som nævnt indledningsvist er denne rapport alene baseret på interviewpersonernes egne oplevelser og problemforståelse. Justitia har således ikke med denne rapport foretaget en retlig undersøgelse af de beskrevne sociale og retlige problemstillinger. En sådan undersøgelse indgår i projektets anden fase.

[57] Sundheds- og Ældreministeriet (2018) *Vi løfter i fællesskab. En samlet handlingsplan for psykiatrien frem mod 2025.*
[58] Justitsministeriets Forskningskontor (2019) *Nye foranstaltningsdomme i 2019*, s. 5.
[59] Rigsrevisionen.dk: *Retspsykiatriske patienters forløb*, s. 8.

4.1 Fortællinger om de sociale og retlige problemstillinger for gruppen af psykisk syge personer, som fastholdes i en foranstaltningsdom

4.1.1 Lang ventetid fra sigtelse til foranstaltningsdom er en tung psykisk belastning

Det problematiseres helt gennemgående af interviewpersonerne, at psykisk syge personer oplever meget lange sagsbehandlingstider forud for en foranstaltningsdom – det vil sige i perioden fra sigtelse til dom - og at dette forhold har en lang række konsekvenser for dem.

Mange psykisk syge personer - men ikke alle - der begår en kriminel handling, lever ofte et udsat liv præget af store mentale udfordringer og vanskelige sociale levevilkår, og ifølge interviewpersonerne kan de meget lange sagsbehandlingstider inden der afsiges dom i sig selv forværre deres udsatte livssituation.

Det er interviewpersonernes erfaring, at det blandt psykisk syge personer er en meget stor psykisk belastning og et enormt pres, at skulle vente meget lang tid på at modtage en dom. Interviewpersonerne erfarer således, at de kriminelle handlinger kan ses som desperate handlinger i en livssituation, der i forvejen er kaotisk, og at handlingerne kan være udtryk for en forværring i deres psykiske tilstand. Disse personer har som oftest brug for omfattende behandling for at stabilisere deres livssituation, og derfor er de meget lange sagsbehandlingstider forud for foranstaltningsdommene ganske problematiske. Ifølge interviewpersonerne skyldes den lange sagsbehandlingstid primært, at ventetiden på en mentalerklæring ofte er op til et halvt år. Dette er særligt problematisk, fordi en konkret behandlingsindsats i nogle tilfælde først sættes i gang, når der er faldet dom i straffesagen. Særligt en af interviewpersonerne oplever i denne sammenhæng, at personerne i flere tilfælde begår fornyet kriminalitet i den periode, hvor de afventer dom, fordi de reelt ikke modtager den behandling, de har brug for. Den lange sagsbehandlingstid kan dermed havde den uhensigtsmæssige konsekvens, at psykisk syge personer modtager en foranstaltningsdom, der i realiteten er hårdere og som omfatter flere forhold, end det der oprindeligt var tilfældet, og som førte til indledning af en straffesag.

Baseret på 1.330 domme fra 2017 og 2018 fremgår det af Molte og Lehn-Christiansen (2020) i deres rapport om erfaringer med psykiatriske foranstaltningsdomme, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i den omhandlede periode var 464 dage eller 15,5 måneder. Rapporten finder dog et stort udsving i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, hvor hver sjette dømte ventede på dom i mere en to år, og hvor unge under 18 år gennemsnitligt ventede på en dom i 721 dage.[60] Rapporten beskriver ligeledes, hvordan den lange ventetid kan forværre psykisk syge og

[60] Moltke, A. & Lehn-Christiansen, S. (2020) *"Jeg satte ild på, fordi jeg tænkte: Nu må de da høre mig, nu må de sgu da hjælpe mig". Erfaring med psykiatrisk foranstaltningsdom i et recoveryperspektiv.* Roskilde Universitet, Institut for Mennesker og Teknologi, Center for Sundhedsfremmeforskning, s. 23-27.

udviklingshæmmede personers sociale og mentale tilstand, og at der kan forekomme ny kriminalitet, før der er afsagt dom for det oprindelige forhold.[61]

Det er en af interviewpersonernes erfaring, at en medvirkende faktor til den lange ventetid på dom i nogle tilfælde skyldes, at der ofte kan gå op til et halvt år fra der anmodes om en mentalerklæring, til den foreligger.

4.1.2 Oplevelsen af straf og at blive fastholdt langvarigt i en foranstaltningsdom

Formelt set er en foranstaltningsdom ikke en straf, men den kan medføre væsentlige begrænsninger for den dømte. Ifølge en af interviewpersonerne oplever mange foranstaltningsdømte derfor en foranstaltningsdom som en egentlig straf, f.eks. hvis den dømte bliver anbragt på en psykiatrisk afdeling til behandling i lang tid. Interviewpersonen tilføjer, at foranstaltningsdomme endda ofte er meget længere end den fængselsstraf, der ville være udmålt for en tilsvarende lovovertrædelse, hvis den dømte ikke var psykisk syg. Foranstaltningerne i forbindelse med en foranstaltningsdom opleves således ofte af den dømte som uproportionale i forhold til forseelsen.

Den samme interviewperson uddyber, at psykisk syge personer, som fastholdes i en foranstaltningsdom, er en helt særlig sårbar og usynlig gruppe. Baggrunden herfor er, at de på grund af manglende ressourcer ikke altid selv er i stand til at påberåbe sig deres rettigheder, og det er herudover interviewpersonens indtryk, at myndighederne ikke i tilstrækkelig grad fører tilsyn og udfører kontrol med udviklingen i varigheden af foranstaltningsdomme.

Ældre tal viser, at den gennemsnitlige længde af foranstaltningsdomme for personer, som behandles i retspsykiatrien, er steget fra tre år og syv måneder til fire år og to måneder i perioden fra 2003 til 2013, hvilket er en stigning på 16 procent, og det højeste niveau siden 2000. Justitia bekendt, er der ingen tal på udviklingen siden 2013, hvilket bl.a. Institut for Menneskerettigheder i 2019 har påpeget er ganske bemærkelsesværdigt.[62]

Molte og Lehn-Christiansen (2020) kommer i deres rapport med en lang række eksempler på forhold, som kan fastholde psykisk syge i en foranstaltningsdom. Som eksempler herpå nævnes bl.a. usammenhængende forløb, hvor samarbejdet mellem psykiatrien, de socialpsykiatriske bosteder og andre kommunale indsatser opleves som dårligt fungerende eller ligefrem mangelfulde.[63]

På baggrund af en undersøgelse af retspsykiatriske patienters forløb[64], udtalte Rigsrevisionen i 2021:

---

[61] Ibid., s. 33.
[62] Steffensen, T., Frandsen, G. M. & Nilesen, N. (2019) *Retspsykiatri i et menneskeretligt perspektiv*. Institut for Menneskerettigheder, s. 60.
[63] Moltke, A. & Lehn-Christiansen, S. (2020) *"Jeg satte ild på, fordi jeg tænkte: Nu må de da høre mig, nu må de sgu da hjælpe mig". Erfaring med psykiatrisk foranstaltningsdom i et recoveryperspektiv.* Roskilde Universitet, Institut for Mennesker og Teknologi, Center for Sundhedsfremmeforskning, s. 39.
[64] Rigsrevisionen (2021) *Retspsykiatriske patienters forløb.*

> *"Justitsministeriets og regionernes arbejde med at sikre, at retspsykiatriske patienter får et sammenhængende forløb har været utilfredsstillende, og der er således mange retspsykiatriske patienter, som får et for langt, unødigt indgribende og usammenhængende forløb, der kan krænke patienternes retssikkerhed."*

Rigsrevisionen 2021:2

Institut for Menneskerettigheder har i 2019 udgivet rapporten *Retspsykiatri i et menneskeretligt perspektiv,* hvori det bl.a. anføres, at uforholdsmæssigt lange særforanstaltninger kan udgøre diskrimination af personer med langvarig psykisk sygdom. Baggrunden herfor er, at mange foranstaltningsdomme indebærer mulighed for tvangsindlæggelse og/eller er uden tidsbegrænsning. Dertil kommer, at foranstaltningsdomme i modsætning til almindelige domme kan forlænges, hvis der foreligger "særlige omstændigheder". Ud fra flere interviewpersoners erfaringer er de meget lange og usammenhængende forløb for retspsykiatriske patienter forsat en aktuel problemstilling.

4.1.3 Når manglende underretning af bistandsværge kan medføre længere indlæggelser

Alle psykisk syge personer, der har modtaget en foranstaltningsdom med mulighed for indlæggelse til behandling, får beskikket en bistandsværge. Bistandsværgens opgave er bl.a. at holde sig underrettet om den dømtes tilstand og at drage omsorg for, at ophold på sygehus eller anden institution samt andre foranstaltninger ikke udstrækkes længere end højst nødvendigt. [65]

En af interviewpersonerne, som har erfaring med rollen som bistandsværge for bl.a. psykisk syge borgere, fortæller, at han i strid med reglerne ofte oplever ikke at blive underrettet af psykiatrien, når hans klienter f.eks. bliver tvangsindlagte. [66] Uden underretninger er det bl.a. vanskeligt for bistandsværgen at holde sig orienteret om den dømtes tilstand og at medvirke til at sikre, at foranstaltningen ikke varer længere end nødvendigt.

Institut for Menneskerettigheder (2019) finder i deres rapport, at 78 procent af de adspurgte bistandsværger inden for det seneste år har oplevet ikke at blive underrettet om en klients indlæggelse eller udskrivelse.[67]

I forlængelse af problemerne med ikke at blive underrettet, fortæller interviewpersonen, at det også er bistandsværgens rolle på vegne af borgeren at anmode om ændring eller ophævelse af dom, og her er de lange sagsbehandlingstider i forbindelse med omstødelse af dom endnu engang problematiske for psykisk syge borgere, der på grund af den lange ventetid kan blive fastholdt i en foranstaltningsdom.

---

[65] Straffeloven § 71, stk. 2.
[66] Bekendtgørelse om bistandsværger § 65.
[67] Steffensen, T., Frandsen, G. M. & Nielsen, N. (2019) *Retspsykiatri i et menneskeretligt perspektiv.* Institut for Menneskerettigheder, s. 68.

4.1.4 Når behovet for behandling resulterer i en frivillig fastholdelse i en foranstaltningsdom

Flere interviewpersoner peger på, at der er et større antal psykisk syge personer, som selv har et ønske at få forlænget deres foranstaltningsdom. Baggrunden herfor er, at retspsykiatriske patienter som oftest er kendt i det psykiatriske system i forvejen, og at mange oplever ikke at få tilbudt tilstrækkelig behandling Derved bliver foranstaltningsdommen deres adgangsbillet til en behandling, som kan stabilisere deres livssituation og forbedre deres livskvalitet.

Også andre forhold, f.eks. stabile boligforhold, hvilket en foranstaltningsdom principielt kan give adgang til, kan ifølge Molte og Lehn-Christiansen (2020) potentielt ligeledes medføre, at psykisk syge personer selv ønsker at blive idømt eller at få forlænget en foranstaltningsdom.[68]

Institut for Menneskerettigheder (2019) beskriver tilsvarende i deres rapport, at 9 procent af dem, der i 2013 modtog en foranstaltningsdom på 5 år, fik forlænget deres dom i 2018, og at næsten hver tredje heraf selv ønskede at få forlænget deres dom. Ligesom interviewpersonerne fortæller, finder Institut for Menneskerettigheder også, at dette kan være i håbet om at sikre forsat behandling og stabilitet eller for at beholde den støtte eller boligsituation, som bl.a. psykisk syge personer har fået på baggrund af en behandlingsdom. Institut for Menneskerettigheder anser denne form for "frivillig fastholdelse" for problematisk, hvis en forlængelse af en foranstaltningsdom bliver et middel til at sikre de dømte den behandling, som de er berettiget til uanset dom.[69]

4.1.5 Straffeattesten

En af interviewpersonerne påpeger, at mange psykisk syge personer oplever at have en plettet straffeattest i en meget længere periode end andre personer, som har begået en tilsvarende kriminalitet. Straffeattesten har ifølge interviewpersonerne en betydningsfuld symbolsk værdi for mange psykisk syge borgere, og det kan derudover være stigmatiserende, at selv mindre forseelser kommer til at fremgå af deres straffeattest i meget lang tid.

Foranstaltningsdomme fremgår af straffeattesten, helt indtil dommen bliver ophævet, og derefter de følgende 5 år på den private straffeattest (en straffeattest, som privatpersoner kan bestille) og i 10 år på den offentlige straffeattest (straffeattest, der benyttes af offentlige myndigheder). Nogle foranstaltningsdomme skyldes kriminalitet, der for andre borgere alene vil have udløst en betinget dom, som fremgår af straffeattesten i f.eks. 3 år fra afgørelsesdatoen.

---

[68] Moltke, A. & Lehn-Christiansen, S. (2020) *"Jeg satte ild på, fordi jeg tænkte: Nu må de da høre mig, nu må de sgu da hjælpe mig". Erfaring med psykiatrisk foranstaltningsdom i et recoveryperspektiv.* Roskilde Universitet, Institut for Mennesker og Teknologi, Center for Sundhedsfremmeforskning, s. 342.
[69] Steffensen, T., Frandsen, G. M. & Nielsen, N. (2019) *Retspsykiatri i et menneskeretligt perspektiv.* Institut for Menneskerettigheder, s. 100.

4.2 Det politiske fokus på psykisk syge borgere med en foranstaltningsdom

Ud fra en søgning i Folketingets dokumenter mv. og en overordnet gennemgang af temaer, der relaterer sig til gruppen, ses det, at området for psykiatri har fået nogen politisk opmærksomhed det seneste årti.

Der er i perioden blevet gennemført to lovgivningsinitiativer specifikt rettet mod retspsykiatriske patienter. [70] For det første blev der i 2019 vedtaget en lovændring, som bl.a. indebar, at der blev indført udskrivningsaftaler og koordinationsplaner i psykiatriloven for alle voksne indlagte psykiatriske patienter, som lægen er bekendt med modtager støtte som følge af nedsat psykisk funktionsevne. [71] For det andet blev der i 2021 vedtaget en lovændring, som havde til formål at øge sikkerhedsniveauet på de retspsykiatriske afdelinger. [72]

Af øvrige fokuspunkter i perioden ses det særligt fra 2014 at have tiltrukket sig politisk opmærksomhed, at antallet af retspsykiatriske patienter har været støt stigende, og der er stillet en række spørgsmål om dette.[73] Den daværende minister for sundhed- og forebyggelse blev desuden kaldt i samråd om stigningen.[74] Opmærksomheden førte til, at det i satspuljeaftalen fra juni 2014 blev aftalt, at der skulle igangsættes et arbejde med at kortlægge årsagerne til stigningen i antallet af retspsykiatriske patienter.[75] Ekspertgruppen udgav herefter resultaterne i december 2015. Der kunne dog ikke umiddelbart på baggrund heraf udpeges enkelte og klare årsager til stigningen.[76]

Inden for de seneste par år har der været stillet en del spørgsmål med relation til retspsykiatriske patienter, bl.a. hvorvidt bistandsværger er tilstrækkeligt informeret om indlæggelse og udskrivning af foranstaltningsdømte personer, om udviklingen af retspsykiatriske patienter i vores nabolande sammenlignet med Danmark, og om hvorvidt danske forhold adskiller sig fra vores nabolandes.[77]

---

[70] Det politiske fokus er afgrænset med et eller flere af søgeordene retspsykiatrisk patient, foranstaltningsdom psykisk syg, foranstaltningsdom udviklingshæmmet, forvaringsdømte psykisk syg, forvaringsdømte udviklingshæmmet og/eller foranstaltningsdom mental, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag*.
[71] Lovforslag nr. L 164 C Forslag til lov om ændring af lov om anvendelse af tvang i psykiatrien m.v. og lov om autorisation af sundhedspersoner og om sundhedsfaglig virksomhed, fremsat den 7. februar 2019.
[72] Lovforslag nr. L 84 om forslag til lov om ændring af lov om anvendelse af tvang i psykiatrien m.v. og sundhedsloven, fremsat den 11. november 2021.
[73] Justitsminister Karen Hækkerups besvarelse 20. maj 2014 på spørgsmål nr. 753 (alm. del) stillet den 17. marts 2014, sundheds- og ældreminister Se bl.a. Sophie Løhdes besvarelse af 11. maj 2016 på spørgsmål nr. S 1077 af 3. maj 2016, sundhedsminister Ellen Trane Nørbys besvarelse af 12. december 2017 på spørgsmål nr. 320 (alm. del) stillet den 12. december 2017 og nye foranstaltningsdomme i 2012 samt forløbet af domme afsagt i 2007.
[74] Minister for sundhed og forebyggelse Nick Hækkerups besvarelse af 12. marts 2014 på spørgsmål nr. 528 (alm. del) stillet af Sundheds- og Forebyggelsesudvalget den 26. februar 2014 (oversendelse af talepapir).
[75] Aftale om satspuljen for perioden 2015-2018 til psykiatrien, 20. juni 2014, s. 7.
[76] Sundheds- og Ældreministeriet (2015), *Kortlægning af retspsykiatrien – mulige årsager til udviklingen i antallet af retspsykiatriske patienter samt viden om indsatser for denne gruppe*.
[77] Se f.eks. justitsministerens besvarelse af den 7. december 2020 af spørgsmål nr. 204 (alm. del) stillet af Retsudvalget den 9. november 2020, sundhedsminister Ellen Thrane Nørbys besvarelse af 4. januar 2018 på spørgsmål nr. 318 (alm. del) stillet af Sundheds- og

I april 2021 afgav Folketingets Rigsrevision en beretning om patienters forløb, som fik stor medieomtale, idet statsrevisorerne fandt, at Justitsministeriets og regionernes arbejde med at sikre, at retspsykiatriske patienter får et sammenhængende forløb, havde været utilfredsstillende.[78]

Justitsministeren sendte herefter en redegørelse til Rigsrevisionen, hvoraf det bl.a. fremgik, at regeringen ville videreføre den arbejdsgruppe, som blev nedsat af VLAK-regeringen i 2018, men som pga. regeringsskiftet ikke havde fået færdiggjort deres analyse om det retspsykiatriske område.[79] Der blev samtidigt offentliggjort et nyt kommissorium for arbejdsgruppen, hvoraf det fremgår, at arbejdsgruppens analyse forventes færdig ultimo 2022.[80]

Overordnet har der især fra 2014 og frem været stigende politisk fokus på området og iværksat undersøgelser m.v., og der har været iværksat enkelte lovgivningsmæssige initiativer på området.

4.3 Psykisk syge borgere, som fastholdes i en foranstaltningsdom i den offentlige debat

Niveauet for synlighed og omtale af psykisk syge personer med en foranstaltningsdom har været stabilt i den offentlige debat det seneste årti, dog med øget synlighed i årene 2012, 2014, 2017 og 2019. Baseret på en systematisk søgning i publicerede artikler i danske medier i perioden fra 2011 til 2021, er der identificeret 844 artikler i danske medier, der handler om psykisk syge personer med en foranstaltningsdom.[81]

Figur 4: Artikler om psykisk syge borgere, som fastholdes i en foranstaltningsdom fordelt efter år

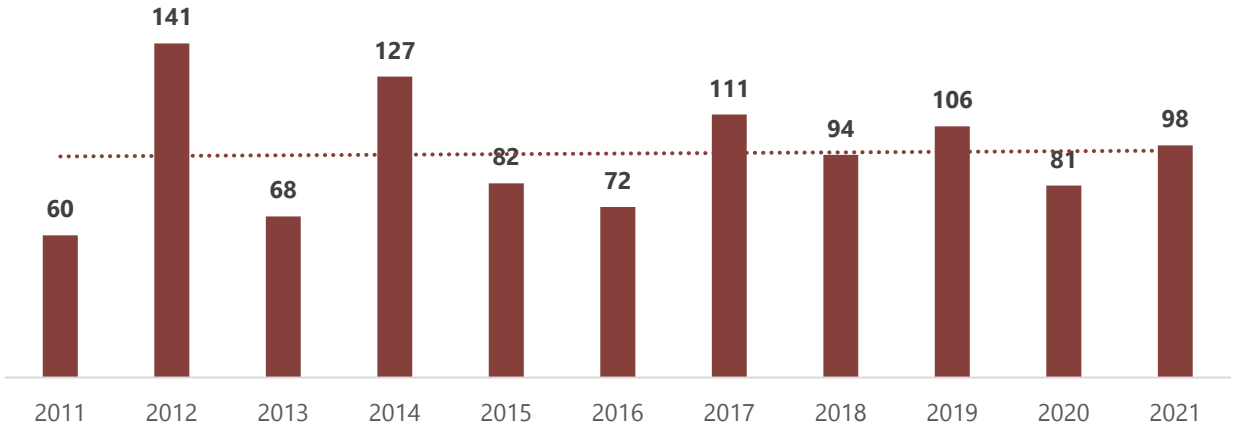
Ældreudvalget den 12. december 2017 og justitsministerens besvarelse af den 17. september 2021 af spørgsmål nr. 1590 (alm. del) stillet af Sundhedsudvalget den 27. august 2021.

[78] Statsrevisorernes beretning nr. 14/2020 om retspsykiatriske patienters forløb.

[79] Ministerredegørelse vedrørende Rigsrevisionens beretning nr. 14/2020 om retspsykiatriske patienters forløb med Statsrevisorernes bemærkninger, 30. august 2021.

[80] Kommissorium for tværministeriel arbejdsgruppe til analyse af det retspsykiatriske område.

[81] Mediesøgningen er afgrænset med et eller flere af søgeordene *psykisk syg*, udviklingshæm*, oligofreni, mental retard*, foranstaltningsdom** og/eller *behandlingsdom**. For at finde artikler, som indgår i en rets- og lovgivningsmæssige debat, er mediesøgningen yderligere afgrænset med et eller flere af søgeordene *rets*, lov*, regel** og/eller *lovgivning**, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*



Ganske få temaer er gået igen i medierne i løbet af den tiårige periode, og et vist antal artikler har omhandlet enkeltstående sager, hvor psykisk syge modtager en foranstaltningsdom grundet kriminelle handlinger. Forholdene i retspsykiatrien og den generelle stigning i antallet af borgere, som idømmes en foranstaltningsdom, har været nogle af de få og mere fremtrædende temaer i hele perioden.

I 2014 omhandlede en række artikler, at flere psykisk syge borgere fik en behandlingsdom, og det blev debatteret om hele området burde reformeres.

I 2017 og 2018 begyndte tvang i psykiatrien at blive et mere fremtrædende og generelt tema i det samlede mediebillede, og fra 2019 var der flere artikler, som omhandlede historier om psykiske syge borgere, der blev tvangsfikseret over ganske lange perioder.

I 2021 blev de mange fejl i mentalerklæringer, som indgår i sagens behandling ved domstolene, det mest fremtrædende tema.

Overordnet har der været et begrænset - men dog jævnt fordelt - antal artikler, der handler om psykiske syge borgere med en foranstaltningsdom. Særligt i den sidste del af perioden har der været enkelte artikler, der sætter fokus på fejl i psykiatrien.

5 Menneskehandlede personer i Danmark

Gruppen omfatter personer, som på forskellig vis indgår i menneskehandlede forhold, hvor de via bagmænd bliver fastholdt i økonomisk og social pression. Personer, i som indgår i forhold, hvor de udnyttes, uden der er tale om egentlig menneskehandel, vil ligeledes indgå i mindre omfang.

Omfanget af menneskehandlede personer i Danmark er ukendt, men ifølge den seneste årsrapport fra Center mod Menneskehandel blev 192 mulige ofre for menneskehandel udredt i 2021, hvoraf knap 42 procent eller i alt 88 personer blev vurderet som ofre for menneskehandel. I 2020 var den procentvise andel lidt mere end 40 procent eller i alt 77 personer. Der er således de seneste år sket en procentvis stigning i andelen og antallet af personer, der er vurderet som ofre for menneskehandel de seneste år.[82]

Data
Afsnittet er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt danske organisationer og foreninger, som har et indgående kendskab til udsatte borgere i samfundet og en række baggrundsinterviews med Center mod Menneskehandel og organisationerne HopeNow, Reden International og AmiAmi (NGO'er, der hjælper og rådgiver menneskehandlede personer i Danmark), Røde Kors Sundhedsklinik (klinik, der tilbyder basal sundhedshjælp til alle uden dansk personnummer eller sundhedsforskning) samt politiet, fagforeninger og forskere. Center mod Menneskehandel har desuden bidraget med et opfølgende og uddybende interview. Herudover indgår videnskabelige publikationer i det samlede datagrundlag.

Som nævnt indledningsvist er denne rapport alene baseret på interviewpersonernes egne oplevelser og problemforståelse. Justitia har således ikke med denne rapport foretaget en retlig undersøgelse af de beskrevne sociale og retlige problemstillinger. En sådan undersøgelse indgår i projektets anden fase.

5.1 Fortællinger om de sociale og retlige problemstillinger for gruppen af menneskehandlede personer i Danmark

5.1.1 Menneskehandlede personer er en forholdsvis heterogen gruppe

Interviewpersonerne beretter primært om migranter og sexarbejdere med oprindelse i lande uden for Europa, men gruppen omfatter også personer i andre situationer.

Langt størstedelen af de identificerede ofre for menneskehandel er kvinder, som primært er udsat for seksuel udnyttelse i form af prostitution, men det forekommer også, at mænd identificeres som

[82] Center mod Menneskehandel (2022) Menneskehandel i Danmark 2021. Årsrapport (cmm.dk),Socialstyrelsen, s. 8.

ofre for menneskehandel. Mænd udnyttes f.eks. på byggepladser og primært i form af tvangsarbejde. En mindre del af de identificerede ofre er børn og unge under 18 år, som udnyttes til strafbare handlinger i form af tyveri og salg af stoffer.[83] Specifik viden om og kendskab til de to sidstnævnte grupper er varierende blandt interviewpersonerne.

5.1.2 Delte meninger om behovet for anonymitet, når der søges hjælp

Flere interviewpersoner fortæller, at menneskehandlede personers synlighed er en dobbeltsidet problemstilling. Ofre for menneskehandel, der udnyttes til prostitution, skal f.eks. være synlige for deres kunder, men usynlige overfor resten af samfundet, og særligt de myndigheder, der kan identificere og registrere dem. Dette kan i visse tilfælde betyde, at menneskehandlede personer er meget påpasselige med selv at opsøge hjælp, fordi en henvendelse kan føre til registrering og hjemsendelse.

Blandt interviewpersonerne er der dog delte erfaringer med denne problemstilling, idet det samtidig bliver fremhævet, at stadig flere ofre for menneskehandel har stor gavn af og ønsker at tage imod f.eks. en forberedt hjemrejse, hvilket en formel registrering som offer for menneskehandel kan give anledning til.

Det er flere af interviewpersonernes overbevisning, at f.eks. NGO'erne og Røde Kors Sundhedsklinik kan få sværere ved at hjælpe menneskehandlede personer, hvis den anonymitet, de tilbyder, kommer under politisk pres. Menneskehandlede personer er ud fra disse interviewpersoners erfaringer mere forsigtige med at opsøge hjælp hos offentlige organisationer end hos f.eks. uafhængige NGO'er, fordi offentlige organisationer er forpligtede til at registrere personoplysninger og dele oplysningerne med relevante myndigheder, hvilket kan føre til en hjemsendelse for dem, som opholder sig illegalt i Danmark. Blandt andre interviewpersoner er erfaringen dog som nævnt ovenfor, at mange ofre for menneskehandel gerne vil hjælpes hjem, og at de kan se en fordel i den forberedte hjemsendelse, hvor de bliver hjulpet videre med deres liv socialt og økonomisk.

5.1.3 Identifikation af ofre for menneskehandel er en generel udfordring

På tværs af de interviewede faggrupper bliver identificeringen af ofre for menneskehandel beskrevet som en mere generel udfordring, hvor de involverede aktører har forskellige formålsbeskrivelser, metoder og identifikationskriterier.[84] Nogle identifikationsprocesser er formelle og reguleret af lovgivning, er andre mere uformelle. Dette afhænger af hensigten med identificeringen, om det f.eks. er med henblik på at tilbyde en målrettet socialfaglig eller sundhedsfaglig indsats eller en mere formel identificering, der f.eks. kan medføre beskyttelse og tilbud om forberedt hjemrejse, eller om det er i forbindelse med en straffesag og retsforfølgelse af bagmænd. En forberedt hjemrejse har

[83] Ibid., s. 11-12.
[84] Data er indsamlet inden et bredt flertal af Folketingets partier indgik *Aftale om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedet 2022-2025*, der blev offentliggjort den 19. november 2021. Ifølge aftalen er det kun CMM, der fremadrettet kan udføre identifikationssamtaler i hele landet, i modsætning til hidtil, hvor også NGO'er har spillet en rolle ved identifikation.

bl.a. til formål at give ofre for menneskehandel støtte og hjælp til at vende tilbage til og blive integreret i hjemlandet. Det kan bl.a. være et månedligt pengebeløb, boligstøtte, medicinsk bistand mv.[85] Den formelle identifikation af ofre for menneskehandel på tværs af involverede aktører tager dog ifølge interviewpersonerne udgangspunkt i Palermoprotokollens definition af menneskehandel og de indikatorer, der kan udledes heraf.

Udfordringen er ifølge interviewpersonerne, at de samme oplysninger ikke i alle tilfælde er tilstrækkelige til at fastslå menneskehandel på tværs af aktørerne i form af Center mod Menneskehandel, Udlændingestyrelsen, politi- og anklagemyndighed, domstolene og skattemyndighederne. Forhold, der anerkendes som indikatorer på menneskehandel ét sted, kan blive underkendt et andet sted. Desuden har de involverede aktører forskellige fortolkninger af indikatorerne på menneskehandel, der ofte er baseret på forskellige diskurser. En af interviewpersonerne påpeger dog, at vurderinger foretaget af Center mod Menneskehandel og Udlændingestyrelsen bygger på de samme indikatorer.

Spanger og Hvalkof (2020) kommer med et eksempel på denne problemstilling i deres studie om udnyttelse af arbejdsmigranter på det danske arbejdsmarked. Arbejdsmigranter kan være udsat for udnyttelse, tilsidesættelse af rettigheder og identitetstyveri, hvilket er indikatorer på menneskehandel. Det er dog ikke altid tilstrækkeligt til at fastslå menneskehandel, da andre faktorer kan overskygge disse indikatorer. F.eks. kan politiets mistanke om sort arbejde, ulovligt ophold i Danmark og tyveri mv. komme til at overskygge arbejdsmigranters offer-identitet og dermed usynliggøre menneskehandel. Det samme gør sig gældende, når det er SKAT, der møder potentielle ofre for menneskehandel ved f.eks. uanmeldte kontrolbesøg hos virksomheder, hvor mistanke om ulovlig arbejdskraft og skatteunddragelse ligeledes kan overskygge arbejdsmigrantens offer-identitet.[86] Spanger og Hvalkof problematiserer således, at de forskellige aktørers identificering af potentielle ofre for menneskehandel er baseret på forskellige diskurser. Som resultat heraf bliver f.eks. arbejdsmigranter ikke identificeret som ofre for menneskehandel, og de får dermed ikke adgang til den hjælp og støtte, som ofre for menneskehandel har ret til.

I forlængelse af denne problemstilling udtrykker nogle interviewpersoner en bekymring for, hvorvidt den danske fortolkning af menneskehandel reelt lever op til Danmarks internationale forpligtelser. Det påpeges i den forbindelse, at forskellige fortolkningspraksisser kan fastholde f.eks. arbejdsmigranter i menneskehandlede forhold.

Flere af interviewpersonerne tilføjer, at problemet med udnyttelse til tvangsarbejde på f.eks. byggepladser er stigende, og at det er for let for visse virksomheder at udnytte arbejdskraft og derefter gå konkurs, uden at det får konsekvenser for virksomhederne. De udnyttede personer

[85] Udenrigsministeriet (2018) *Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2019-2021.* s. 15.
[86] Spanger, M. & Hvalkof, D. S. (2020) *Migranters mobilitet - mellem kriminalisering, menneskehandel og udnyttelse på det danske arbejdsmarked.* Aalborg Universitetsforlag, s. 155-171.

fastholdes typisk ved en afskåret adgang til deres kontrakt og andre dokumenter, og de arbejder ofte længe uden løn.

Selvom de aldrig modtager pengene, kan de ikke gå til politiet om dette, da dette ligger uden for politiets opgaver.

5.1.4 Inddragelse af pas i forbindelse med forberedelse af hjemsendelse

En af interviewpersonerne fortæller, at det er praksis for de danske myndigheder (Hjemrejsestyrelsen), at personer, der er identificeret som ofre for menneskehandel i forbindelse med tilbud om forberedt hjemrejse, får deponeret deres pas, indtil de forlader landet.

Deponeringen af pas har hjemmel i udlændingelovens § 34, stk. 1. Deponeringen sker ifølge myndigheden med henblik på at sikre udlændingens tilstedeværelse, mens samarbejdet om en individuel handleplan frem mod hjemsendelsen finder sted.

Interviewpersonen fortæller, at det opleves som meget indgribende – og endog traumatiserende – for de pågældende personer at få inddraget deres pas, og at det vanskeliggør samarbejdet med myndighederne om hjemsendelsen. Interviewpersonen udtrykker desuden bekymring for, hvorvidt kravet om deponering af pas lever op til Danmarks internationale forpligtelser, herunder Palermo-protokollen, Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel og principperne om frivillighed, som bl.a. følger af regeringens handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2019-2021.[87]

5.1.5 Juridiske forpligtelser og udfordringer med at retsforfølge bagmændene

Danmark har tiltrådt flere internationale konventioner, der forpligter os til at bekæmpe og forebygge menneskehandel samt at beskytte og støtte ofre for menneskehandel. Der tænkes navnlig på Palermo-protokollen og Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel.

Ud fra nogle af interviewpersonernes beretninger synes der dog at være et sammenstød mellem på den ene side pligten til at beskytte og støtte ofre for menneskehandel og på den anden side reglerne om lovligt ophold i Danmark.[88]

Mildwater et al. (2021) kommer i artiklen *Criminalized victims: When victims of trafficking for sexual exploitation meet Danish Authorities* med flere eksempler på, at ofre for menneskehandel er blevet fanget i sammenstødet mellem Danmarks internationale forpligtelser og reglerne om lovligt ophold. Resultatet er, at flere ofre for menneskehandel oplever at blive kriminaliseret i mødet med de danske myndigheder, når de opholder sig i landet som udokumenterede migranter.[89]

---

[87] Udenrigsministeriet (2018) *Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2019-2021*.
[88] Pligten til at beskytte og hjælpe ofre for menneskehandel følger af Palermo-protokollen og af EU-direktiv 2011/36-EU, som er implementeret i dansk ret. Reglerne om lovligt ophold findes i udlændingeloven.
[89] Mildwater, M., Prieur, A. & Rømer, M. (2021) *Criminalized victims: When victims of trafficking for sexual exploitation meet Danish authorities.* Retfærd.

Flere af interviewpersonerne problematiserer yderligere, at det er meget svært at løfte bevisbyrden for menneskehandel. Interviewpersonerne uddyber, at det b.la. er svært at få identificerede ofre for menneskehandel til at vidne mod deres bagmænd, og at det kan være svært at fastholde kontakten til ofrene over en så lang periode, at de kan vidne i en retssag. Der er hjemmel i lovgivningen til at give en opholdstilladelse under en retssag, men mange identificerede ofre ønsker at komme tilbage til hjemlandet. Herudover problematiserer flere interviewpersoner, at det generelle kendskab til indikatorer på menneskehandel er begrænset hos de relevante myndigheder, f.eks. hos politiet og blandt forsvarsadvokater, anklagere og dommere.

Center mod Menneskehandel har i deres årsrapport fra 2020 opgjort, at der både i 2019 og 2020 blev sigtet 7 personer for menneskehandel, mens ingen blev tiltalt eller dømt for menneskehandel i samme periode.[90]

2.1.2. Det politiske fokus på menneskehandlede personer

Ud fra en søgning i Folketingets dokumenter mv. og en overordnet gennemgang af temaer, der relaterer sig til gruppen, ses det, at der over det seneste årti er iværksat forskellige politiske initiativer med henblik på, at ofre for menneskehandel bedst muligt beskyttes.[91]

I 2013 blev der vedtaget lovændringer, der skulle forbedre beskyttelsen af ofre for menneskehandel. For det første blev den såkaldte refleksionsperiode (en særlig udrejsefrist til ofre for menneskehandel) forlænget fra 100 til 120 dage. En forlænget periode kan betyde forbedret restitution og mere tid til planlægning af den pågældendes hjemrejse. For det andet blev der indført mulighed for at give en midlertidig opholdstilladelse til bl.a. ofre for menneskehandel af efterforsknings- og retsforfølgningsmæssige hensyn.[92]

I finansloven for 2013 blev det desuden aftalt at forlænge den periode, hvor ofre for menneskehandel kan modtage støtte til reintegration i deres oprindelsesland, fra 3 til 6 måneder.[93]

Overordnet er der i perioden kommet et større politisk fokus på udnyttelse af sårbare arbejdstagere og det vanskelige grænsefelt til menneskehandel. I 2019 blev det i et samråd debatteret, om betingelsen om tvang i straffelovens § 262 a skulle fjernes, da det i sager om personer, der har arbejdet under åbenlyst urimelige forhold, er svært at bevise, at der har været tale om tvangsarbejde.

---

[90] Center mod Menneskehandel (2021) *Menneskehandel i Danmark i 2020. Årsrapport*. Socialstyrelsen, s. 19.
[91] Det politiske fokus er afgrænset til at skal indeholde et eller flere af søgeordene *menneskehandlede personer* eller *menneskeudnyttelse,* se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*
[92] Lovforslag nr. L 129 A Forsalg til lov om ændring af udlændingeloven (bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel), fremsat den 30. januar 2013.
[93] Aftaler om Finansloven for 2013, november 2012, s. 34.

Forslaget blev afvist, da den danske bestemmelse i så fald ikke ville harmonere med den internationale forståelse af begrebet tvangsarbejde.[94]

Det øgede politiske fokus kulminerede den 5. maj 2022 med at Folketinget vedtog en ny bestemmelse i straffeloven, som kriminaliserer udnyttelsen af andre under åbenlyst urimelige arbejdsforhold, uden der er et krav om et tvangselement. Formålet med den nye bestemmelse er bl.a. at gøre det lettere at få dømt bagmænd, der udnytter særligt sårbare arbejdstagere. [95]

Herudover indgik et bredt flertal af Folketingets partier den 19. november 2021 en aftale, der bl.a. indebærer en styrket indsats mod menneskehandel. Rollefordelingen mellem CMM og NGO'er tydeliggøres på den måde, at CMM fremover står for alle identifikationssamtaler (hidtil varetog nogle NGO'er også denne opgave). Samtidig er der afsat penge til bl.a. at styrke NGO'er, der yder opsøgende social- og sundhedstilbud. Derudover skal Institut for Menneskerettigheder gennemføre en undersøgelse af Danmarks internationale forpligtelser på området i 2024 og 2025.[96]

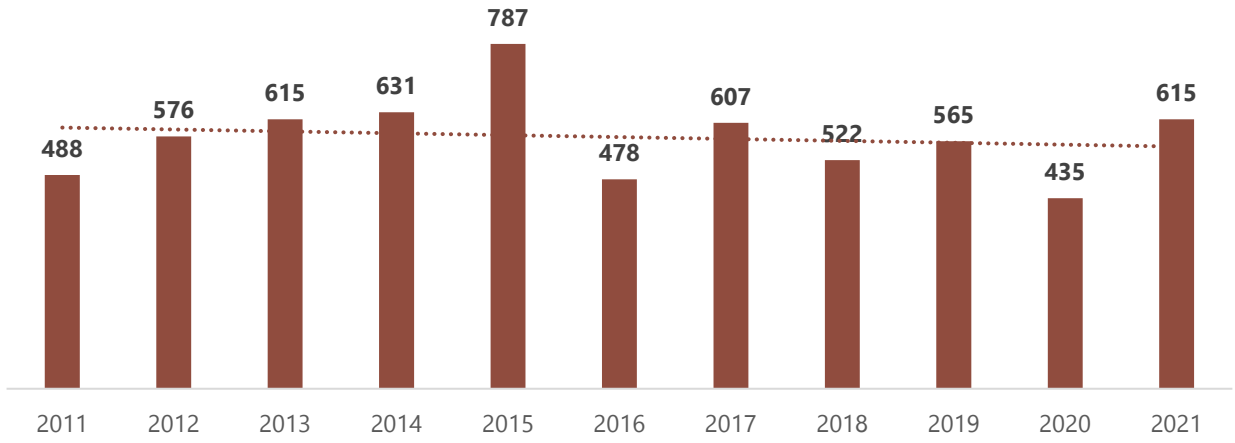
En undersøgelse af det politiske fokus på gruppen vidner generelt om, at der er kommet et øget politisk fokus på menneskehandel og menneskeudnyttelse i perioden.

5.2 Menneskehandlede personer i den offentlige debat

Synligheden og omtalen af menneskehandlede personer i den offentlige debat i Danmark har været forholdsvis stabil over det seneste årti, dog med et mindre fald i årene fra 2018 til 2020. Baseret på en systematisk søgning i publicerede artikler i danske medier i perioden fra 2011 til og med 2021, er der identificeret 6.319 artikler, der handler om menneskehandlede personer og deres retsstilling.[97]

Figur 5: Artikler om menneskehandlede personer fordelt efter år

[94] Justitsminister Søren Pape Poulsens besvarelse af 18. marts 2019 af spørgsmål nr. 315 (alm. del) stillet den 14. marts 2019 (udkast til tale til brug for besvarelsen af samrådsspørgsmål AÆ, AØ, BB, BH og BI).
[95] Lovforslag nr. L 111 om forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven (styrket indsats mod menneskeudnyttelse) fremsat den 27. januar 2022.
[96] Social- og Ældreministeriet (2021) *Aftale om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedet 2022-2025*, s. 16.
[97] Mediesøgningen er afgrænset med et eller flere af søgeordene *trafficking, menneskehand*, handlede personer, handlede kvinder* og/eller *handlede mænd.* For at finde artikler, der indgår i en rets- og lovgivningsmæssige debat, er mediesøgningen yderligere afgrænset med et eller flere af søgeordene *rets*, lov*, regel** og/eller *lovgivning*,* se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*



Der har været en række forskellige temaer i medierne i løbet af den tiårige periode, men en mindre del af disse artikler handler dog ikke om menneskehandlede personer i Danmark, men derimod i udlandet.

Artiklerne kan inddeles i forskellige temaer, der f.eks. handler om enkeltstående tilfælde, hvor personer har været ofre for menneskehandel til seksuel udnyttelse i form af prostitution, og større straffesager om menneskehandel som f.eks. Hvepsebosagen fra 2015. Herudover har der også været flere artikler, hvor et evt. forbud mod kommerciel sex har været diskuteret, ligesom et kritisk blik på adoptionsområdet samt surrogatmoderskab i andre lande også har været et særskilt tema i artiklerne.

Fra 2017 og frem var der en stigning i antallet af artikler om menneskehandlede personer, som udnyttes til tvangsarbejde i forskellige brancher i Danmark, f.eks. byggebranchen, landbruget, transport, restaurationsbranchen og fiskeribranchen. Det er en tydelig tendens, at personer, som udnyttes til tvangsarbejde, blev et mere gennemgående tema i den periode.

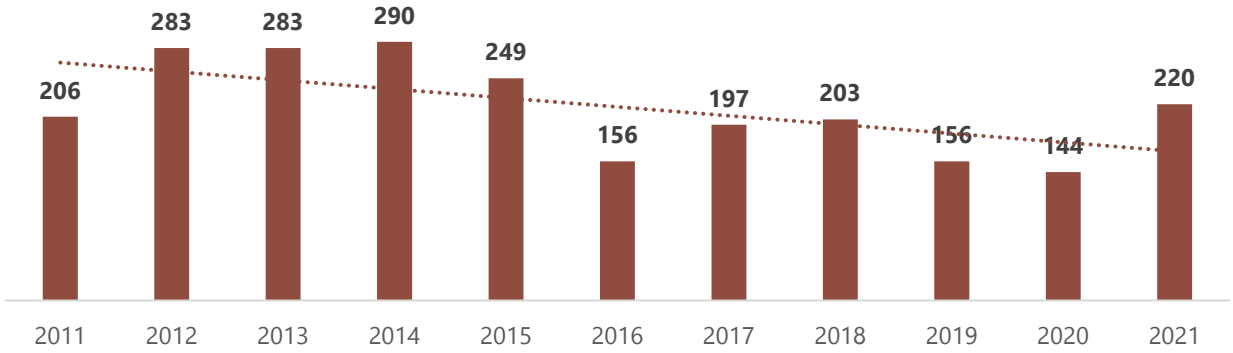
Fra 2020 blev det bl.a. debatteret, om indsatsen mod bagmændene skal skærpes, og om Danmark overså ofre for menneskehandel, som blev placeret på udrejsecentre i stedet for at blive tilbudt ophold på krisecentre.

De ovennævnte emner er blot nogle af de temaer, som har været mere gennemgående i den offentlige debat, når det generelt gælder menneskehandlede personer.

Afgrænses mediesøgningen således, at søgningen har særskilt fokus på ofre for menneskehandel til seksuel udnyttelse i form af prostitution, blev der derimod identificeret 2.387 artikler i den pågældende periode, og der var et mere udpræget fald i deres synlighed og omtale i den offentlige debat.[98]

[98] Mediesøgningen er yderligere afgrænset til med et eller flere af søgeordene *prostituti*, seksuel** og/ eller *sex**.

Figur 6: Artikler om menneskehandlede personer, som seksuelt udnyttes til prostitution, fordelt efter år



Ud fra denne søgning var der et tydeligt og gennemgående tema i hele perioden om, hvorvidt kvinder, der er identificerede som ofre for menneskehandel, skal tilbydes permanent ophold i Danmark eller hjemsendes.

Fra 2017 har der været en lang række artikler, der problematiserer, at Danmark generelt ikke gør nok for menneskehandlede kvinder, og de danske forhold for ofre for menneskehandel bliver i flere artikler sammenlignet med andre lande. I én af artiklerne om denne problemstilling, blev det f.eks. anført at ofre for menneskehandel i Danmark bliver tilbudt 4 måneders ophold og ingen arbejdstilladelse, inden de hjemsendes. I Belgien, Italien og Norge kan ofre for menneskehandel derimod få tilladelse til at blive i landet mellem 9 og 12 måneder med mulighed for forlængelse, og der følger en arbejdstilladelse med opholdet.[99]

Overordnet har der været en stigning i antallet af artikler, som handler om menneskehandlede personer og med en nogenlunde jævn fordeling hen over den tiårige periode. Dog har der været markant færre artikler, der særskilt handler om menneskehandlede kvinder, som udnyttes til prostitution i perioden, end artikler der generelt handler om menneskehandel.

[99] Dalgaard, M. (2017) "Ekspert: Vi gør for lidt for handlede kvinder". Politiken.

6 Udsatte grønlændere i Danmark

Gruppen omfatter grønlændere, der er bosiddende i Danmark, og som befinder sig i en udsat situation. Det er reelt kun et fåtal af det samlede antal grønlændere, som kommer til Danmark, der befinder sig i en udsat situation. De fleste grønlændere er ganske velfungerende og veletablerede i det danske samfund.[100] De udsatte grønlændere i Danmark er som udgangspunkt ramt af mange af de samme komplekse og sociale problemer som andre udsatte danskere, f.eks. i form af økonomisk udsathed, hjemløshed, psykiske udfordringer og/eller misbrug.[101] De udsatte grønlændere har dog samtidig nogle særlige sproglige og kulturelle udfordringer.[102]

Ifølge Danmarks Statistik boede der 16.730 personer i Danmark i 2021, som er født i Grønland. Dette tal er steget en smule siden 2011, hvor der var registreret 14.687 personer i Danmark, som er født i Grønland.[103] Hertil kan nævnes, at ifølge VIVEs hjemløsetælling fra 2019 havde 8 procent af de i alt 6.431 registrerede hjemløse personer i Danmark en grønlandsk baggrund, hvilket svarer til 515 hjemløse personer.[104]

Data
Afsnittet er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt danske organisationer og foreninger, som har et indgående kendskab til udsatte borgere i samfundet og en række baggrundsinterviews med Det Grønlandske Hus i Aalborg, Kofods Skole (selvejende institution, der bl.a. hjælper udsatte grønlændere) samt advokater, forskere og kommunale sagsbehandlere, som har indsigt i udsatte grønlænderes livssituation. Herudover indgår en række relevante rapporter og undersøgelser i det samlede datagrundlag.

Som nævnt indledningsvist er denne rapport alene baseret på interviewpersonernes egne oplevelser og problemforståelse. Justitia har således ikke med denne rapport foretaget en retlig undersøgelse af de beskrevne sociale og retlige problemstillinger. En sådan undersøgelse indgår i projektets anden fase.

6.1 Fortællinger om de sociale og retlige problemstillinger for gruppen af udsatte grønlændere i Danmark

6.1.1 Vanskeligheder ved at navigere i og gøre brug af det danske offentlige system

[100] Baviskar, S. (2015) *Grønlændere i Danmark. En registerbaseret kortlægning*. SFI, s. 21.
[101] Ibid., s. 47-57.
[102] Ibid., s. 17.
[103] Danmarks Statistik: BEF5G: Personer født i Grønland og bosat i Danmark 1. januar efter køn, alder og forældrenes fødested.
[104] Benjaminsen, L. (2019) *Hjemløshed i Danmark - National kortlægning*. VIVE, s. 10.

Flere interviewpersoner fortæller, at mange af de udsatte grønlændere i Danmark også var udsatte borgere i Grønland. Oftest har udsatte grønlændere en forventning om, at livsbetingelserne er bedre i Danmark, og vælger derfor at "flygte" hertil.[105] Dette er imidlertid forventninger, som det danske samfund ifølge interviewpersonerne i realiteten ikke kan indfri. Hertil kommer, tilføjer enkelte interviewpersoner, at udsatte grønlændere som regel ikke har sat sig ind i de danske love og regler, inden de ankommer, og derfor kan de have svært ved at navigere i det danske offentlige system.

Grønlændere i Danmark har i princippet de samme rettigheder som alle andre danskere, da de er danske statsborgere. De kan dog have svært ved at gøre deres rettigheder gældende, fordi de ikke kender eller forstår den danske lovgivning og evt. har vanskeligheder med det danske sprog. Ifølge interviewpersonerne er udsatte grønlændere i Danmark først og fremmest udfordret af en række sproglige og kulturelle barrierer, som giver anledning til problemer i mødet med den danske offentlige forvaltning. Det skyldes bl.a., at det offentlige danske system er meget mere digitaliseret end det grønlandske, hvor man forsat i vidt omfang kan få personlig sagsbehandling hos offentlige myndigheder. Udsatte grønlændere kan derfor have svært ved at kommunikere digitalt med det offentlige og bruge digitale løsninger som f.eks. NemID.

Flere interviewpersoner peger på, at særligt den yngre generation af grønlændere i Danmark finder mødet med det danske offentlige system problematisk, da de på grund af den efterhånden mere begrænsede dansksprogsundervisning i grønlandske skoler bliver endnu mere udfordret af den sproglige barriere. Mødet med det offentlige danske system bliver ikke nemmere af, at grønlændere ofte ikke får tilbudt tilstrækkelig tolkebistand. Institut for Menneskerettigheder har i 2015 udgivet rapporten *Ligebehandling af grønlændere i Danmark*, der også peger på, at grønlændere rammes af kulturelle og sproglige barrierer i Danmark, og derfor har vanskeligheder i kontakten med det offentlige danske system, samt at retten til tolkebistand kan opfyldes bedre.[106] Ifølge interviewpersonerne er det altså problemer, der fortsat er aktuelle.

Rådet for Socialt Udsatte har i 2014 udgivet en rapport om udsatte grønlænderes udfordringer i Danmark. Rapporten beskriver ligeledes, at udsatte grønlændere kan have svært ved at bede om og få den nødvendige hjælp af det offentlige system i Danmark, fordi de ikke ved, hvor de skal henvende sig og har svært ved at udtrykke sig på og forstå dansk.[107]

6.1.2 Nytilflyttede udsatte grønlændere er i særlig risiko for at blive hjemløse

Rådet for Socialt Udsatte har i 2016 udgivet endnu en rapport om udsatte grønlændere i Danmark med særskilt fokus på udsatte grønlandske kvinder. Rapporten beskriver flere strukturelle problemer for udsatte grønlandske kvinder, der udgør en barriere for, at de kan få hjælp af det danske offentlige

[105] Se f.eks. Baviskar, S. (2015) *Grønlændere i Danmark. En registerbaseret kortlægning.* SFI, s. 21-23.
[106] Laage-Petersen, J. (2015) *Ligebehandling af grønlændere i Danmark.* Institut for Menneskerettigheder, s. 7
[107] Rådet for Socialt Udsatte (2014) *I Grønland er jeg for dansk og i Danmark er jeg 'bare' grønlænder.* s. 22.

system til udfordringer med bl.a. bolig, fattigdom, uddannelse og arbejde.[108] F.eks. beskriver rapporten, at det for nytilflyttede udsatte grønlændere er et problem, at en adresse eller opholdsadresse er en forudsætning for, at man kan modtage sociale indsatser.[109] I modsætning til f.eks. flygtninge er grønlændere samtidig selv henvist til at finde en bolig, og på grund af det pressede boligmarked i Danmark kan udsatte grønlandske kvinder derfor blive endnu mere udsatte i forbindelse med en periode med hjemløshed og/eller manglende sociale indsatser.[110]

Ifølge Schiermachers (2020) undersøgelse af migration mellem Grønland og Danmark udgør reglerne i retssikkerhedsloven om handlekommune sammen med reglerne i den sociale boliganvisning en systemisk barriere, som betyder, at udsatte grønlændere, der flytter til Danmark og direkte på herberg, ikke kan få anvist en bolig i den kommune, hvor de bor på herberg. Kommunerne kan normalt hjælpe hjemløse borgere via den sociale boliganvisning, men det er et krav, at boligproblemet er opstået under ophold i kommunen, og ikke fordi man er flyttet til kommunen uden at have en bolig. Derfor kan udsatte grønlændere, der flytter direkte på herberg efter ankomsten til Danmark, være udelukket fra den sociale boliganvisning. Herudover kan grønlændere i lang tid efter ankomsten til Danmark blive vurderet til at have større tilknytning til Grønland end til den danske kommune, som vedkommende opholder sig i. Dette kan ligeledes medføre, at udsatte grønlændere bliver udelukket fra den sociale boliganvisning. Schiermacher påpeger altså flere systematiske barrierer, der fastholder udsatte grønlændere i hjemløshed og på herberger i Danmark.[111]

6.1.3 Udsatte grønlændere i Danmark har få særegne juridiske problemer

Som nævnt indledningsvist er udsatte grønlændere i Danmark ramt af mange af de samme problemer som andre udsatte danskere, og de har derfor, ifølge interviewpersonerne, kun få særegne juridiske problemstillinger. Udover førnævnte problem med den sociale boliganvisning, fremhæver interviewpersonerne to yderligere problemstillinger:

Det bliver for *det første* fremhævet, at udsatte grønlændere, der flytter til Danmark, bliver udfordret af de strenge dokumentationskrav, der kræves for at bevise, at man de sidste mange år har opholdt sig i Grønland. Dette har betydning for forsørgelsesgrundlaget, og hvorvidt man er berettiget til integrationsydelse i stedet for kontanthjælp.[112] Generelt har udsatte grønlændere svært ved at leve op til dokumentationskravet i det danske offentlige system, f.eks. når de bliver bedt om at dokumentere de sidste tre måneders indkomst for at få adgang til en ydelse.

For *det andet* fremhæves udfordringer for udsatte grønlændere, der idømmes en behandlingsdom, og sendes til Danmark. Grønland har en anden straffelovgivning end Danmark og ikke de samme

[108] Rådet for Socialt Udsatte (2016) *Udsatte grønlandske kvinder i Danmark – en undersøgelse af kvindernes livssituation, problemer, ressourcer og behov.*
[109] Ibid., s. 28.
[110] Ibid.
[111] Schiermacher, M. (2020) *Fra Grønland til Gaden - en undersøgelse om migration mellem Grønland og Danmark.* Kofoeds Skole, s. 32-34.
[112] Se reglerne i lov om aktiv socialpolitik § 11, stk. 3 og 11.

fængsels- og behandlingsfaciliteter. Det betyder, at grønlændere, der idømmes en behandlingsdom i Grønland ofte sendes til behandling/anbringelse i Danmark, selvom de ikke ønsker det. Hertil tilføjer en af interviewpersonerne, at hvis de efterfølgende begår kriminalitet i Danmark, ophæver den nye danske dom den grønlandske dom. Når de først er dømt efter den danske straffelov, så "hænger" systemet i Danmark på disse personer, og så længe de er omfattet af den danske dom, kan de umiddelbart ikke komme tilbage til Grønland, selvom de måtte ønske det. Det kan være svært at afsone i Danmark, særligt for dem der har sproglige vanskeligheder.

Hertil kan nævnes, at forskere fra bl.a. Aalborg Universitet har et igangværende forskningsprojekt, der har til formål at kortlægge foranstaltningsdomme, anbringelsessteder og den kriminalretlige praksis i forhold til voksne foranstaltningsdømte grønlændere i henhold til Grønlands kriminallovs § 156 og § 161.[113] Forskningsprojektet er dog forsat under udarbejdelse på tidspunktet for færdiggørelsen af denne baggrundsrapport, hvorfor resultater herfra ikke indgår.

6.2 Det politiske fokus på udsatte grønlændere i Danmark

Ud fra en søgning i Folketingets dokumenter mv. og en overordnet gennemgang af temaer, der relaterer sig til gruppen, ses det, at der over det seneste årti har været politisk fokus på at nedbringe antallet af socialt udsatte grønlændere i Danmark. Fokus har generelt været på at sikre bedre inklusion og levevilkår for gruppen.[114]

I 2013 blev den første overordnede *Strategi for socialt udsatte grønlændere i Danmark, 2013-2016* iværksat med 13,4 millioner kr. over en fireårig periode fra satspuljen på det social- og integrationspolitiske område.[115] Initiativet blev videreført i perioden 2017-2020, idet der i aftalen om satspuljen for 2017 blev afsat midler til effektiv støtte til udsatte grønlændere i Danmark for i alt 46,4 mio. kr.[116] I aftalen om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet 2021-2024, blev der desuden afsat 26 mio. kr. til en ansøgningspulje til kommuner og frivillige sociale foreninger og organisationer, der skal understøtte, at der etableres tilbud, som er målrettet og tilpasset udsatte grønlænderes behov.[117]

Sideløbende har der også været gennemført mere specifikke indsatser, herunder f.eks. tiltag for at få ledige grønlændere ind på det danske arbejdsmarked eller påbegynde en uddannelse i forbindelse med projektet *En særlig indsats for ledige grønlændere i Danmark*, der blev igangsat i december 2019.[118] Projektet var bl.a. med til at styrke deltagernes tiltro til, at der var en plads til dem på

---

[113] AAU.dk: *Grønlandsk dom til forsorg.*
[114] Det politiske fokus er afgrænset til med et eller flere af søgeordene *grønlændere* og/eller *grønlændere i Danmark* i sammenhæng med *udsatte* og/eller *udsathed,* se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*
[115] Socialstyrelsen (2013) *Grønlænderstrategien 2013-2016 – vejledning til ansøgning om støtte til deltagelse i Grønlænderstrategien*, se også Baviskar, S. (2016) *Erfaringer fra Strategien for socialt udsatte grønlændere i Danmark 2013-2016.* SFI.
[116] Børne- og Socialministeriet (2017*) Aftalen om satspuljen*, s. 26.
[117] Aftale om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet 2021-2024.
[118] Beskæftigelsesministeriet (2021) *Erfaringsopsamling af projekt 'Særlig indsats for ledige grønlændere i Danmark'.*

arbejdsmarkedet, ligesom det gav kommunerne en større viden om målgruppen og de problemstillinger, der findes i relation til udsatte grønlændere.[119]

Der har ligeledes været flere eksempler på mindre lovændringer med det formål at styrke ligeværdigheden i rigsfællesskabet i tilfælde, hvor lovgivningen ikke i tilstrækkeligt omfang sikrer lige adgang og vilkår til forskellige offentlige tilbud, herunder sundhedsvæsenet.[120]

Der har desuden i perioden været bestræbelser på at skabe et samlet overblik over udstrækningen af udsatte grønlænderes problemer i form af kortlægninger af området, samt erfaringsindsamlinger og høringer.[121]

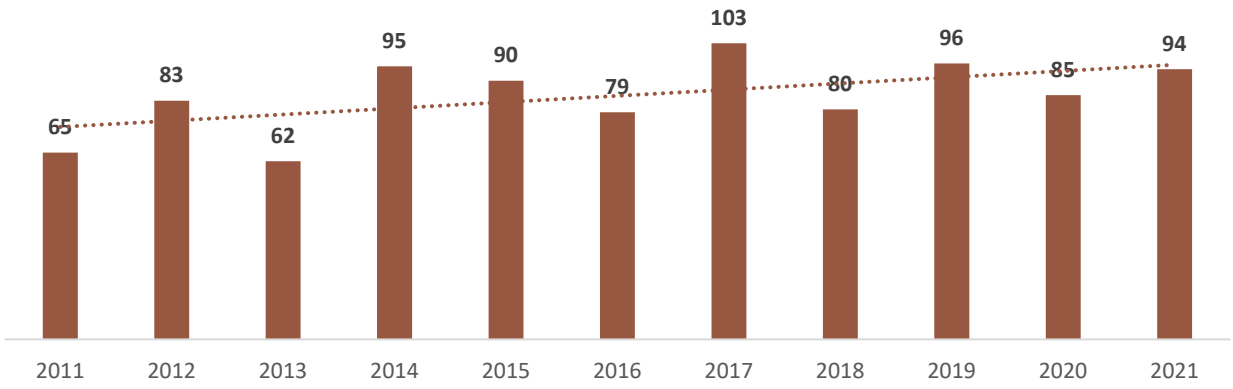
En undersøgelse af det politiske fokus på gruppen vidner således om, at gruppen har fået øget opmærksomhed i den undersøgte periode.

6.3 Udsatte grønlændere i Danmark i den offentlige debat

Synligheden og omtalen af udsatte grønlændere i Danmark i den offentlige debat har været ganske begrænset det seneste årti, men jævnt fordelt over perioden. Baseret på en systematisk søgning i publicerede artikler i danske medier i perioden fra 2011 til og med 2021, er der blot identificeret 932 artikler i danske medier, der handler om udsatte grønlændere og deres retsstilling.[122]

Figur 7: Artikler om udsatte grønlændere i Danmark fordelt efter år

[119] Beskæftigelsesministeriet (2021) *Erfaringsopsamling af projekt 'Særlig indsats for ledige grønlændere i Danmark'.*
[120] I 2020 resulterede besvarelsen af et § 20-spørgsmål til sundheds- og ældreminister Magnus Heunicke således i, at der blev fremsat et lovforslag 4 måneder senere (lovforslag nr. L 182 om forslag til lov om ændring af sundhedsloven), som blev vedtaget i maj 2021. Spørgsmålet angik om ministeren ville tage initiativ til at finde en løsning, så danskere, grønlændere og færinger havde lige adgang til og lige vilkår for fortsat behandling på danske sygehuse i hele rigsfællesskabet
[121] Se f.eks. Baviskar, S (2015) *Grønlændere i Danmark – En registerbaseret kortlægning.* SFI og den tidligere socialministers redegørelse for de kommunale sociale indsatser over for udsatte grønlændere fra 2011, hvoraf det fremgår, at der afsættes midler til projekter med henblik på at *" (...) at formidle viden om indsatsen til aktørerne på området, herunder understøtte erfaringsudveksling."* Desuden blev der den 25. oktober 2011 blev der f.eks. afholdt en høring om udsatte grønlandske børn og familier i Danmark, og d. 11. maj 2016 blev der afholdt en høring om styrket inklusion af grønlændere i Danmark.
[122] Mediesøgningen er afgrænset med et eller flere af søgeordene grønlænd* og/eller grønland* i sammenhæng med udsat*, hjemløs*, fattig*, ressourcesvag*, sårbar*, marginal*, udstødt*, sociale problem*, misbrug*, psykisk* og/eller alkohol*. For at finde artikler, der indgår i en rets- og lovgivningsmæssige debat, er mediesøgningen yderligere afgrænset med et eller flere af søgeordene rets*, regel*, lov* og/eller lovgivning, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*



Der har kun været ganske få gennemgående temaer om gruppen i medierne i løbet af den tiårige periode. Derimod indeholder de identificerede artikler en række forskellige temaer, hvor udsatte grønlændere indgår i sammenhæng med andre udsatte grupper i Danmark. Der er altså ingen af de identificerede artikler, der særskilt handler om udsatte grønlændere i Danmark og deres særegne problemstillinger.

I denne mediesøgning blev der således ikke identificeret artikler, der specifikt handler om udsatte grønlændere i Danmark og deres retstilling. Der tegner sig således et billede af, at gruppen i den undersøgte periode ikke har fået nævneværdig omtale i den offentlige debat, og dette gør sig gældende gennem hele perioden.

7 Uregistrerede EU-borgere med lovligt ophold i Danmark

Gruppen omfatter EU-borgere, der opholder sig lovligt i Danmark som arbejdssøgende, men ikke er registreret ved et såkaldt EU-opholdsdokument, som er en forudsætning for at opnå personnummer og sundhedskort. [123] Et EU-opholdsdokument kræver en ansættelseskontrakt eller en arbejdsgivererklæring. Der kan dog opnås et opholdsgrundlag på andre måder, hvis man f.eks. er studerende eller har midler til at være selvforsørgende. Gruppen er afgrænset til at omfatte de problemer, der er særligt tilknyttet arbejdssøgende EU-borgeres opholdsgrundlag i Danmark.

Omfanget af uregistrerede EU-borgere med lovligt ophold i Danmark er ukendt, men ifølge VIVEs hjemløsetælling fra 2019 blev der det år registreret 519 migranter uden fast ophold, hvoraf tre ud af fire var fra andre EU-lande. [124] I 2017 og 2015 var der blevet registeret henholdsvis 438 og 125 migranter, hvilket vidner om en stigning i antallet over tid. Kompasset, Kirkens Korshær (tilbud til bl.a. hjemløse migranter) tog imod 818 nye brugere i 2019 og i første halvdel af 2020, hvoraf det blev vurderet, at mellem 70-90 procent af brugerne i perioden var uregistrerede EU-borgere. Den største gruppe var fra Rumænien, som blev vurderet til at udgøre ca. 60 procent.[125] Da ikke alle uregistrerede EU-borgere er hjemløse eller brugere af Kompasset, er det forsat stor uvished om, hvor stor gruppen reelt er, men Rockwool Fondens Forskningsenhed har tilbage i 2014 estimeret, at antallet af uregistrerede migranter i Danmark var mellem 20.000 og 50.000 personer dette år, hvoraf det blev estimeret, at ca. 10.000 havde lovligt opholdsgrundlag.[126]

Data
Afsnittet er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt danske organisationer og foreninger, som har et indgående kendskab til udsatte borgere i samfundet og en række baggrundsinterviews med Kompasset, Kirkens Korshær (tilbud til bl.a. hjemløse migranter), Herberg Kirkens Korshær, Projekt Udenfor (opsøgende gadeplansarbejde samt indsamling og formidling af viden om hjemløshed), Røde Kors Sundhedsklinik (tilbud om basal sundhedshjælp til alle uden dansk personnummer eller sundhedsforskning), Stenbroens Jurister (udgående retshjælp til gadens folk) samt forskere. Herudover indgår relevante rapporter og videnskabelige publikationer i det samlede datagrundlag.

Som nævnt indledningsvist er denne rapport alene baseret på interviewpersonernes egne oplevelser og problemforståelse. Justitia har således ikke med denne rapport foretaget en retlig undersøgelse af de beskrevne sociale og retlige problemstillinger. En sådan undersøgelse indgår i projektets anden fase.

---

[123] EU-opholdsbekendtgørelsen § 5, stk. 4 og EU-opholdsbekendtgørelsen § 22.
[124] Benjaminsen, L. (2019) *Hjemløshed i Danmark - National kortlægning.* VIVE, s. 108.
[125] Kirkenskorshaer.dk: *Tal fra kompasset Kirkens Korshær, 2019-Juni 2020.*
[126] Rockwoolfonden.dk: *Antallet af illegale indvandrere er steget markant de seneste år.*

7.1 Fortællinger om de sociale og retlige problemstillinger for gruppen af registrerede EU-borgere med lovligt ophold i Danmark

7.1.1 Rettigheder som vandrende arbejdstagere opfyldes ikke

Flere interviewpersoner erfarer, at særligt uregistrerede EU-borgere med lovligt ophold i Danmark er udfordret af, at det danske system er indrettet på en måde, hvor de kan have svært ved at gøre brug af deres rettigheder efter EU-reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed. Navnlig kravet om personnummer/sundhedskort udgør en markant barriere. Det gælder både i forhold til at kunne få arbejde, adresse, sundhedsydelser og åbne en bankkonto. Disse interviewpersoner beskriver, at gruppen af uregistrerede EU-borgere på grund af deres manglende registrering opfattes som illegale af myndighederne og andre aktører i civilsamfundet, og at de derfor oplever massiv afvisning, selvom de er her på lovligt grundlag. Interviewpersonerne erfarer, at gruppens rettigheder som vandrende arbejdstagere dermed opleves som illusoriske.

Som EU-borger kan man opholde sig i Danmark i op til 6 måneder uden opholdsdokument, hvis man er arbejdssøgende, men hvis man forventer, at opholdet kommer til at overstige 3 måneder, bør man ifølge reglerne registrere sig.[127] Nogle EU-borgere har vanskeligt ved at blive registreret og opnå et EU-opholdsdokument, da det kræver en ansættelseskontrakt eller en arbejdsgivererklæring. Uden et opholdsdokument kan man ikke få et personnummer. Mange arbejdsgivere er ifølge enkelte interviewpersoner utrygge ved at ansætte personer uden et personnummer, hvorfor det kan være svært for uregistrerede EU-borgere at blive etableret på det danske arbejdsmarked.[128] Desuden har uregistrerede EU-borgere problemer med at få hjælp fra jobcentrene, der afviser personer uden personnummer, selvom de arbejdssøgende EU-borgere i princippet har de samme rettigheder som danske jobsøgende.

Herudover tilføjer en af interviewpersonerne, at uregistrerede EU-borgere også oplever problemer med at få oprettet en dansk konto, så de kan få udbetalt løn fra danske arbejdsgivere. Dette skyldes, at det forudsætter en dansk adresse.

Særligt en af interviewpersonerne problematiserer yderligere, at hjemløse uregistrerede EU-borgere ofte oplever at blive afvist på herberger og netcaféer. De kommunale herberger får kun refusion fra staten for udgifter til personer, der har et personnummer, selvom alle personer med et lovligt opholdsgrundlag i princippet kan få bistand efter serviceloven. Uden et personnummer kan gruppen ikke dokumentere lovligt ophold overfor herberger m.v., og de kan derfor opleve at blive afvist.

---

[127] Bekendtgørelse nr. 1457 af 6. oktober 2020 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler om fri bevægelighed (EU-opholdsbekendtgørelsen), § 22, stk. 1.
[128] Se også Ravnbøl, I. C. (2015) *Hjem og arbejde for hjemløse og arbejdsløse EU medborgere: rumænske romaers erfaringer fra København og Malmø.* Socialmedicinsk tidsskrift.

Institut for Menneskerettigheder har i 2018 udgivet statusrapporten *Uregistrerede Migranter - Status 2018*, der netop problematiserer, at mange EU-borgere med lovligt ophold i Danmark bliver afvist på herberger og netcaféer, selvom personer med både varigt og midlertidigt lovligt ophold i Danmark har adgang til at modtage ydelser efter serviceloven.[129]

Kompasset, Kirkens Korshær har i 2017 udgivet erfaringsrapporten *Uregistrerede udlændinge i København - en erfaringsopsamling fra Kirkens Korshær i 2017,* der påpeger flere af de nævnte problemer, og som herudover peger på, at uregistrerede EU-borgere, som søger arbejde i Danmark, har meget vanskeligt ved at etablere sig på det danske arbejdsmarked. Dette skyldes, at de som regel må klare sig gennem 2-4 måneders hjemløshed, og med et job med udsat lønudbetaling, før de opnår personnummer, bankkonto og adresse og herefter kan få udbetalt løn.[130] Ifølge interviewpersonerne er disse problemstillinger forsat aktuelle, og de beretter samstemmende om, at disse barrierer kan medføre, at uregistrerede EU-borgere ender i en udsat situation, selvom de måske ikke var udsatte i samme grad ved deres indrejse. Nogle interviewpersoner erfarer tilmed, at disse barrierer fører til, at der er uregistrerede EU-borgere, som ledes ind i sort arbejde og/eller menneskeudnyttelse.

7.1.2 Begrænset adgang til sundhedsydelser

Endnu en udfordring for uregistrerede EU-borgere i Danmark er deres begrænsede adgang til sundhedssystemet. Ifølge interviewpersonerne er det en væsentlig udfordring, at uregistrerede EU-borgere reelt kun har mulighed for at få adgang til akutte sundhedsydelser, og ikke til løbende sundhedsydelser, selvom de i henhold til EU-retten har ret til at blive behandlet på lige fod med nationale borgere i forhold til sociale rettigheder og sundhedsbehandling.[131] Det medfører bl.a., at de ikke kan få adgang til behandling for et alkoholproblem, psykisk sygdom eller andet.

Rådet for Socialt Udsatte har i 2020 udgivet en rapport om sundhed blandt uregistrerede og hjemløse migranter.[132] Rapporten beskriver ligeledes, at uregistrerede migranter i Danmark er udfordret af, at de kun har adgang til akutte sundhedsydelser, hvilket giver en række begrænsninger for at udrede og behandle ikke-akutte tilstande, som dermed kan blive forværret. Rapporten beskriver yderligere, i lighed med interviewpersonerne, at uregistrerede migranter ikke har mulighed for stof- og alkoholbehandling, selvom de efterspørger dette, fordi det ikke betragtes som akut sundhedsbehandling. Det betyder, at flere uregistrerede migranter oplever forværret sundhedstilstand samt gentagne akutte indlæggelser ved alkoholforgiftning, leverpåvirkning, stofoverdoser eller psykoser.[133]

---

[129] Kiørboe, E. (2018) *Uregistrerede Migranter - Status 2018.* Institut for Menneskerettigheder, s. 31.
[130] Kastanja, M. & Hoff, M. N. (2017) *Uregistrerede hjemløse udlændige i København - en erfaringsopsamling fra Kirkens Korshær 2017.* Kompasset, Kirstens Korshær.
[131] Artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU); Artikel 4, stk. 2, litra a), artikel 20, 26 og 45-48 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) samt retspraksis fra EU-domstolen. Se desuden Europakommissionens informationsside om det her.
[132] Ravnbøl, I. C. & Barbu, S. (2020) *Sundhed blandt uregistrerede og hjemløse migranter.* Rådet for Socialt Udsatte.
[133] Ibid., s. 3.

Gravide og børn uden bopælsregistrering i Danmark har ligesom andre uregistrerede migranter kun ret til akut sundhedsbehandling og ikke til løbende sundhedsydelser, herunder forebyggende graviditetsundersøgelser m.v.

Institut for Menneskerettigheder (2018) peger ligeledes på denne problemstilling i førnævnte statusrapport og konkluderer, at det er:

> *"Instituttets opfattelse, at Danmark er menneskeretligt forpligtet til at sikre uregistrerede kvinders adgang til forebyggende sundhedsydelser både før, under og efter fødslen."*

Institut for Menneskerettigheder 2018:27

Institut for Menneskerettigheder mener også, at Danmark er menneskeretligt forpligtet til at sikre, at uregistrerede børn, herunder børn af uregistrerede arbejdssøgende EU-borgere med lovligt ophold, har adgang til sundhedsydelser på lige vilkår med børn med en formel opholdsret i Danmark.[134] Hertil kan det nævnes, at de andre skandinaviske lande tilbyder sundhedsbehandling til gravide og børn uanset opholdsgrundlag.[135] Ifølge flere interviewpersoner er uregistrerede EU-borgeres begrænsede adgang til sundhedsydelser altså forsat en aktuel problemstilling.

7.1.3 Lejr- og betlerilovgivning kan skabe problemer for hjemløse uregistrerede EU-borgere

De mange udfordringer, der gør det svært for uregistrerede EU-borgere at etablere sig på det danske arbejdsmarked, medfører ifølge flere interviewpersoner, at nogle særlige grupper af uregistrerede EU-borgere, navnlig rumænske romaer, skaffer indtægter af alternative veje såsom flaskesamling og tiggeri samt overnatter i parker eller direkte på gaden.[136] Den danske straffelovs bestemmelser vedrørende lejrforbud og betleri er dermed problematiske for denne specifikke gruppe af uregistrerede EU-borgere, der på trods af lovligt ophold i Danmark kriminaliseres, og dermed risikerer at miste deres lovlige opholdsgrundlag.[137] Det er flere interviewpersoners opfattelse, at der i forhold til disse konkrete straffelovsbestemmer forekommer en høj grad af etnisk profilering, navnlig overfor rumænske romaer.[138]

Institut for Menneskerettigheder (2018) finder yderligere, at det er:

---

[134] Kiørboe, E. (2018) *Uregistrerede Migranter - Status 2018.* Institut for Menneskerettigheder, s. 23-27.
[135] Ravnbøl, I. C. & Barbu, S. (2020) *Sundhed blandt uregistrerede og hjemløse migranter.* Rådet for Socialt Udsatte, s. 20.
[136] Se også Ravnbøl, I. C. (2018) *Bottle Hunters - An Ethnography of Law and Life Among Homeless Rona in Copenhagen.* Københavns Universitet, samt Ravnbøl, I. C. (2015) *Hjem og arbejde for hjemløse og arbejdsløse EU medborgere: rumænske romaers erfaringer fra København og Malmø.* Socialmedicinsk tidsskift.
[137] Bestemmelserne om lejrforbud findes i bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005, § 3, stk. 4, som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 1094 af 29. juni 2020 og regler om betleri i straffeloven § 197, stk. 1.
[138] Se også Ravnbøl, I. C. (2018) *Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategies in Denmark.* European Commision.

> *" (...) problematisk, at de ordensmæssige problemer, som udsatte og hjemløse migranters ophold og livsopretholdende handlinger i det offentlige rum skaber, kriminaliseres og søges løst med forbud, strafskærpelser og en intensiv politiindsats."*
>
> Institut for Menneskerettigheder 2018:39

Ifølge interviewpersonerne er problematikken vedrørende kriminaliseringen af hjemløse migranter forsat aktuel og endda mere omsiggribende end tidligere.

I januar 2021 afsagde den Europæiske Menneskerettighedsdomstol en afgørelse om tiggerloven i Schweiz.[139] En rumænsk kvinde havde modtaget en bøde på 500 euro for at tigge på gaden i Geneve, som efterfølgende var blevet konverteret til 5 dages fængsel, da kvinden ikke kunne betale bøden. Domstolen fandt, at straffen for tiggeri var uproportionel, og at Schweiz derved havde krænket Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I en afgørelse fra 2. februar 2022 i en lignende sag slog Højesteret i Danmark imidlertid fast, at det ikke i den konkrete sag var i strid med menneskerettighederne at straffe for tiggeri. Ifølge dommens præmisser medfører det særlige sociale sikkerhedsnet i Danmark, at der kun undtagelsesvist forekommer helt ekstraordinære tilfælde, hvor den menneskelige værdighed er truet som følge af, at den pågældende ikke har tilstrækkelige midler til at dække sine grundlæggende behov. I den konkrete sag forelå der ikke ekstraordinære omstændigheder, og den idømte straf udgjorde ikke et uproportionalt indgreb i retten til privatliv.[140] For nærmere om afgørelserne se afsnit 10.1.2.

7.2 Det politiske fokus på uregistrerede EU-borgere med lovligt ophold i Danmark

Ud fra en søgning i Folketingets dokumenter mv. og en overordnet gennemgang af temaer, der relaterer sig til gruppen, ses det, at der over det seneste årti har været et ganske begrænset politisk fokus på uregistrerede migranters - herunder EU-borgere med lovligt ophold - adgang til sociale rettigheder i Danmark.[141]

I 2014 stillede Retsudvalget et spørgsmål om reglerne for afvisning af uregistrerede unionsborgere på natcaféer, herberger mv.[142] Samme år blev der fremsat et forslag om, at EU-borgere bør medvirke aktivt til at dokumentere deres lovlige ophold i Danmark, da det i sager om hjemløse EU-borgere

---

[139] Lacatus v. Schweiz, app. No. 14065/15.
[140] Højesterets dom i sag 91/2020 afsagt den 2. februar 2022.
[141] Det politiske fokus er afgrænset til at skal indeholde et eller flere af søgerordene *uregistrerede unionsborgere* eller *uregistrerede EU-borger* i sammenhæng med *hjemløshed, folkeregisteradresse* eller *lovligt ophold,* se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*
[142] Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold Manu Sareens besvarelse af 6. maj 2014 af spørgsmål nr. 409 stillet af Retsudvalget den 9. januar 2014.

kan være vanskeligt for myndighederne at bevise, at de pågældende opholder sig ulovligt. Forslaget blev forkastet.[143]

I 2016 blev der iværksat en nødherbergspulje, som kunne søges af kommunale, frivillige og private organisationer, herunder tilbud, som kan huse hjemløse udlændinge. Puljen er dog møntet på støtte til midlertidigt husly af hjemløse i vintermånederne.[144] Derfor kan herberger ikke drives af midler fra puljen efter den 1. april hvert år, hvilket gør det vanskeligt at huse hjemløse udlændinge mere permanent.[145]

I 2017 blev den daværende økonomi- og indenrigsminister spurgt til problemerne med adgang til sociale rettigheder for hjemløse migranter, herunder EU-borgere, der var i arbejde uden folkeregisteradresse. Ministeren afviste, at der forelå et problem og oplyste, at Udbetaling Danmark kan udstede et særligt sundhedskort til hjemløse arbejdstagere, som giver de pågældende ret til ydelser efter sundhedsloven, uanset manglende folkeregisteradresse.[146] Samme år blev uregistrerede migranters adgang til misbrugsbehandling et tema, da der blev stillet flere spørgsmål til den daværende udlændige- og integrationsminister herom.[147]

En undersøgelse af det politiske fokus på gruppen viser således, at der gennemgående kun har været et begrænset politisk fokus på uregistrerede EU-borgere i den tiårige periode.

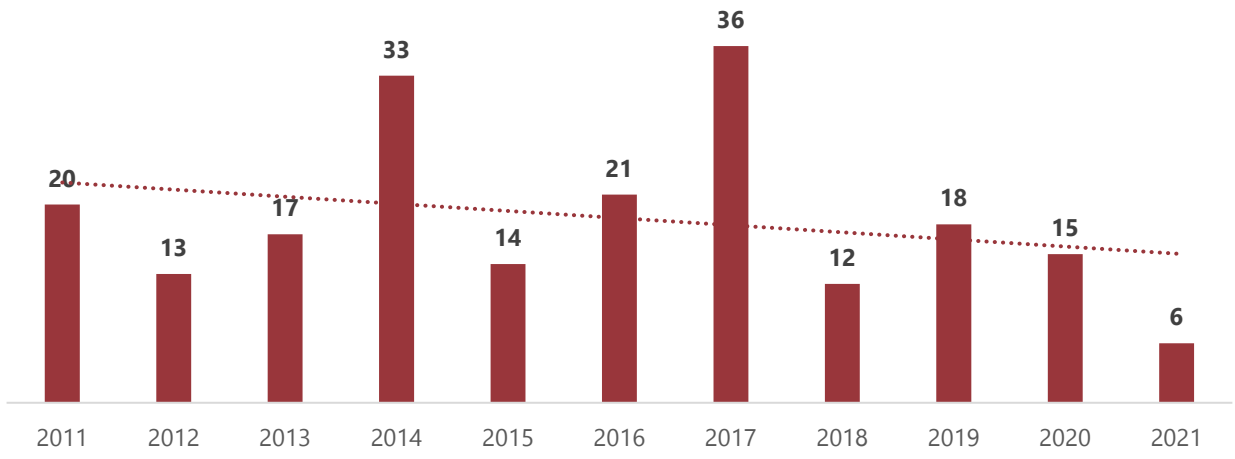
7.3 Uregistrerede EU-borgere med lovligt ophold i den offentlige debat

Synligheden og omtalen af uregistrerede EU-borgere med lovligt ophold i den offentlige debat har været yderst begrænset det seneste årti. Baseret på en systematisk søgning i publicerede artikler i danske medier i perioden fra 2011 til 2021, er der alene identificeret 205 artikler i danske medier, der handler om uregistrerede EU-borgere med lovligt ophold og deres retsstilling.[148]

---

[143] Beslutningsforslag nr. B 71 om EU-borgeres medvirken til dokumentation af lovligt ophold i Danmark, fremsat den 28. marts 2014. Forkastet.
[144] Social- og indenrigsminister Karen Ellemanns besvarelse af 11. november 2016 af spørgsmål nr. 33 stillet af Social- og Indenrigsudvalget den 14. oktober 2016.
[145] Kastanja, M. & Hoff, M. N. (2017) *Uregistrerede hjemløse udlændige i København - en erfaringsopsamling fra Kirkens Korshær 2017.* Kompasset, Kirkens Korshær.
[146] Økonomi- og indenrigsminister Simon Emil Ammitzbøll-Billes besvarelse af 13. februar 2018 på spørgsmål nr. 530 (alm. del) stillet af Social-, Indenrigs-, og Børneudvalget den 14. september 2017.
[147] Udlændinge- og integrationsminister Inger Støjbergs besvarelse af 20. februar 2017 af spørgsmål nr. 406 (alm. del) stillet af Sundheds- og Ældreudvalget den 24. januar 2017 og udlændinge- og integrationsminister Inger Støjbergs besvarelse af 20. februar 2017 af spørgsmål nr. 407 (alm. del) stillet af Sundheds- og Ældreudvalget den 30. januar 2017.
[148] Mediesøgningen er afgrænset med et eller flere af søgeordene *EU-borg*, EU-migrant** og/eller *europæere** i sammenhæng med *uregistrer** og/eller *lovligt ophold.* For at finde artikler, som indgår i en rets- og lovgivningsmæssige debat, er mediesøgningen yderligere afgrænset med et eller flere af søgeordene *rets*, regel*, lov** og/eller *lovgivning*,* se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*

Figur 8: Artikler om uregistrerede EU-borgere med lovligt ophold fordelt efter år



På baggrund af det begrænsede datagrundlag har det ikke været muligt at udlede noget entydigt på baggrund af mediesøgningen. Der er dog enkelte gennemgående temaer i den tiårige periode. Nogle få identificerede artikler handler således om EU-borgeres adgang til herberger i Danmark, og enkelte andre artikler undersøger forskellene mellem EU-borgere og ikke EU-borgeres rettigheder. Andre identificerede artikler handler om EU-borgeres manglende ret til sundhedsydelser i Danmark, og - med forbehold for det lave antal identificerede artikler - er der noget som kan tyde på, at EU-borgeres adgang til ydelser i Danmark har været et mere gennemgående tema i mediesøgningen. Det bør dog forsat understreges, at der kun har været ganske få artikler, der specifikt handler om uregistrerede EU-borgere med lovligt ophold og deres retsstilling, og det er derfor ikke muligt at udlede noget endeligt på baggrund af mediesøgningen.

Overordnede tyder det dog på, at gruppen stort set har været usynlig i den offentlige debat i den undersøgte periode, og at opmærksomheden ikke har været stigende.

8 Personer uden lovligt ophold eller med et processuelt ophold i Danmark

Gruppen omfatter personer uden lovligt ophold eller med et processuelt ophold i Danmark, dvs. personer, der har en igangværende asylansøgning hos Udlændingestyrelsen. Afsnittet er opdelt i problemstillinger i forhold til personer uden lovligt ophold i Danmark og denne gruppes adgang til sundhedsydelser, og de problemstillinger, som personer uden lovligt ophold eller med et processuelt ophold i Danmark oplever i forbindelse med vold og trusler om vold på danske asylcentre.

De danske asylcentre består af 12 asylcentre, heraf 1 modtagercenter, 3 udrejsecentre og 3 børnecentre.[149] De fleste beboere på danske asylcentre har en igangværende asylansøgning hos Udlændingestyrelsen og dermed et processuelt ophold i Danmark. [150] Beboerne på de 3 udrejsecentre afventer derimod hjemsendelse, og denne gruppe består derfor at personer uden lovligt ophold i Danmark.

Der findes dog også et antal personer uden lovligt ophold i Danmark, der ikke befinder sig på udrejsecentre.

Omfanget af det samlede antal personer uden lovligt ophold i Danmark er ukendt, men Rockwool Fondens Forskningsenhed estimerede med forsigtighed i 2019, at antallet af illegale personer i Danmark udgjorde mellem 22.900 og knap 28.900 personer.[151] Justitia bekendt findes der ikke opgørelser over antallet af personer med processuelt ophold.

Personer uden lovligt ophold i Danmark er en særlig udsat og usynlig gruppe
Der er mange af interviewpersonerne, der fremhæver, at personer uden lovligt ophold i Danmark er en særlig udsat gruppe i samfundet, og at de på grund af deres manglende opholdsgrundlag er langt mere usynlige og udsatte i forhold til mange af de andre grupper i denne rapport, se f.eks. vedrørende registrerede EU-borgere med lovligt ophold i Danmark, afsnit 10. Hjemløse borgere i en kriminaliseret livssituation og afsnit 9 ikke-vestlige etniske minoritetskvinder i skilsmisse og samlivsophør. Der henvises til de pågældende afsnit for en uddybning af specifikke problemstillinger for disse grupper.

[149] Nyidanmark.dk: *Placering af asylcentre.*
[150] Udlændingeloven § 48 e.
[151] Larsen, C. & Skaksen, R. J. (2019) *De illegale indvandrere i Danmark, 2008-2018.* ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, s. 2. Det skal bemærkes, at illegale migranter er defineret som personer uden dansk CPR-nummer, som enten opholder sig eller arbejder ulovligt i Danmark.

Data
Afsnittet er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt danske organisationer og foreninger, som har et indgående kendskab til udsatte borgere i samfundet og en række baggrundsinterviews med Røde Kors Sundhedsklinik (klinik, der tilbyder basal sundhedshjælp til alle uden dansk cpr-nr. eller sundhedsforsikring) og forskere, samt enkelte fagpersoner, som har et særligt kendskab til beboerne på danske asylcentre og deres livssituation. Herudover er afsnittet også baseret på baggrundsinterviews med flere af de interviewpersoner, som indgår i de ovennævnte afsnit. En række relevante rapporter og videnskabelige publikationer indgår også i det samlede datagrundlag.

Som nævnt indledningsvist er denne rapport alene baseret på interviewpersonernes egne oplevelser og problemforståelse. Justitia har således ikke med denne rapport foretaget en retlig undersøgelse af de beskrevne sociale og retlige problemstillinger. En sådan undersøgelse indgår i projektets anden fase.

8.1 Fortællinger om de sociale og retlige problemstillinger for gruppen af personer uden lovligt ophold eller med et processuelt ophold i Danmark

8.1.1 Begrænset adgang til sundhedsydelser for personer uden lovligt ophold i Danmark

Flere interviewpersoner oplyser, at personer uden lovligt ophold i Danmark som oftest tillige kæmper med andre udfordringer, herunder bl.a. hjemløshed og misbrug. Udfordringerne for denne gruppe er dog særligt udtalte, da den i endnu højere grad mangler netværk at søge støtte hos, ligesom gruppen mangler viden om og i realiteten adgang til basale rettigheder, herunder bl.a. adgang til sundhedsydelser.

Institut for Menneskerettigheder udgav i 2018 statusrapporten *Uregistrerede Migranter - Status 2018*, der bl.a. har særligt fokus på de uregistrerede migranters sundhedsrettigheder. [152] Statusrapporten handler bl.a. om adgangen til sundhedsydelser for to af de mest udsatte migrantgrupper: *gravide kvinder* og *børn*. [153] Af rapporten fremgår det, at fordi de pågældende personer ikke er registreret af myndighederne, har de ikke ret til f.eks. de sundhedsmæssige ydelser, som er hjemlet i sundhedsloven.

Institut for Menneskerettigheder (2018) anførte i denne sammenhæng:

[152] Kiørboe, E. (2018) *Uregistrerede Migranter - Status 2018* Institut for Menneskerettigheder. Det skal bemærkes, at rapporten omhandler uregistrerede migranter både med og uden lovligt ophold i Danmark.
[153] Ibid., s. 23-27.

> *"Menneskeretligt er der tale om et retsområde, hvor der forskellige retlige principper støder sammen - på den ene side princippet om, at menneskerettighederne er universelle og umistelige og på den anden side det folkeretlige princip om, at en stat som udgangspunkt selv kan bestemme, hvilke udlændinge der må opholde sig på dens territorium."*

Institut for Menneskerettigheder 2018:15

Det fremgår af rapporten, at Institut for Menneskerettigheder er af den opfattelse, at alle mennesker ifølge menneskerettighederne har ret til respekt for deres universelle og umistelige rettigheder, herunder adgang til sundhed. [154] Det fremgår yderligere, at ifølge FN´s konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder har enhver bl.a. ret til at nyde den højest opnåelige fysiske og psykiske sundhed. [155] Retten til sundhed er herudover beskyttet af bl.a. Børne- og Kvindekonventionen, og de nævnte rettigheder omfatter også uregistrerede migranter.[156] Flere interviewpersoner problematiserer dog samstemmende, at personer uden lovligt ophold i Danmark på grund af begrænsninger i deres adgang til sundhedsydelser har en markant øget risiko for udsathed.

Hertil erfarer enkelte interviewpersoner, at personer uden lovligt ophold i Danmark oplever, at de i princippet generelt er retsløse. Interviewpersonerne har dog kun sjældent mødt de pågældende personer personligt, men der berettes ofte om gruppen blandt de øvrige udsatte personer, som interviewpersonerne har kontakt med. Interviewpersonerne vurderer, at personer uden lovligt ophold i Danmark generelt er meget tilbageholdende med at opsøge hjælp, fordi de er bange for at komme i myndighedernes søgelys. Personerne kommer dog lejlighedsvis i kontakt med sundhedsvæsnet, og særligt med de private sundhedsklinikker, der tilbyder hjælp til personer uden lovligt ophold i Danmark.

Røde Kors udgav i 2019 årsrapporten *Sundhedsklinik for udokumenterede migranter.* Af rapporten fremgår det, at sundhedsklinikkerne i Århus og København tilsammen fra 2011 til 1. januar 2019, har behandlet mere end 5.700 patienter, som har besøgt klinikkerne mere end 18.900 gange. Klinikkerne drives af Røde Kors i samarbejde med Lægeforeningen og Dansk Flygtningehjælp. Sundhedsklinikken tilbyder basal sundhedshjælp til alle uden dansk cpr-nr. eller sundhedsforsikring, herunder - men ikke udelukkende - immigranter uden lovligt ophold i Danmark. Klinikkerne er baseret på frivillige behandlere og er baseret på donationer fra private og fonde.[157] I årsrapporten fra 2020 fremgår det, at der udover Århus og København også er blevet etableret en sundhedsklinik i Odense.[158]

---

[154] Ibid., s. 15 ff.
[155] Ibid., s. 23.
[156] Ibid., s. 23-24.
[157] Rodekors.dk: *Årsrapport 2019, Sundhedsklinik for udokumenterede migranter.*
[158] Rodekors.dk: Årsrapport 2020*: Sundhedsklinik for udokumenterede migranter.*

Ifølge årsrapporterne anses udokumenterede migranter for at være en særlig udsat gruppe og deres ret til ydelser fra det danske sundhedsvæsen er begrænset.[159] I Danmark har udokumenterede migranter kun ret til sundhedsydelser i begrænset omfang efter sundhedslovens § 80. Af loven fremgår det, at de har ret til akut sygehusbehandling samt lindrende sygehusbehandling i de tilfælde, hvor det vurderes, at personen ikke kan henvises til behandling i hjemlandet.[160]

Funge et al. (2020) fremhæver i deres studie om uregistrerede gravide kvinders mulighed for sundhedshjælp under graviditet, at mange kvinder udelukkende benytter sig af hjælp fra ikke-officielle organisationer under deres graviditet, fordi de her trygt og sikkert kan henvende sig og modtage professionel sundhedshjælp.[161]

Rådet for Socialt Udsatte udgav i 2020 rapporten *Sundhed blandt uregistrerede og hjemløse migranter,* der ligeledes problematiserer den omhandlede persongruppes begrænsede adgang til sundhedsydelser. Rapporten påpeger herudover en række yderligere problemstillinger, herunder at uregistrerede migranter efter akutte indlæggelser udskrives til gaden uden social støtte eller sundhedsfaglig opfølgning, at uregistrerede migranter ikke har mulighed for stof- og alkoholbehandling, og at uregistrerede migranter ikke har mulighed for længerevarende psykiatriske indlæggelsesforløb og i stedet risikerer hyppige akutindlæggelser.[162]

8.1.2 Personer uden lovligt ophold eller med et processuelt ophold i Danmark, som er udsat for vold og trusler om vold på danske asylcentre

Flere interviewpersoner nævner beboerne på de danske asylcentre som en særlig udsat og usynlig gruppe. Det er dog meget begrænset, hvor meget kontakt med og viden om den pågældende gruppe, interviewpersonerne har. En af interviewpersonerne fremhæver dog en række specifikke problemer relateret til vold og trusler om vold på de danske asylcentre.

Data
Nedenstående problemstillinger er baseret på et relativt spinkelt datagrundlag. Da flere interviewpersoner dog i andre sammenhænge har nævnt beboerne på de danske asylcentre som en særlig udsat og usynlig gruppe, medtages de konkrete problemstillinger nedenfor.

Khalaj (2019) har i en undersøgelse af udviklingen af bl.a. vold og trusler om vold på asyl- og udrejsecentre i Danmark fra 2016 til 2019 dokumenteret et stort antal kriminelle forhold begået på

[159] Rodekors.dk: Årsrapport 2020*: Sundhedsklinik for udokumenterede migranter,* s.4-5.
[160] Sundhedsloven § 80, se også Rodekors.dk: *Årsrapport 2020. Sundhedsklinik for udokumenterede migranter.* S. 5.
[161] Funge, J. k., Boye, M. C., Johnsen, H. & Nørredam, M. (2020)*"No papers. No Doctor": A Qualitative Study of Access to Maternity Care Services for Undocumented Immigrant Women in Denmark*. Int J Environ Res Public Health
[162] Ravnbøl, I. C. & Barbu, S. (2020) *Sundhed blandt uregistrerede og hjemløse migranter.* Rådet for Socialt Udsatte, s. 3.

eller i forbindelse med indkvarteringsstederne. De indkvarterede på asyl- og udrejsecentrene er således både gerningspersoner til de kriminelle forhold og forurettede.[163]

Institut for Menneskerettigheder (2014) anførte i rapporten *Ret til et liv uden vold* [164], at:

> *"Vold er et menneskeretligt spørgsmål, og stater er forpligtede til at beskytte individer mod vold og andre overgreb fra andre personer i samfundet."*
>
> Institut for Menneskerettigheder 2014:16

Ifølge Khalaj (2019) er antallet af anmeldelser af kriminelle forhold på eller i forbindelse med indkvarteringsstederne faldende, men det er i den nævnte undersøgelse ikke påvist, om dette skyldes nedgangen i antallet af indkvarterede personer i Danmark i den periode, som rapporten handler om, eller om der ligger andre årsager bag. Det udledes bl.a. af rapporten, at der for en anden type forbrydelser, *radikalisering*, er et mørketal, der falder uden for myndighedernes opmærksomhed, fordi der er tvivl om, hvorvidt Udlændingestyrelsen videreformidler indberetninger i tilstrækkeligt omfang til politiet.[165] Der er ikke nærmere oplysninger om, hvorvidt det samme gør sig gældende for andre typer af forbrydelser.

Generelt finder undersøgelsen dog en stor tilbageholdenhed hos de indkvarterede i forhold til at indberette og anmelde de kriminelle forhold. Det skyldes ikke alene sprogproblemer, herunder begrænset adgang til tolkebistand, men også en generel mistillid til myndighederne. Der peges i rapporten også på at andre årsager hertil kan være manglende kendskab til proceduren for indberetning og anmeldelse, samt manglende kendskab hos de indkvarterede til, hvilke rettigheder, de har som henholdsvis forurettet og gerningsmand.

Undersøgelsen peger også på, at myndighedernes vejledning, herunder politiets vejledning af de indkvarterede om bl.a. retssikkerhed, er meget mangelfuld. De indkvarterede kender således ikke deres rettigheder, og har derfor bl.a. ikke kendskab til, hvad der er strafbart, f.eks. at fremsætte trusler mod et vidne, og hvortil de skal henvende sig i tilfælde af, at de udsættes for en strafbar handling.[166] Ifølge Khalaj (2019), er det særligt vejledningen vedrørende de såkaldte hadforbrydelser, der er mangelfuld.

Herudover kommer Khalaj (2019) med eksempler på, at den forurettede og gerningspersonen ikke adskilles efter anmeldelse eller underretning om et strafbart forhold. Forurettede og gerningspersonen tvinges således til at opholde sig på samme indkvarteringssted. Endelig anføres

---

[163] Khalaj, S. (2019) Udviklingen af vold og trusler på asyl- og udrejsecentre i Danmark i 2016-2019 – En analyse af lovgivningsmæssige forpligtelser og de afledte udfordringer ved dokumentering af kriminelle handlinger begået på danske asyl- og udrejsecentre i perioden 2016-2019. Unpublished,
[164] Rasmussen, N. (2014) *Ret til et liv uden vold.* Institut for Menneskerettigheder, s. 16.
[165] Khalaj, S. (2019) Udviklingen af vold og trusler på asyl- og udrejsecentre i Danmark i 2016-2019 – En analyse af lovgivningsmæssige forpligtelser og de afledte udfordringer ved dokumentering af kriminelle handlinger begået på danske asyl- og udrejsecentre i perioden 2016-2019. Un Published, s. 58.
[166] Ibid., s. 57.

det i undersøgelsen, at personalet på indkvarteringsstederne mangler viden i forhold til anmeldelse og indberetning af strafbare forhold, og i forhold til, hvilke tilbud, der er i form af offerrådgivning.

Undersøgelsen har givet anledning til et udvalgsspørgsmål fra Udlændinge- og Integrationsudvalget, der anmoder om ministerens svar på, om udlændingemyndighederne fører kontrol med, at alle indberetninger om vold, radikalisering og højreekstremisme bliver videreformidlet korrekt og til både politiet og Udlændingestyrelsen.[167] Udlændinge- og integrationsministeren har i den anledning oplyst, at det er Udlændingestyrelsen, der fører kontrol med, at indberetningerne er sendt til henholdsvis PET og det lokale politi.[168]

8.2 Det politiske fokus på personer uden lovligt eller med et processuelt ophold i Danmark

Ud fra en søgning i Folketingets dokumenter mv. og en overordnet gennemgang af temaer, der relaterer sig til gruppen, ses det, at der generelt er et tydeligt politisk fokus på personer uden lovligt ophold i Danmark, men opmærksomheden synes primært at have været rettet mod gruppens mulige ulovlige benyttelse/udnyttelse af sundhedssystemet samt mod gruppens farlighed for samfundet.

I perioden har der været et vist fokus på, at personalet på asylcentre og udrejsecentre kan blive udsat for vold, trusler om vold og anden kriminalitet.[169] I 2013 var der således et samråd om indkvarteringen af voldelige og utilpassede asylansøgere på Hotel Continent, i 2017 blev der vedtaget en lovændring, der skulle sikre ro og orden på asylcentre for uledsagede mindreårige, og i 2021 og 2022 blev der stillet folketingsspørgsmål om, hvor mange kriminelle udlændinge, der var dømt for grove forbrydelser som terrorisme eller lignende, vold, voldtægt eller anden personfarlig kriminalitet, og om hvor mange tilfælde af vold, der har været begået af asylansøgere mod personalet på asylcentre.[170]

Der har dog også været nogen opmærksomhed på asylansøgere og udlændinges sikkerhed m.v. I 2013 blev det indført, at det ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse afhængig af et ægteskab med en person med opholdstilladelse i Danmark ikke længere skal tillægges betydning, at udlændingen kun har været i landet i kortere tid, hvis det kan godtgøres, at samlivet er ophørt,

---

[167] Se spørgsmål nr. 224 (alm. del) stillet Udlændinge- og Integrationsudvalget den 25. januar 2022.
[168] Se udlændinge- og integrationsminister Mattias Tesfayes (S) besvarelse af 30. marts 2022 på spørgsmål nr. 224 (alm. del) stillet af udlændinge- og integrationsudvalget.
169 Det politiske fokus er afgrænset med et eller flere af søgeordene *flygtning, sundhed, asylansøger, migrant, vold, udrejsecenter, asylcenter, trusler, asylansøgere* og/eller *illegal indvandrer,* se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*
[170] Samråd den 19. marts 2013 om indkvarteringen af voldelige asylansøgere på Hotel Continent i København. Se desuden talepapiret i den forbindelse, lovforslag nr. L 204 om forslag til lov om ændring af udlændingeloven, lov om voksenansvar for anbragte børn og unge og lov om socialtilsyn (ro og orden på indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige udlændinge), vedtaget den 2. juni 2017, og spørgsmål nr. 483 (alm. del) stillet den 20. maj 2021 af Pia Kjærsgaard til udlændinge og integrationsminister Mathias Tesfaye og spørgsmål nr. 242 (alm. del) stillet den 2. februar 2022 af Mads Fuglede til udlændinge- og integrationsminister Mathias Tesfaye.

fordi personen selv eller dennes barn har været udsat for vold.[171] I 2016 handlede et samråd om en lejrchef, der havde truet og udøvet magt mod asylansøgere.[172] I 2022 blev der både stillet spørgsmål om det registrerede omfang af vold og andre fysiske overgreb begået internt på asylcentrene, og om asylansøgere, der risikerer overgreb fra andre asylansøgere.[173]

Hvad angår sundhedsydelser er der i perioden 2012-2017 stillet en del spørgsmål om muligt misbrug af det danske sundhedssystem fra personer uden lovligt ophold i.[174]

I 2016 blev der dog også stillet folketingsspørgsmål om, hvorvidt der er behov for at udvikle flere tilbud om psykiatrisk behandling i takt med øget tilgang at asylansøgere fra områder præget af krig og ødelæggelse, og der blev også afholdt et samråd om initiativer til at sikre psykiatrisk behandling af asylansøgere, der har krigstraumer m.v.[175] I 2018 blev der også stillet folketingsspørgsmål om, hvorvidt udlændinge- og integrationsministeren anerkendte, at Danmark efter børnekonventionen er forpligtet til at give alle børn, der opholder sig i Danmark, samme adgang til sundhedsydelser.[176]

I 2021 var der især folketingsspørgsmål om test og vaccination i forbindelse med Corona-epidemien på asylcentre m.v.

I perioden har der således været nogen fokus på gruppen i forhold til udsathed for vold m.v. samt adgang til sundhedsydelser, men opmærksomheden ses umiddelbart ikke i stort omfang at medføre konkrete politiske initiativer. I perioden har der samtidig været et større fokus på stigende udgifter til asylansøgere og illegale indvandrere samt fokus på den fare, kriminelle illegale udlændinge potentielt kan udgøre for det danske samfund.

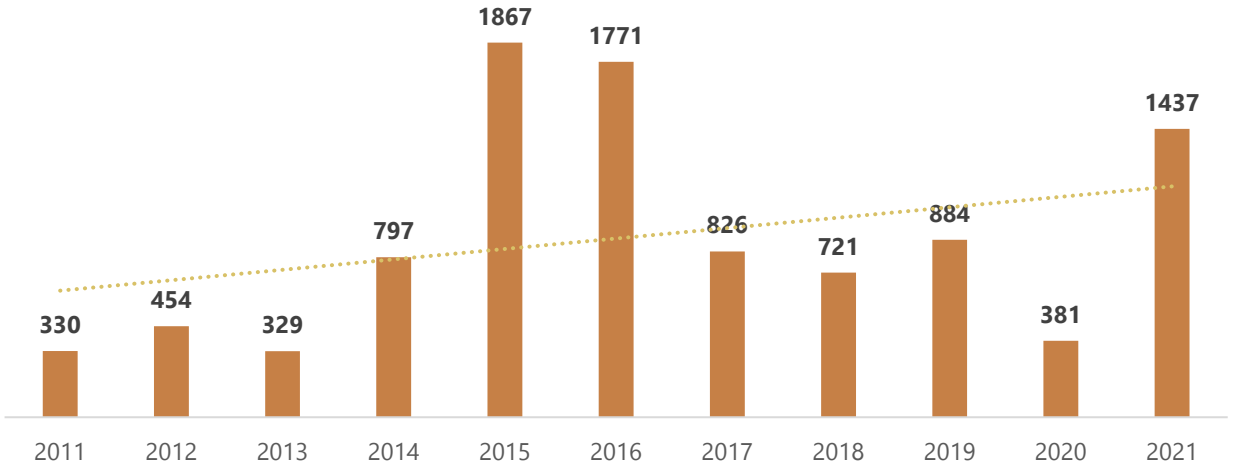
8.3 Personer uden lovligt ophold eller med et processuelt ophold i Danmark i den offentlige debat

Synligheden og omtalen af personer uden lovligt ophold i Danmark og de problemstillinger, der er tilknyttet deres adgang til sundhedsydelser, samt personer uden lovligt ophold eller med et processuelt ophold i Danmark, og de problemstillinger, der er tilknyttet vold og trusler om vold på danske asylcentre, har været yderst varierende i den offentlige debat det seneste årti, men generelt stigende i perioden. Særligt i årene 2015, 2016 og 2021 var gruppen ganske synlig i det samlede

[171] Lovforslag nr. L 129 B om forslag til lov om ændring af udlændingeloven (ret til fortsat ophold for voldsramte ægtefællesammenførte), vedtaget den 25. april 2013.
[172] Åbent samråd i Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget med udlændinge-, integrations- og boligminister Inger Støjberg den 15. juni 2016 om de episoder, der omtales i artiklen "Lejrchef spredte frygt bland asylansøgere".
[173] Spørgsmål nr. 105 (alm. del) stillet den 30. november 2021 af Andreas Steenberg (RV) og spørgsmål nr. 104 stillet den 30. november 2021 af Andreas Steenberg (RV).
[174] Se f.eks. spørgsmål 352 (alm. del) stillet den 3. maj 2012, spørgsmål nr. 633 af 26. maj 2015, spørgsmål nr. 626 (alm. del) stillet den 27. marts 2017, og samrådsspørgsmål AO den 7. april 2017,
[175] Spørgsmål nr. 962 (alm. del) stillet den 14. september 2016 af Trine Torp (SF) og samrådsspørgsmål CK den 28. september 2016 stillet af Astrid Kragh og Yildiz Akdogan.
[176] Spørgsmål nr. 14 stillet af Nikolaj Villumsen (EL) den 15. marts 2018 til lovforslag nr. L 145.

mediebillede. Baseret på en systematisk søgning i publicerede artikler i danske medier i perioden fra 2011 til og med 2021, er der identificeret 9.797 artikler i danske medier, der handler om grupperne og deres retsstilling.[177]

Figur 9: Artikler om personer uden lovligt ophold eller med et processuelt ophold i Danmark fordelt efter år



Der er en række forskellige temaer, som har optrådt i medierne i løbet af den tiårige periode. Særligt i begyndelsen af perioden var det voksende antal asylansøgere i Danmark og etableringen af Røde Kors Sundhedsklinik, de mest fremtrædende temaer i det samlede mediebillede. Mens nogle artiklers omdrejningspunkt var Røde Kors sundhedsklinikkers mulige brud på loven, idet de bl.a. tilbød behandling til personer uden lovligt ophold i Danmark, handlede andre artikler om Danmarks humanitære forpligtelse til at hjælpe syge mennesker med behov for behandling. Fra slutningen af 2011 var der en række artikler, der omhandlede kristne flygtninge, der blev chikaneret på de danske asylcentre.

I 2012 blev der i forhold til gruppen overvejende fokuseret på Danmarks udlændingepolitik generelt, og flere artikler handlede f.eks. om, hvordan man bedst får integreret de mange asylansøgere i Danmark, og hvordan man hurtigst får de mange asylansøgere ud af de danske asylcentre. Samme år blev forholdene på de danske asylcentre problematiseret i en række artikler, hvilket ikke mindst skulle ses i lyset af, at antallet af asylansøgere i Danmark i 2012 var det højeste i ti år.

Fra begyndelsen af 2013 var der en række artikler om det stigende antal indvandrere uden opholdstilladelse i Danmark, som fik behandling på Røde Kors sundhedsklinikker. I samme periode var der også en række artikler, der handlede om åbningen af nye asylcentre rundt omkring i Danmark.

[177] Mediesøgningen er afgrænset med et eller flere af søgeordene asyl*, uregist*, invand*, migrant* og/eller udlændige uden lovligt ophold i sammenhæng med asylcenter, sundhedstilbud, sundhedsklinik, udrejsecenter, sundhedsyd* og/eller sundhedsbehandling. For at finde artikler, som indgår i en rets- og lovgivningsmæssige debat, er mediesøgningen yderligere afgrænset med et eller flere af søgeordene rets*, lov*, regel* og/eller lovgivning*, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*

Fra 2015 til 2016 var der en markant stigning i antallet af artikler, der generelt handler om asylansøgere i Danmark. Artiklerne havde bl.a. stor fokus på de mange problemer, der opstod i kommunerne, når mange, primært flygtninge fra Syrien, skulle flyttes ud i lokalsamfundet efter adskillige år på danske asylcentre. I denne periode blev de danske forhold på asylcentrene og den manglende integration i samfundet atter problematiseret. Flere artikler handlede om, at forholdene på de danske asylcentre var mest problematiske for de mange børn, som opholdt sig der over en meget lang periode, og at Danmark på den baggrund vendte det blinde øje til FN's Børnekonvention.

I 2016 var den såkaldte *Barnebrudsag* det meste fremtrædende tema i det samlede mediebillede. Sagen handlede om regeringens ønske om at adskille asylansøgere, som opholdt sig sammen på de danske asylcentre, hvis den ene ægtefælle var mindreårig.

I slutningen af 2016 var der en række artikler, der beskrev, at 2 ud af 3 afviste asylansøgere forsvandt fra myndighedernes søgelys, når de blev henvist til et udrejsecenter.

Fra 2017 til 2018 blev særligt børns levevilkår på de danske udrejsecentre på ny kritiseret. Denne problemstilling kulminerede i slutningen af 2018, hvor Folketingets Ombudsmand kritiserede forholdene for afviste asylbørn på asylcentrene. Ombudsmandens kritik af forholdene for asylbørn og flygtninge generelt var også et mere gennemgående tema i 2019. Særligt børns forhold på Udrejsecenter Sjælmark blev problematiseret helt op til midt 2020.

Overordnet handlede det største antal artikler om forholdene på de danske asylcentre og mere generelle problemer i forhold til de mange asylansøgere i Danmark. Der var markant færre artikler om personer uden lovligt ophold og denne gruppes adgang til sundhedsydelser i Danmark. Derudover ses der generelt at have været et svingende mediefokus på gruppen i perioden. a

9 Etniske minoritetskvinder i skilsmisse eller samlivsophør

Gruppen omfatter etniske minoritetskvinder fra ikke-vestlige lande med lovligt ophold i Danmark, som ønsker samlivsophør eller skilsmisse. Udgangspunkter er på den ene side, at dansk lovgivning giver alle, uanset køn, mulighed for at få deres ægteskab opløst, men at nogle etniske minoritetskvinder fra ikke-vestlige lande på den anden side oplever vanskeligheder ved netop at gennemføre dette.[178] Etniske minoritetskvinder med muslimsk baggrund kan hertil være udsat for såkaldt *nikah*-fastholdelse, hvor der kan være problemer i forhold til at blive skilt på en måde, som tillægges religiøs betydning. Gruppen er dog ikke afgrænset til alene af omfatte etniske minoritetskvinder med muslimsk baggrund, men omfatter alle etniske minoritetskvinder fra ikke-vestlige lande, som ønsker skilsmisse eller samlivsophør i Danmark og uafhængigt af deres religiøse tilhørsforhold.

Data
Afsnittet er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt danske organisationer og foreninger, som har et indgående kendskab til udsatte borgere i samfundet og en række baggrundsinterviews med Danner (kvindekrisecenter og rådgivning), Indvandrer Kvindecentret og LOKK - Landsorganisation af Kvindekrisecentre, samt en række fagpersoner, som har et indgående kendskab til etniske minoritetskvinder fra ikke-vestlige lande. Tilmed har Danner bidraget med et opfølgende og uddybende interview. Herudover indgår relevante rapporter og videnskabelige publikationer i det samlede datagrundlag.

Som nævnt indledningsvist er denne rapport alene baseret på interviewpersonernes egne oplevelser og problemforståelse. Justitia har således ikke med denne rapport foretaget en retlig undersøgelse af de beskrevne sociale og retlige problemstillinger. En sådan undersøgelse indgår i projektets anden fase.

9.1 Fortællinger om de sociale og retlige problemstillinger for gruppen af etniske minoritetskvinder i skilsmisse eller samlivsophør

9.1.1 Usikkert opholdsgrundlag fastholder etniske minoritetskvinder i uønskede ægteskabs- og samlivsforhold

Flere interviewpersoner fremhæver et usikkert opholdsgrundlag som værende af afgørende betydning for etniske minoritetskvinders vanskeligheder i forhold til at opnå skilsmisse eller

[178] Liversage, A. & Petersen, J. (2020) *Etniske minoritetskvinder og skilsmisse - med fokus på muslimske praksisser*. VIVE, s. 7.

samlivsophør. Interviewpersonerne uddyber, at det udgør et stort problem, at etniske minoritetskvinder, der er blevet familiesammenførte, risikerer at miste deres opholdsgrundlag i forbindelse med en skilsmisse og at blive udvist, idet deres opholdsgrundlag netop beror på ægteskabet eller samlivsforholdet. Kvindens opholdstilladelse vil som udgangspunkt blive inddraget, hvis ægteskabet eller samlivsforholdet ophører.[179] Hvis samlivet/ægteskabet er ophævet på grund af vold, er der dog i nogle tilfælde mulighed for, at kvinden kan beholde sin opholdstilladelse alligevel, se mere herom nedenfor under afsnit 9.1.2.[180]

VIVE udgav i 2020 rapporten *Etniske minoritetskvinder og skilsmisse - med fokus på muslimske praksisser,* der ligeledes problematiserer, at hvis kvinden risikerer at skulle forlade Danmark efter en skilsmisse, kan det reelt gøre dem ude af stand til at forlade dårlige ægteskaber. Rapporten peger på, at den bedste sikkerhed for kvinder dermed er, at de har deres eget, varige opholdsgrundlag. Dette er dog ifølge rapporten med de gældende regler så vanskeligt at opnå for etniske kvinder, at især kvinder med få ressourcer reelt aldrig vil kunne opnå denne sikkerhed.[181]

Danner har i 2018 udgivet erfaringsrapporten *Vold mod migrantkvinder i Danmark,* der er baseret på erfaringer med opsøgende arbejde blandt migrantkvinder. Rapporten problematiserer, at etniske minoritetskvinder, som ikke har opnået dansk statsborgerskab, ligefrem kan blive fastholdt i et voldeligt forhold, fordi de ikke ser anden udvej end at blive hos den voldelige ægtefælle, fordi han teknisk set er deres berettigelse til at opholde sig i landet[182]

Ifølge flere interviewpersoner kan et usikkert opholdsgrundlag anses for at være et grundlæggende vilkår for etniske minoritetskvinder, som blot yderligere forstærker deres rådvildhed og usikkerhed i forhold til mange af de andre problemer, der rammer de etniske minoritetskvinder, som ønsker skilsmisse eller samlivsophør, se bl.a. mere herom nedenfor.

9.1.2 Forsørgelseskrav som barriere

Flere interviewpersoner erfarer, at kravet om selvforsørgelse er endnu en barriere for etniske minoritetskvinders mulighed for skilsmisse eller samlivsophævelse. Udlændingeloven stiller i mange tilfælde krav om selvforsørgelse, hvilket ifølge en af interviewpersonerne er en af de største barrierer for en samlivsophævelse eller skilsmisse, selv i tilfælde af vold i forholdet.

En interviewperson uddyber, at når der er givet opholdstilladelse, er det som udgangspunkt et krav, at hverken den herboende person eller den familiesammenførte modtager sociale ydelser m.v. i tiden indtil ansøgeren har opnået en permanent opholdstilladelse.[183] Opfyldes denne betingelse ikke kan opholdstilladelsen inddrages. En familiesammenført kvinde kan derfor frygte at miste sit

[179] Se herom reglerne i udlændingeloven, bl.a. særligt § 9.
[180] Udlændingeloven § 19, stk. 7.
[181] Liversage, A. & Petersen, J. (2020) *Etniske minoritetskvinder og skilsmisse - med fokus på muslimske praksisser*. VIVE, s. 15.
[182] Mosekilde, A-M., Brock, G. K., Larsen, B. A. & Poulsen, B. J. (2018) *Vold mod migrantkvinder i Danmark. Erfaringer og data fra Danners opsøgende arbejde blandt en særligt isoleret gruppe: 2012 til 2018*. Danner, s. 5.
[183] Udlændingeloven § 9, stk. 5, 2. pkt.

opholdsgrundlag, hvis hun søger om sociale ydelser. Hvis samlivet/ægteskabet ophæves på grund af vold, er der mulighed for, at hun kan blive omfattet af undtagelsesbestemmelsen om vold,[184] og dermed beholde sin opholdstilladelse og få mulighed for at modtage sociale ydelser, men ifølge interviewpersonen er det forbundet med usikkerhed om denne mulighed foreligger, se mere herom i afsnit 9.1.3 *Etniske minoritetskvinders manglende viden om deres rettigheder.*

For medfølgende familie til arbejdstagere efter udlændingelovens § 9 m, følger kravet om selvforsørgelse af udlændingelovens § 9 a, stk. 4, hvoraf det fremgår, at arbejdstagerens opholdstilladelse er betinget af at arbejdstageren og dennes medfølgende familie lever op til selvforsørgelseskravet.[185] En interviewperson erfarer, at det også for denne gruppe af etniske minoritetskvinder, der har opholdstilladelse som medfølgende familie, kan betyde, at de afholder sig fra at forlade deres mænd, selv hvis de rammes af vold. Hertil tilføjer interviewpersonen, at den sidstnævnte gruppe (kvinder, der er familiesammenført som "medfølgende familie" til enten arbejdstagere eller studerende eller praktikanter) desuden er ekskluderet fra at benytte sig af voldsbestemmelsen i udlændingelovens § 19, stk. 7.

Interviewpersonen fortæller dog, at selvom selvforsørgelse som udgangspunkt er en betingelse for at bevare opholdstilladelsen, så udelukker dette dog ikke muligheden for at modtage bl.a. kontanthjælp eller andre ydelser. Kommunen er dog forpligtet til at foretage en indberetning til udlændingemyndighederne, når en ansøgning om offentlige ydelser imødekommes, og netop denne indberetning kan skabe en alvorlig frygt blandt etniske minoritetskvinder for at miste deres opholdsgrundlag, hvilket kan betyde, at de afholder sig fra at gennemføre en skilsmisse eller en samlivsophævelse.

9.1.3 Etniske minoritetskvinders manglende viden om deres rettigheder

Ifølge flere interviewpersoner kan etniske minoritetskvinders manglende viden om, hvorvidt en skilsmisse kan føre til, at de skal forlade landet, også begrænse kvindernes handlemuligheder.[186] Interviewpersonerne fremfører således, at det er et retssikkerhedsmæssigt problem, at nogle af kvinderne har svært ved at gennemskue, hvilke rettigheder, de reelt har, og hvordan de kan få hjælp til at gøre krav herpå.

Uanset om kvinderne har kendskab til kvinders og mænds lige ret til skilsmisse i Danmark, kan der således alligevel være barrierer herfor, f.eks. i form af sprogproblemer og manglende forståelse af hvordan de offentlige myndigheder fungerer i Danmark.

Særligt en interviewperson fremhæver, at det også kan være en barriere for etniske minoritetskvinder at rette henvendelse til myndighederne, herunder at formulere sig skriftligt, og at nogle af kvinderne

[184] Udlændingeloven § 19, stk. 7.
[185] Udlændingeloven § 9 n.
[186] Se også Liversage, A. & Petersen, J. (2020) *Etniske minoritetskvinder og skilsmisse - med fokus på muslimske praksisser*. VIVE, s. 15.

slet ikke er i stand til at skrive. Etniske minoritetskvinder er derfor oftest afhængige af tolkebistand eller anden form for hjælp udefra i forbindelse med kontakten med de danske myndigheder.

Relateret til problemstillingen om etniske minoritetskvinders manglende viden om deres rettigheder påpeger Danner (2018) i deres erfaringsrapport, at særligt manglende viden om konsekvenserne for kvindernes børn udgør en stor barriere for skilsmisse eller samlivsophævelse, idet de frygter, at kommunen eller faren vil tage børnene. Det er efter Danners erfaring netop det, som manden ofte har truet med, som en måde at udnytte kvindens manglende viden om det danske system og rettigheder i forbindelse med forældremyndighed, på.[187]

9.1.4 Kompleks lovgivning på området selv for erfarne jurister

VIVE (2020) problematiserer i rapporten om skilsmisse blandt etniske minoritetskvinder, at lovgivningen på området er så kompleks og uigennemsigtig, at det selv for erfarne juridiske rådgivere kan være vanskeligt at vurdere, hvilke konsekvenser en skilsmisse vil have på en kvindes opholdsgrundlag.[188]

Hertil problematiserer en af interviewpersonerne, at mange af reglerne er baserede på myndighedernes konkrete skøn. Det kan på den baggrund ifølge interviewpersonen være svært for kvinderne at gennemskue, hvad der tillægges vægt ved myndighedernes afgørelser.

Et eksempel herpå er ifølge den samme interviewperson udlændingelovens § 19, stk. 7, se mere herom ovenfor under afsnit 1.2, der giver voldsudsatte kvinder nemmere adgang til at bevare deres opholdstilladelse, hvis samlivsophøret skyldes, at udlændingen eller udlændingens barn har været udsat for overgreb, misbrug eller anden overlast her i landet. Spørgsmålet skal dog afgøres af myndighederne efter en konkret vurdering, og det er f.eks. uigennemskueligt, hvordan myndighederne vægter omfanget og karakteren af dokumentation for volden. Interviewpersonen fortæller f.eks., at hvis det er svært at fremskaffe dokumentation for, at der har været begået vold, så er det alene grund nok til ikke at anbefale en voldsudsat kvinde at påberåbe sig bestemmelsen.

Danner (2020) erfarer, at da det er svært at indsamle tilstrækkelig dokumentation for volden, bliver ønsket om skilsmisse derfor en afvejning af, hvorvidt livet i volden er værre end at søge hjælp, og dermed risikere at blive sendt tilbage til hjemlandet, hvis ansøgningen om opholdstilladelsen ikke imødekommes.[189]

Flere interviewpersoner finder det stærkt uhensigtsmæssigt, at bestemmelsen med det nuværende indhold stiller krav om, at det skal kunne bevises, at man har ophævet samlivet *på grund af* volden.

---

[187] Mosekilde, A-M., Brock, G. K., Larsen, B. A. & Poulsen, B. J. (2018) *Vold mod migrantkvinder i Danmark. Erfaringer og data fra Danners opsøgende arbejde blandt en særligt isoleret gruppe: 2012 til 2018*. Danner, s. 29.
[188] Liversage, A. & Petersen, J. (2020) *Etniske minoritetskvinder og skilsmisse - med fokus på muslimske praksisser*. VIVE, s. 15.
[189] Mosekilde, A-M., Brock, G. K., Larsen, B. A. & Poulsen, B. J. (2018) *Vold mod migrantkvinder i Danmark. Erfaringer og data fra Danners opsøgende arbejde blandt en særligt isoleret gruppe: 2012 til 2018*. Danner, s. 31.

Der er således eksempler på, at myndighederne har fortolket dette således, at hvis manden har indgivet separationsbegæring først, kan kvinden ikke efterfølgende påberåbe sig bestemmelsen.

Herudover tilføjer en af interviewpersonerne, at det er meget uhensigtsmæssigt, at bestemmelsen i udlændingelovens § 19, stk. 7, har et begrænset anvendelsesområde, og bl.a. ikke omfatter medfølgende familie til arbejdstagere efter udlændingeloven. Dette kan have den konsekvens, at en etnisk minoritetskvinde, som er familiesammenført med en mand med et vellønnet job i Danmark, ikke kan påberåbe sig bestemmelsen, selvom hun eller børnene udsættes for vold.

9.1.5 Kompleks lovgivning også for myndighederne

Liversage (2021) kommer i artiklen *Having the Lower Hand—Investigating Interaction in the Life Course Narratives of Immigrant Women Exposed to Partner Abuse* med flere eksempler på, at selv myndighederne kan have svært ved at forstå lovgivningen på området, og at forkert rådgivning fra de sociale myndigheder kan have fatale konsekvenser:

> *" The social authorities [...] erroneously told [her] that she would have to leave Denmark if her husband divorced her. She could not bear this prospect, so shortly after the social workers´ visit, [she] tried to commit suicide."*
>
> Liversage 2021:13

Udover selve kompleksiteten i reglerne peger Liversage også på, at de gennemførte stramninger i udlændingereglerne de seneste to årtier kan gøre det endnu sværere for etniske minoritetskvinder at opløse et ægteskab, fordi mulighederne for at opnå et selvstændigt opholdsgrundlag er blevet endnu mere begrænsede. Herudover kan sprogkravene og kravene til længden og omfanget af beskæftigelse ligeledes være kriterier, som en ægtefælle direkte kan modvirke opfyldelsen af, f.eks. ved at hindre kvinden i at gå på arbejde.[190]

Relateret til de mange problemer med kompleks lovgivning og myndighedernes fortolkning heraf påpeger VIVE (2020) i deres rapport, at i forhold til de familieretlige myndigheder kan der være et problematisk samspil mellem det familieretlige system (hvor kvinder forventes at samarbejde med fædrene til deres børn), det sociale system og det strafferetslige system (i forhold til kvinder, der har været udsat for vold). En kvindes tidligere udsathed for vold kan således i det familieretlige system få hende til at fremstå både som en kvinde, der har beskyttet sine børn dårligt, og som en mor, der er usamarbejdsvillig i forhold til børnenes far.[191]

2.11.3. Det politiske fokus på etniske minoritetskvinder i skilsmisse eller samlivsophør

Ud fra en søgning i Folketingets dokumenter mv. og en overordnet gennemgang af temaer, der relaterer sig til gruppen, ses det, at det politiske fokus på etniske minoritetskvinder i skilsmisse eller

---

[190] Liversage, A. (2021) *Having the Lower Hand—Investigating Interaction in the Life Course Narratives of Immigrant Women Exposed to Partner Abuse.* SAGE Journals, s. 17.
[191] Liversage, A. & Petersen, J. (2020) *Etniske minoritetskvinder og skilsmisse - med fokus på muslimske praksisser*. VIVE, s. 15.

samlivsophør i Danmark hovedsageligt har været centreret om muslimske kvinder, hvoraf en mindre gruppe oplever problemer med at opnå en religiøs skilsmisse.[192]

Der har i perioden været en del politisk fokus på muslimske kvinder, der har svært ved at opnå en religiøs skilsmisse.[193] Derudover har VIVE og Institut for Menneskerettigheder udgivet rapporter om religiøse vielser og skilsmisse, som har givet anledning til mundtlige debatter og spørgsmål.[194]

Den øgede opmærksomhed gav sig i 2021 udslag i en række politiske tiltag. Den 25. januar 2021 indgik et politisk flertal en aftale om at afsætte 40 mio. kr. på finansloven til en indsats mod social kontrol i etniske minoritetsmiljøer. Nogle af midlerne skulle bl.a. bruges til at etablere nye exit-boliger til personer, der bryder med deres familier.[195]

Derudover blev der i marts 2021 vedtaget en lovændring, der bl.a. indebar en præcisering af, at social kontrol er kerneområdet i bestemmelsen om psykisk vold, samt en skærpelse af straffen for tvangsmæssig fastholdelse i ægteskab.[196]

I perioden har der også været et vist fokus på indvandrerkvinder, der fastholdes i voldelige ægteskaber af frygt for at miste opholdstilladelsen. I 2013 blev der vedtaget en lovændring, så det fremover ikke skulle tillægges betydning ved en sag om inddragelse af opholdstilladelse, at den pågældende udlændinge kun har været i landet i kortere tid, hvis samlivet var ophævet som følge af, at udlændingen eller dennes barn havde været udsat for vold (den såkaldte voldsbestemmelse).[197]

Under et samråd den 5. april 2022 blev den såkaldte voldsbestemmelse netop debatteret med udlændinge- og integrationsministeren, idet nogle politikere mente, at voldsbestemmelsen var utilstrækkelig og at indvandrerkvinder kan blive fastholdt i ægteskaber af frygt for at miste opholdstilladelsen. [198] På samrådet oplyste ministeren, at der ville blev set på at udvide den såkaldte voldsbestemmelse i udlændingelovens § 19, stk. 7, således at den fremover kommer til at omfatte kvinder, der er familiesammenført som "medfølgende familie" til enten arbejdstagere eller studerende eller praktikanter.[199]

---

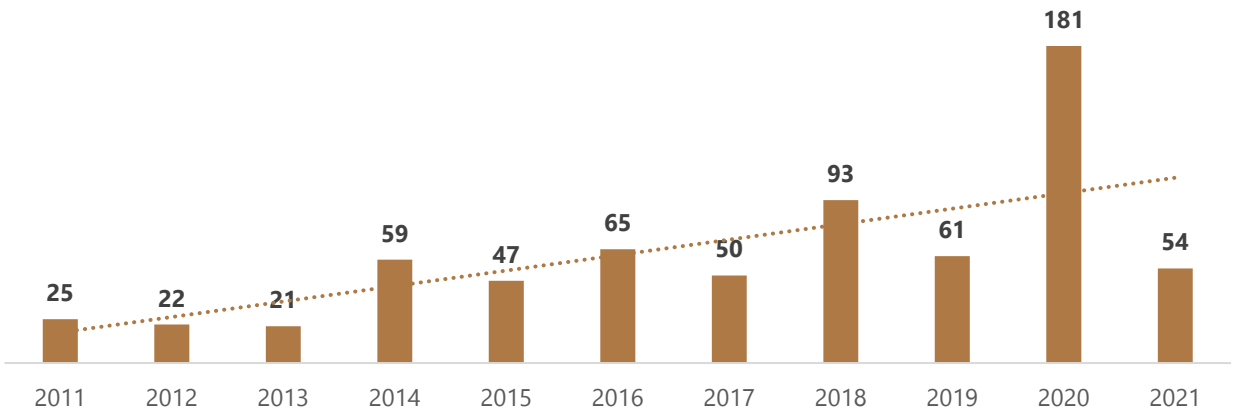
[192] Det politiske fokus er afgrænset med et eller flere af søgeordene opholdstilladelse, samlivsophør, etniske minoritetskvinder, kvinder skilsmisse, migrantkvinder, opholdstilladelse, vold og/eller tvangsægteskaber, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*
[193] Se bl.a. Udlændinge- og integrationsminister Karen Hækkerups besvarelse af 22. november 2011 af spørgsmål nr. 7 (alm. del) stillet den 13. oktober 2011 og Social- og integrationsminister Karen Hækkerups besvarelse af 9. november 2011 på spørgsmål nr. S 510 af 3. november 2011 og social- og integrationsminister Karen Hækkerups besvarelse af 14. november 2011 på spørgsmål nr. 2 (alm. del) stillet den 4. november 2011 og justitsminister Morten Bødskovs besvarelse af spørgsmål nr. S 1220 af 8. december 2011.
[194] I 2020 udgave VIVE rapporten *Etniske minoritetskvinder og skilsmisse, som blev debatteret ved besvarelsen af* § 20-spørgsmål S 562 Om at hjælpe muslimske kvinder der er fastholdt i ægteskab *og* i 2020 udgav Institut for Menneskerettigheder udgivet rapporten *Når en borgerlig vielse ikke afslutter et ægteskab* om hvordan fastlåste religiøse ægteskaber håndteres i andre EU-lande.
[195] Regeringen.dk: *Ny politisk aftale om social kontrol.*
[196] Lovforslag nr. L 126 A Forslag til lov om ændring af straffeloven, lov om pas til danske statsborgere m.v. og udlændingeloven, fremsat den 16. december 2020.
[197] Lovforslag nr. L 129 B Forslag til lov om ændring af udlændingeloven, fremsat den 30. januar 2013.
[198] Se samrådsspørgsmål G til udlændinge- og integrationsminister Mattias Tesfaye stillet af Halime Oguz den 2. december 2021.
[199] Åbent samråd om indvandrerkvinders liv i voldelige forhold og frygten for udvisning, 5. april 2022.

Undersøgelsen vidner om, at der har været nogen opmærksomhed om etniske minoritetskvinder, som fastholdes i uønskede ægteskaber på grund af deres religiøse tilknytningsforhold. I slutningen af perioden har etniske minoritetskvinder, der er fastlåst i voldelige ægteskaber af frygt for at miste deres opholdstilladelse, også været genstand for politisk bevågenhed.

9.2 Etniske minoritetskvinder i skilsmisse eller samlivsophør i den offentlige debat

Synligheden og omtalen af etniske minoritetskvinder i skilsmisse eller samlivsophør har i den offentlige debat været forholdsvis begrænset det seneste årti, dog med undtagelse af 2020. Der ses dog en mindre stigning i medieomtalen af gruppen generelt i perioden. Baseret på en systematisk søgning i publicerede artikler i danske medier i perioden fra 2011 til og med 2021, er der identificeret 676 artikler i danske medier, der handler om etniske minoritetskvinder i skilsmisse eller samlivsophør og deres retsstilling.[200]

Figur 10: Artikler om etniske minoritetskvinder i skilsmisse ellers samlivsophør fordelt efter år



Det gennemgående tema for hovedparten af artiklerne i den tiårige periode var integration og forhold for personer med ikke-vestlig baggrund i Danmark, herunder etniske minoritetskvinder i skilsmisse eller samlivsophør.

I perioden fra 2011 til 2013 handlede flere artikler om de problematikker, som kan følge af en skilsmisse for etniske minoritetskvinder fra ikke-vestlige lande i Danmark og enkelte artikler beskrev, hvordan ægteskabet kan være en måde hvorpå etniske kvinder fastholdes i voldelige forhold.

I perioden fra 2014 til 2017 var der en mindre stigning i antallet af artikler, hvori gruppen nævnes. I starten af 2014 omhandlede en række artikler tiårsdagen for den 24-års-regel i udlændingeloven,

[200] Mediesøgningen er afgrænset med et eller flere af søgeordene *ikke-vestlig*, minoritetskvinde*, indvandrerkvinde** og/eller *etniske kvinde** i sammenhæng med *skilt, skilsmisse*, samlivsophævelse** og/eller *skal skilles*. For at finde artikler, som indgår i en rets- og lovgivningsmæssige debat, er mediesøgningen yderligere afgrænset med et eller flere af søgeordene *rets*, lov*, regel** og/eller *lovgivning**, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*

som skulle forhindre familiesammenføring, hvis en af partnerne i ægteskabet er under 24 år. I samme periode begyndte flere artikler at omhandle ligestillingsdebat og feminisme blandt etniske minoritetskvinder, ligesom Sharia-lovgivningens indflydelse på etniske minoritetskvinder fra ikke-vestlige lande og deres mulighed for skilsmisse eller samlivshør også blev et mere fremtrædende tema i det samlede mediebillede.

Fra 2017 omhandlede en række artikler den danske integrationslovgivning, og hvordan den potentielt kan fastholde etniske minoritetskvinder i f.eks. voldelige ægteskaber i Danmark, fordi de frygter at blive udvist til deres hjemland.

I 2018 og særligt i 2020 var der en større stigning i antallet af artikler, der handler om gruppen. I 2018 omhandlede en række artikler forskellige forhold, hovedsageligt religiøse, der fastholder etniske minoritetskvinder i uønskede ægteskabs- eller samlivsforhold. I 2020 udkom VIVE med deres undersøgelse af etniske minoritetskvinder og skilsmisse, som øger mediernes fokus på og interesse for de mange problemer, der udgør en barriere for, at etniske minoritetskvinder opnår f.eks. skilsmisse i Danmark. Efter publiceringen af denne undersøgelse var dette tema det mest fremtrædende i den resterende periode. I slutningen af 2020 udkom en række artikler, der handlede om de såkaldte skilsmissekontrakter, hvor manden stiller en række krav til, hvordan etniske minoritetskvinder skal opføre sig efter skilsmissen.

Overordnet har der særligt indenfor de seneste par år været en stigning i medieomtalen af etniske minoritetskvinder og deres udfordringer med at opnå skilsmisse eller samlivsophør i Danmark.

10 Hjemløse borgere i en kriminaliseret livssituation

Gruppen omfatter hjemløse borgere i en kriminaliseret livssituation. Overordnet omfatter gruppen borgere, som ikke disponerer over egen (ejet eller lejet) bolig, men som er henvist til midlertidige boligalternativer, og som har intet eller kun yderst begrænset netværk.[201] At være hjemløs må i sig selv betragtes som en ekstrem udsat situation, hvor andre former for udsathed som f.eks. fysisk og psykisk sygdom, misbrug, pludselige livsændringer og fattigdom ofte er sammenfaldende.[202] Hjemløshed er således et omfattende og komplekst socialt og retligt samfundsproblem. I dette afsnit er gruppen afgrænset til at omhandle de hjemløse borgere, der overnatter på gaden, og som af den grund oplever at blive kriminaliseret. Disse borgere må anses for at befinde sig i en helt særlig sårbar og udsat situation. En mere generel hjemløseproblematik er dog også inddraget.

Ifølge VIVE's hjemløsetælling fra 2019 blev der dette år registeret i alt 6.431 borgere, som befandt sig i en hjemløshedssituation.[203] Antallet af hjemløse borgere har været jævnt stigende fra 2009, hvor der blev registreret i alt 4.998 borgere i en hjemløshedssituation. Der er identificeret forskellige tendenser i forhold til hjemløshedssituationer, hvor der f.eks. fra 2017 til 2019 har været en stigning i antallet af personer, der kan kategoriseres som gadesovere, og et fald i registrerede sofasovere.[204]

Data
Afsnittet er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt 152 organisationer og foreninger, som har et indgående kendskab til udsatte borgere i Danmark og en række baggrundsinterviews med organisationerne SAND (de hjemløses landsorganisation), Projekt Udenfor (opsøgende gadeplansarbejde samt indsamling og formidling af viden om hjemløshed), Stenbroens Jurister (retshjælp til bl.a. hjemløse), Kirkens Korshær Herberg, samt forskere, fagpersoner og kommunale sagsbehandlere. Feltnoter fra en gadeplanstur med Projekt Udenfor samt en række relevante rapporter og undersøgelser indgår også i det samlede datagrundlag.

Som nævnt indledningsvist er denne rapport alene baseret på interviewpersonernes egne oplevelser og problemforståelse. Justitia har således ikke med denne rapport foretaget en retlig undersøgelse af de beskrevne sociale og retlige problemstillinger. En sådan undersøgelse indgår i projektets anden fase.

---

[201] Benjaminsen, L. (2019) *Hjemløshed i Danmark.* VIVE, s. 15.
[202] Udsatte.dk: *Hjemløshed*; Udenfor.dk: *Hjemløshed*; Socialstyrelsen.dk: *Litteraturoverblik på hjemløshedsområdet*; Benjaminsen, L. (2019) *Hjemløshed i Danmark*, VIVE, s. 63-66; SFI (2015) *Solen går op, Solen går ned, og jeg venter bare - Livet på Hjemløseboformer*. Rådet for Socialt Udsatte, s. 10; Benjaminsen, L., Enemark, H. M. & Jeppesen, T. (2020) *Hjemløshed i ungdommen. En registerbaseret undersøgelse af unges forløb før og efter en hjemløshedssituation.* VIVE, s. 34-47.
[203] Benjaminsen, L. (2019) *Hjemløshed i Danmark*. VIVE, s. 25.
[204] Ibid.

10.1 Fortællinger om de sociale og retlige problemstillinger for gruppen af hjemløse borgere i en kriminaliseret livssituation

10.1.1 Kriminalisering af gadesoveres overlevelsesstrategier

Selvom det ikke er ulovligt at være hjemløs i Danmark, beretter flere interviewpersoner om, at der indenfor de seneste år er sket en samfundsmæssig kriminalisering af gadesovere, som er en særlig og voksende gruppe af hjemløse borgere i Danmark.

Med præcisering af reglerne om utryghedsskabende lejre i 2017, er der således ifølge interviewpersonerne sket en de facto kriminalisering af gadesoveres overlevelsesstrategier og -adfærd i det offentlige rum. [205] Politiet fik med reglerne bl.a. mulighed for at give en bødestraf på 1.000 kr. og mulighed for at nedlægge et zoneforbud, der omfatter en hel kommune, når en borger har opholdt sig i en såkaldt "utryghedsskabende lejr".[206]

Rigspolitiet oplyser, at der fra den 1. april 2017 til den 31. december 2020 er rejst 554 sigtelser for overtrædelser af forbud mod etablering af og ophold i utryghedsskabende lejre. Samtlige sigtelser er rejst af Københavns Politi. I samme periode har Københavns Politi meddelt 231 zoneforbud.[207]

Herudover tilføjer flere af interviewpersonerne, at gadesovere i byerne er blevet endnu mere udsatte og sårbare som følge af en stigende anvendelse af det såkaldte *Dark Design,* der helt overordnet er byrumsdesign, der har til formål at få bestemte mennesker til at afholde sig fra at tage ophold bestemte steder. Eksempler herpå kan være etablering af skrå varmeriste, armstøtter på bænke, hegn under trapper samt automatisk lys og høj musik. Samtlige nævnte designs har til formål at forhindre gadesovere i at tage hvile og ophold i byen.[208]

Ifølge interviewpersonerne har det hidtil været en velkendt overlevelsesstrategi blandt gadesovere at sove flere sammen og gerne i befærdede områder både af hensyn til gadesovernes egen tryghed og sikkerhed samt af hensyn til deres helbred.[209]

Som resultat af både præcisering af reglerne om utryghedsskabende lejre og omfattende etablering af Dark Design i byrummet, er det interviewpersonernes erfaring, at der er sket en adfærdsændring blandt gadesovere, fordi deres overlevelsesstrategier på mange måder er blevet lovstridige og besværliggjorte. Det har medført, at gadesovere er rykket ud af byerne til mere afsides steder og at

---

[205] Lovforslag nr. L 215 om forslag til lov om ændring af straffeloven (skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri), vedtaget den 14. juni 2017 samt bekendtgørelse nr. 305 af 31. marts 2017, hvorved der blev indsat et nyt § 3, stk. 4, om utryghedsskabende lejre i ordensbekendtgørelsen.
[206] Ordensbekendtgørelsen § 3, stk. 4.
[207] Justitsministeriet (2021) *Status for indsatsen mod utryghedsskabende lejre.*
[208] Udenfor.dk: *Dark Design.*
[209] Se også Udenfor.dk: *Kriminalisering af hjemløshed.*

de i højere grad end tidligere sover alene, da det at sove flere sammen kan betragtes som en "utryghedsskabende lejr".

I praksis er udsatheden blandt gadesovere således markant forøget, og flere interviewpersoner peger på, at reglerne om zone- og lejrforbud bærer præg af at være diskriminerende overfor gadesoveres levevilkår. Muligheden for at pålægge gadesovere bødestraf har øget udsatheden i den forstand, at gadesovere ikke kan betale pålagte bøder, og de bliver derfor yderligere forgældet.

Endelig beretter interviewpersonerne om, at det på grund af den adfærdsændring, der er sket hos gadesoverne som følge af de nævnte tiltag, er blevet endnu sværere for bl.a. gadeplansarbejdere at finde og hjælpe gadesovere i Danmark.

10.1.2 Skærpet kriminalisering af tiggeri

Relateret til problemstillinger i forhold til kriminalisering af gadesovere fremhæver flere interviewpersoner, at der i samme periode er sket en skærpet kriminalisering af tiggeri. Ifølge interviewpersonerne er tiggeri nemlig også en velkendt overlevelsesstrategi blandt nogle specifikke grupper af hjemløse.[210]

Med en ændring af straffeloven 2017 blev der vedtaget en skærpelse af bestemmelsen om tiggeri, således at tiggeri i det offentlige rum nu som udgangspunkt straffes med 14 dages fængsel.[211] Det tidligere gældende krav om en forudgående advarsel fra politiet som en betingelse for straf blev ligeledes afskaffet med lovændringen i de tilfælde, hvor den pågældende person har tigget i gågader, ved stationer, ved supermarkeder eller i offentlige transportmidler.[212]

Flere interviewpersoner påpeger, at lovændringen om "utryghedsskabende tiggeri" ligeledes har medført, at grupper af hjemløse, som er afhængige af at tigge for at forsørge sig selv, bliver endnu mere udsatte, idet de afholder sig fra at tigge for at undgå fængsel.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afsagde i 2021 en dom i en sag mod Schweiz, hvor en rumænsk tigger var blevet idømt en bøde på 500 euro, som senere blev konverteret til en fængselsstraf. Menneskerettighedsdomstolen fandt, at Schweiz under de foreliggende omstændigheder havde krænket kvindens ret til respekt for privatliv efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8. Den schweiziske lovgivning om tiggeri udgjorde dermed en krænkelse af EMRK. Det fremgår bl.a. af dommen, at Menneskerettighedsdomstolen lagde vægt på, at tiggeri havde givet kvinden mulighed for at opnå indkomst og afhjælpe sin fattigdomssituation, og ved at forbyde tiggeri generelt og straffe hende havde de schweiziske

[210] Se også Udenfor.dk: *Kriminalisering af hjemløshed.*
[211] Lovforslag nr. L 215 om forslag til lov om ændring af straffeloven (skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri), vedtaget den 14. juni 2017.
[212] Straffeloven § 197, stk. 2.

myndigheder forhindret hende i at kontakte andre personer for at få hjælp, hvilket havde været en af hendes muligheder for at få opfyldt sine grundlæggende behov.[213]

Direktøren for Institut for Menneskerettigheder, Louise Holck, har bl.a. på baggrund af den nævnte afgørelse anført, at den danske tiggerlovgivning sandsynligvis er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.[214]

I februar 2022 blev der dog afsagt en dom i en lignende sag af den danske Højesteret, hvor det blev fastslået, at det ikke var i strid med bl.a. retten til privatliv at straffe en hjemløs mand med 60 dages fængsel for tiggeri og indrejse i strid med et indrejseforbud. Højesteret lagde i præmisserne vægt på, at der i Danmark er adgang til offentlig hjælp for personer i nød, og at der derfor kun helt undtagelsesvist vil kunne forekomme ekstraordinære tilfælde, hvor den menneskelige værdighed er truet for en person, som følge af, at den pågældende ikke har tilstrækkelige midler til at dække sine grundlæggende behov. Sådanne ekstraordinære omstændigheder forelå ikke i den konkrete sag, og den idømte straf var derfor ikke et uproportionalt indgreb i hans ret til privatliv, jf. artikel 8, stk. 2.[215] Dommen er ligeledes omtalt i afsnit 1.1.

Ifølge en af interviewpersonerne, tyder denne dom dog på, at Højesteret ikke har meget kendskab til livet på gaden, hvor den reelle adgang til det danske sociale sikkerhedsnet i mange tilfælde er ikke-eksisterende, særligt for de hjemløse EU-borgere (se nærmere afsnit 7), som ikke er en del af det danske offentlige system.

Det er overordnet flere af interviewpersonernes opfattelse, at levevilkår og retstilstanden for hjemløse borgere samlet set er blevet alvorligt forringet, særligt for de hjemløse borgere, som overnatter på gaden.

10.1.3 Mangelfuld vejledning og Ankestyrelsens lange sagsbehandlingstider er en væsentlig udfordring for hjemløse borgere

Flere interviewpersoner fortæller, at hjemløse borgeres møde med det offentlige system er en mere gennemgående og generel udfordring for hjemløse borgere, uanset hvilken hjemløshedssituation, de befinder sig. Det er interviewpersonernes erfaring, at hjemløse borgere er i en særlig sårbar situation i mødet med bl.a. det kommunale system. Et møde, der i forvejen er ganske ressourcekrævende for hjemløse borgere, og som ifølge interviewpersonerne bliver yderligere udfordret af bl.a. mangelfulde vejledninger om f.eks. botilbud og hjemløse borgeres klagemuligheder, samt en underliggende præmis om kommunale besparelser.

Institut for Menneskerettigheder har i 2017 udgivet rapporten *Hjemløse borgeres rettigheder i kommunerne,* der bl.a. har fokus på hjemløse borgeres ret til bolig, social sikkerhed og forsørgelse.

---

[213] Højesteret - Ikke i strid med menneskerettighederne at straffe for tiggeri (domstol.dk)
[214] Politiken.dk: *Dom over tigger i Schweiz kan få konsekvenser i Danmark*, den 26. januar 2021.
[215] Højesterets dom af 22. februar 2022 i sag 91/2020.

Rapporten anfører, at kommunerne er forpligtede til at tilbyde en social handleplan til den enkelte hjemløse borger, der skal sikre sammenhæng og kontinuitet i den samlede indsats bl.a. indenfor de nævnte fokusområder. Rapporten refererer til VIVE's kortlægning af hjemløshed i Danmark 2017, der finder, at kun knap en tredjedel af de hjemløse borgere har en sådan handleplan.[216] Rapporten peger på, at det bl.a. kan være vanskeligt for både kommuner og i særdeleshed for de hjemløse borgere at orientere sig i de mange forskellige typer af planer, der stilles krav om på social- og beskæftigelsesområdet, og at der i kommunerne er forskellige opfattelser af, hvad en handleplan er og hvad den skal bruges til.[217]

Det er ligeledes flere af interviewpersonernes erfaringer, at hjemløse borgere har svært ved selv at orientere sig i og ansøge om de mange forskellige tilbud, som de ifølge reglerne er berettiget til. Interviewpersonerne har herudover set flere eksempler på fejlbehæftede ansøgninger, som er udfyldt med hjælp fra kommunale sagsbehandlere om f.eks. botilbud, og hvor fejlene har medvirket til, at der er meddelt afslag på det ansøgte. Hjemløse borgere oplever herudover mangelfuld vejledning om deres klagemuligheder og de mangler ressourcer til selv at indlede en klageproces.

Rådet for Socialt Udsatte har i 2020 udgivet rapporten *Socialt udsattes brug af klagesystemet,* der beskriver en række forhold, som udgør en barriere for, at udsatte borgere generelt gør brug af deres klagemuligheder. Rapporten problematiserer bl.a. kommunernes formidling af afgørelser, begrundelser og klagevejledning, samt kommunernes og Ankestyrelsens sagsbehandlingstider.[218]

Enkelte interviewpersoner fortæller, at Ankestyrelsens lange sagsbehandlingstider forsat er en stor udfordring for hjemløse borgere, og det påpeges bl.a. i den forbindelse, at hjemløse borgeres udsathed risikerer at blive forstærket i den tid, hvor de afventer Ankestyrelsens afgørelser.

En helt konkret problemstilling, der bliver udfordret af Ankestyrelsens lange sagsbehandlingstider, er, når hjemløse borgere bliver smidt ud af et bosted, og ønsker af klage over denne afgørelse. En af interviewpersonerne har flere gange oplevet, at hjemløse borgere er blevet smidt ud fra et bosted på grund af rygter om vold eller trusler om vold, uden forholdene er tilstrækkeligt undersøgt, og hvor det efterfølgende viser sig, at der ikke var grundlag for beskyldningerne. Det er interviewpersonens oplevelse, at hjemløse borgere kun sjældent modtager vejledning om deres klagemuligheder i den forbindelse, og hvis borgeren formår at klage, så er problemet med den meget lange sagsbehandlingstid i Ankestyrelsen, at borgeren i mellemtiden har opgivet at få medhold i sin klagesag og mistet håbet om en mere permanent boform.

[216] Se også Benjaminsen, L (2017) *Hjemløshed i Danmark 2017. National kortlægning.* VIVE, s. 90.
[217] Kiørboe, E. & Zarrehparvar, M. (2017) *Hjemløse borgeres rettigheder i kommunerne.* Institut for Menneskerettigheder, s. 7.
[218] Rådet for Socialt Udsatte (2020) *Socialt udsattes brug af klagesystemet*, s. 7.

10.2 Det politiske fokus på hjemløse borgere i en kriminaliseret livssituation

Ud fra en søgning i Folketingets dokumenter mv. og en overordnet gennemgang af temaer, der relaterer sig til gruppen, ses det, at hjemløse borgeres retsstilling gennem en årrække generelt har haft stor politisk bevågenhed.[219] Det øgede politiske fokus har ført til en række forskellige initiativer og lovændringer, der bl.a. har haft til formål at forbedre levevilkårene for gruppen, men der ses også lovændringer rettet mod tiggeri og utryghedsskabende lejre, hvilket særligt lader til at være rettet mod udenlandske hjemløse.

I 2012 og 2013 blev der stillet flere spørgsmål til forskellige ministre om det stigende antal unge hjemløse og hvilke initiativer, der kunne iværksættes for at bremse denne udvikling.[220]

I 2015 blev der sat fokus på, at kriminelle i stigende grad blev løsladt til hjemløshed. Kriminalforsorgen iværksatte derfor flere tiltag.[221] I 2016 var den daværende børne- og socialminister indkaldt til samråd om, hvordan regeringen agtede at nedbringe antallet af hjemløse borgere i Danmark og hvordan kontanthjælpsloftet påvirkede antallet af hjemløse.[222]

I oktober 2017 udarbejdede den daværende regering en handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed, der skulle bidrage til en massiv indsats mod stigningen i antallet af hjemløse i Danmark. I den forbindelse blev der afsat 250 mio. kr. fra satspuljen i 2018.[223]

I 2017 blev der endvidere indført et forbud mod utryghedsskabende lejre og straffen for tiggeri nær stationer, gågader osv. blev skærpet, således at der ikke længere var krav om en forudgående advarsel.

Disse ændringer resulterede i en omfattende debat, hvor flere partier argumenterede for at tilbagerulle reglerne, da de kriminaliserer hjemløse personer og bidrager til flere problemer og udfordringer for gruppen. Den daværende statsminister besvarede i 2018 et § 20-spørgsmål om forbuddene mod utryghedsskabende lejre og tiggeri.[224] Statsministeren henviste til, at forbuddene var blevet indført i 2017, da der var sket en tilstrømning af personer til Danmark, som skabte utryghed

---

[219] Det politiske fokus er afgrænset med et eller flere af søgeordene hjemløse i sammenhæng med ordene migranter, unge samt ordene gadesovere, sofasovere, lejrloven, lejrlovgivning, utryghedsskabende lejre og/eller herberger, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*

[220] Se bl.a. Sundheds- og ældreminister Sophie Løhdes (V) besvarelse af 29. oktober 2015 på spørgsmål nr. 237 (alm. del) stillet af Sundheds- og Ældreudvalget og social-, børne- og integrationsminister Annette Vilhelmsens (SF) besvarelse af 23. august 2013 på spørgsmål nr. 339 (alm. del) stillet af Socialudvalget.

[221] Justitsminister Mette Frederiksens (S) besvarelse af 12. januar 2015 på spørgsmål nr. 337 (alm. del) stillet af Retsudvalget den 26. marts 2015.

[222] Samråd afholdt den 20. december 2016 om at nedbringe antallet af hjemløse i Danmark.

[223] Handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed (2017).

[224] Statsminister Lars Løkke Rasmussens (V) mundtlige besvarelse af § 20-spørgsmål US 7 af 13. november 2018 om hjemløse, der får bøder og opholdsforbud.

og fyldte i bybilledet ved at lave lejre og tigge. Statsministeren anførte desuden, at nogle danske hjemløse borgere har måtte "betale en pris" for, at der skulle løses et større problem, som var at gøre det mindre attraktivt for personer at strømme til Danmark og være hjemløs.[225] I 2019 blev der stillet et forslag om at afskaffe zoneforbuddet og stoppe kriminaliseringen af hjemløse borgere, som imidlertid bortfaldt, da det ikke mødte bred nok opbakning fra partierne.[226]

I 2020 blev der indgået en politisk aftale om at præcisere reglerne om forbud mod utryghedsskabende lejre.[227] Med aftalen blev det præciseret, at hensigten med forbuddet er at sætte ind over for etablerede lejre af permanent karakter, som skaber utryghed, og ikke at ramme hjemløse borgere, der tvinges til at sove udenfor på gaden.[228] Det blev endvidere foreslået, at det igen skal være muligt at meddele en advarsel før et egentligt zoneforbud.[229]

Senest er der i 2021 indgået en politisk aftale *Fonden for blandede byer – flere billige boliger og en vej ud af hjemløshed af 26. november 2021*.[230] Aftalen præsenterer bl.a. forskellige initiativer til, hvordan indsatsen mod hjemløse borgere kan omlægges, så antallet af personer i hjemløshed nedbringes mest muligt.[231]

Gruppen har overordnet set gennem hele perioden været genstand for en stabil politisk opmærksomhed, hvilket har resulteret i debatter, aftaler og afsættelse af flere midler, men gruppen har samtidig også været ramt af lovtiltag, der bl.a. forsøger at bremse tilstrømningen af udenlandske hjemløse, men som af interesseorganisation er mv. vurderes at ramme alle hjemløse.

10.3 Hjemløse borgere i en kriminaliseret livssituation i den offentlige debat

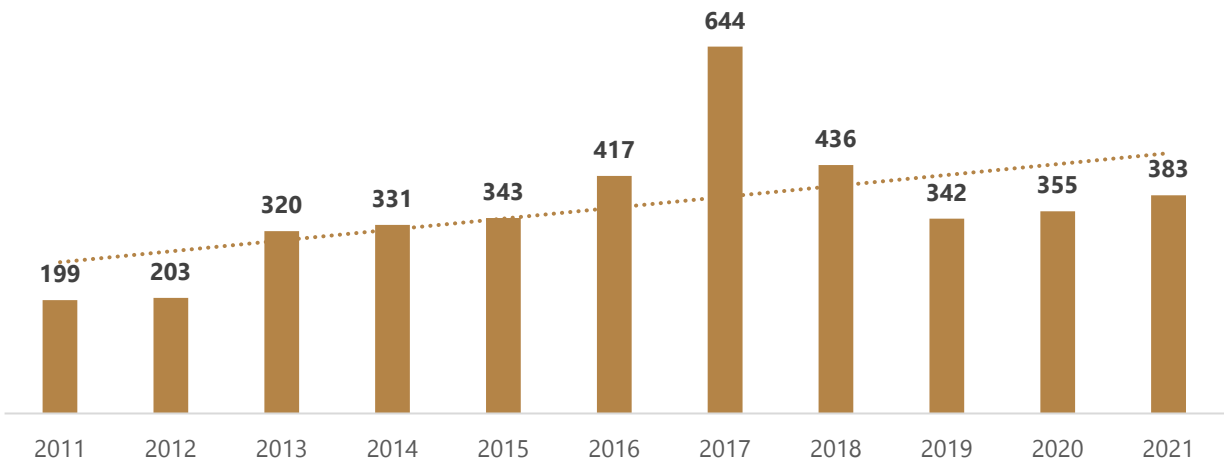
Hjemløshed i Danmark er en samfundsmæssig problemstilling, der gennem det seneste årti har opnået stor synlighed og omtale i den offentlige debat. Baseret på en systematisk søgning i

[225] Statsminister Lars Løkke Rasmussens (V) mundtlige besvarelse af § 20-spørgsmål US 7 af 13. november 2018 om hjemløse, der får bøder og opholdsforbud
[226] Beslutningsforslag nr. B 95 Forslag til folketingsbeslutning om at afskaffe zoneforbuddet og stoppe kriminaliseringen af hjemløse, fremsat den 8. februar 2019.
[227] Aftale mellem regeringen (socialdemokratiet) og Radikale Venstre, SF og Enhedslisten om: Enighed om reglerne om utryghedsskabende lejre (2020).
[228] Aftale mellem regeringen (socialdemokratiet) og Radikale Venstre, SF og Enhedslisten om: Enighed om reglerne om utryghedsskabende lejre (2020).
[229] Aftale mellem regeringen (socialdemokratiet) og Radikale Venstre, SF og Enhedslisten om: Enighed om reglerne om utryghedsskabende lejre (2020).
[230] Aftale mellem regeringen (socialdemokratiet), Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Kristen Demokraterne om: Fonden for blandede byer – flere billige boliger og en vej ud af hjemløshed af 26. november 2021.
[231] Ibid., s. 4-6.

publicerede artikler i danske medier i perioden fra 2011 til og med 2021, er der identificeret 19.859 artikler i danske medier, der handler om hjemløse borgere og deres retsstilling.[232]

Afgrænses mediesøgningen yderligere til hjemløse borgere i en såkaldt kriminaliseret livssituation og/eller hjemløse borgere i mødet med det offentlige system, er der identificeret 3.973 artikler i danske medier i den pågældende periode.[233] Der ses en generel stigning af gruppens synlighed og omtale i den offentlig debat over tid, dog med en markant stigning i 2017.

Figur 11: Artikler om hjemløse borgere i en kriminaliseret livssituation fordelt efter år



Der har været en række forskellige fremtrædende temaer i løbet af den tiårige periode. Særligt i begyndelsen af perioden fyldte nedlukningen af en række herberger i storbyerne en del i det samlede mediebillede, og det samme gjorde et stigende antal udenlandske hjemløse i Danmark. Udenlandske hjemløse borgere i Danmark har været et gennemgående tema i den offentlige debat over hele perioden. Særligt rumænske romaer er en af de udenlandske grupper af hjemløse borgere, der ofte har været fremhævet i denne sammenhæng. Manglende boliger, særligt såkaldte skæve boliger til hjemløse borgere i Danmark, har ligeledes været et gennemgående tema i den offentlige debat i hele perioden.

Fra 2012 handlede flere artikler det stigende antal hjemløse borgere i Danmark, hvor hjemløshed blandt helt unge borgere var et hyppigt tema. I samme periode var effekten af den danske hjemløsestrategi, der blev vedtaget i 2008, ligeledes et gennemgående tema, hvor bl.a. en generel udbredelse af *Housing First*-metoden (som går ud på, at borgeren tilbydes en permanent bolig før

[232] Mediesøgningen er afgrænset med et eller flere af søgeordene *gadesover*, hjemløs** og/eller *hjemløshed**. For at finde artikler, som indgår i en rets- og lovgivningsmæssige debat, er mediesøgningen yderligere afgrænset med et eller flere af søgeordene *rets*, lov*, regel** og/eller *lovgivning**, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*

[233] Mediesøgningen er yderligere afgrænset med et eller flere af søgeordene *gadesover*, hjemløs** og/eller *hjemløshed** i sammenhæng med et eller flere af søgeordene *kriminalisering, kriminaliser*, utryghedsskab*, tiggeri, lejrlov, betleri*, vejled*, klage*, klagemulighed, kommune*, ankestyrelsen, klagevejledning* og/eller *diskriminering** For at finde artikler, som indgår i en rets- og lovgivningsmæssige debat, er mediesøgningen yderligere afgrænset med et eller flere af søgeordene *rets*, lov*, regel** og/eller *lovgivning**, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*

andre indsatser) i kommunerne blev diskuteret som et værdifuldt værktøj i den sociale indsats mod hjemløshed.

Fra 2014 begyndte afrikanske mænd at være en af de grupper af udenlandske mænd, der ofte bliver fremhævet, og endnu engang bliver de mange udenlandske hjemløse, særligt i storbyerne, problematiseret som et vedvarende og stigende problem. I samme periode begyndte kriminalisering af hjemløse borgeres livssituation af være et mere generelt tema, bl.a. afledt af en sag om en ung rumæner, som anklagemyndigheden i 2013 nedlagde påstand om at udvise på baggrund af tre domme for tiggeri. Såvel Østre Landsret som Højesteret afviste dog anklagemyndighedens påstand om udvisning.

I perioden fra 2013 til 2016 var det særligt den omfattende samfundsmæssige kriminalisering af hjemløse borgere, der blev debatteret i offentligheden, hvor flere artikler omhandlede sager med f.eks. hjemløse borgere, der fik bøder for ikke at registrere sig i deres opholdskommune. Andre mere enkeltstående temaer i perioden vedrørte politiets anholdelse af en stor gruppe hjemløse flaskesamlere og hjemløse borgere, som fik bøder for at sove i nærheden af skoler.

I 2017 besluttede den daværende regering bl.a. at fordoble straffen for tiggeri, og en tidligere gældende betingelse om forudgående advarsel for tiggeri inden strafpålæggelse blev afskaffet. Dette tiltag blev fulgt op af et lovinitiativ om en udvidelse af det zoneforbud, som blot få måneder forinden gjorde det ulovligt at etablere eller opholde sig i lejre, som skaber utryghed i nærområdet.

Begge initiativer var genstand for massiv kritik i den offentlige debat i både 2017 og 2018, hvor en lang række organisationer påpegede, at tiltagene både er på kant med Danmarks internationale forpligtelser og udtryk for lovsjusk. I denne periode kom der også flere artikler, som omhandlede fredelige hjemløse borgere, som både fik bøder og blev straffet med fængsel som følge af disse lovtiltag.

Fra 2018 begyndte fænomenet Dark Design at optræde i bybilledet og en række organisationer fremførte, at hjemløse borgeres levevilkår for alvor er blevet forringet.[234] De mange afledte problemer af den øgede kriminalisering af hjemløse borgere og stigende udførsel af Dark Design i storbyerne var et gennemgående tema i mediebilledet i den resterende periode.

Gruppen har generelt gennem det seneste årti opnået stor synlighed og omtale i den offentlige debat. Over hele perioden ses generelt at have været mest fokus på hjemløse borgeres forringede levevilkår og den øgede kriminalisering af hjemløse borgeres livssituation.

[234] Information om Dark Design på Projekt Udenfors hjemmeside.

11 Enlige forældre i en udsat situation

Gruppen omfatter enlige forældre i en udsat situation. Gruppen er afgrænset til at omfatte enlige forældre, som af økonomiske, sociale eller helbredsmæssige årsager er i en udsat situation, og som i forbindelse med en aktuel eller tidligere samlivsophævelse eller skilsmisse er yderligere sårbare på grund af samværs- eller forældremyndighedsspørgsmål.

Omfanget af gruppen er ukendt, men ifølge Danmarks Statistik blev 15.000 par skilt i 2020,[235] og der er i alt ca. 186.000 enlige husstande i Danmark.[236] SFI (nu VIVE) vurderer i en stikprøveundersøgelse fra 2017, der handler om livsvilkår og social eksklusion i Danmark, at ca. 40 procent eller 344 personer ud af i de alt 3.059 adspurgte respondenter er enlige med hjemmeboende børn.[237] Af respondentgruppen med enlige hjemmeboende børn anslår undersøgelsen, at ca. 9 procent tilhører gruppen af socialt udsatte og endnu 34 procent tilhører risikogruppen.[238] Ifølge undersøgelsen er gruppen af udsatte enlige forældre og risikogruppen udfordret af bl.a. økonomiske og psykiske udfordringer og herudover uden det store overskud eller netværk til at forbedre deres livssituation.

Data
Afsnittet er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt danske organisationer og foreninger, som har et indgående kendskab til udsatte borgere i samfundet og en række baggrundsinterviews med organisationen Forælder Fonden (hjælpeorganisation, der støtter enlige forældre og deres børn), samt flere advokater, som bl.a. bisidder enlige forældre i familiesager. Herudover indgår en række rapporter og undersøgelser i det samlede datagrundlag.

Som nævnt indledningsvist er denne rapport alene baseret på interviewpersonernes egne oplevelser og problemforståelse. Justitia har således ikke med denne rapport foretaget en retlig undersøgelse af de beskrevne sociale og retlige problemstillinger. En sådan undersøgelse indgår i projektets anden fase.

11.1 Fortællinger om de sociale og retlige problemstillinger for gruppen af enlige forældre i en udsat situation

11.1.1 Lange sagsbehandlingstider er en stor udfordring for enlige forældre

Ifølge flere af interviewpersonerne er de lange sagsbehandlingstider hos myndighederne, særligt i Familieretshuset, en stor udfordring både for enlige forældre i al almindelighed, men i særdeleshed

[235] Danmarks Statistik: *Skilsmisser i 2020 på niveau med tidligere år.*
[236] Danmarks Statistik: *Husstande og familier.*
[237] Benjaminsen, L., Andrade, B. S. & Enemark, H. M. (2017) *Fællesskabsmålingen. En undersøgelse af levevilkår og social eksklusion i Danmark.* SFI, s. 75.
[238] Ibid.

for de mere sårbare enlige forældre. Familieretshuset, der blev oprettet i 2019, behandler sager om bl.a. forældremyndighed, bopæl og samvær efter reglerne i forældreansvarsloven, og overtog de opgaver, som Statsforvaltningen tidligere havde haft.

Familieretshusets sagsbehandlingstider er kritiseret for at være alt for lange og Folketingets Ombudsmand har modtaget en række henvendelser fra forældre omhandlende dette. Ombudsmanden indledte på den baggrund en undersøgelse af Familieretshusets sagsbehandlingstider i to sagstyper; *sager om udmøntning af familierettens domme om overvåget samvær* og *sager om midlertidigt samvær efter forældreansvarslovens § 29.*

Ombudsmanden offentliggjorde i 2021 resultatet af undersøgelsen. Konklusionen var, at børn og forældrene skal vente alt for længe på at få behandlet de omfattede sagstyper. I 2020 var sagsbehandlingstiden i de to typer af sager i gennemsnit mere end 12 uger, selvom det følger af retsgrundlaget, at sagerne skal behandles hurtigst muligt. [239]

Ombudsmanden udtalte i den forbindelse:

> *" Vi taler om mennesker, der er havnet i svære og ofte konfliktfyldte situationer. Derfor er en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på tre måneder i sager om overvåget eller midlertidigt samvær alt for lange. Jeg forstår årsagerne til de lange sagsbehandlingstider, men det ændrer ikke på, at de er alt for lange for både børn og forældre."*
>
> Niels Fenger, Ombudsmand

Folketinget har af flere omgange tilført yderligere bevillinger til Familieretshuset, som sammen med andre initiativer skulle nedbringe sagsbehandlingstiden.

Flere interviewpersoner erfarer dog, at sagsbehandlingstiden ikke er blevet forbedret siden 2020. Dette udgør et meget stort problem, særligt for de enlige og udsatte forældre. Interviewpersonerne oplever således, at konflikterne for denne gruppe ofte bliver forstørret af ventetiden, og at mistrivslen for både børn og forældre bliver forværret.

Familieretshuset oplyser, at de gennemsnitlige sagsbehandlingstider pt. for sager vedrørende samvær, bopæl og forældremyndighed er 16-18 uger.[240]

11.1.2 Familieretshuset og kommunerne sagsbehandlinger modarbejder til tider direkte hinanden

Flere interviewpersoner beretter om, at det er deres erfaring, at Familieretshuset og kommunerne har en meget forskelligartet sagsbehandling, og at sagsbehandlingen hos de to myndigheder til tider direkte modarbejder hinanden.

---

[239] Ombudsmanden.dk: *Alt for lange sagsbehandlingstider i Familieretshuset.*
[240] Familieretshuset.dk: *Sagsbehandlingstider for samvær, bopæl og forældremyndighed.*

En af interviewpersonerne har bl.a. set eksempler på store forskelle i dokumentationskravet hos de to myndigheder, og store forskelle i de konkrete fortolkninger, som de to myndigheder anlægger af de samme regler. Interviewpersonen uddyber, at den ene myndighed f.eks. stiller en række specifikke krav til dokumentation for et forhold, som så efterfølgende afvises som utilstrækkelige af den anden myndighed. Der er også eksempler på, at de to myndigheder har en forskellig praksis for den samme type sager. Ifølge den samme interviewperson gør sådanne forhold det svært for de involverede enlige forældre både at forudse deres retsstilling og at fremsætte krav.

11.1.3 Vilkårlig sagsbehandling i kommunerne

Flere interviewpersoner påpeger, at også den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i kommunerne udgør et væsentligt problem, særligt for de enlige forældre, som i forvejen befinder sig i en udsat situation. Sagsbehandlingstiden udgør derfor i sig selv et stort retssikkerhedsmæssigt problem.

Interviewpersonerne erfarer, at foruden sagsbehandlingstid og mangelfuld vejledning hos kommunerne, fremstår selve sagsbehandlingen i de enkelte kommuner tillige personafhængig og vilkårlig. Det er desuden interviewpersonernes oplevelse, at kommunerne ikke er gode nok til at arbejde sammen på tværs af kommunegrænserne.

En af interviewpersonerne fremhæver, at fejl i den kommunale sagsbehandling har store konsekvenser for de involverede. Interviewpersonen nævner et eksempel herpå, hvor et afslag i en boliganvisningssag betød, at den pågældende forælder fik afslag på samvær, selvom afslaget på boligen var givet på et fejlagtigt grundlag.

Forælder Fonden udkom i 2020 med rapporten *Enlige forældre i sårbar livsposition - og deres børn. Danmark 2020,* som er baseret på en intern undersøgelse af fondens målgruppe og deres børn.

Rapporten peger bl.a. på, at der i målgruppen er en udpræget mistillid til det kommunale system. Ifølge rapporten er det en gennemgående opfattelse blandt fondens målgruppe, at man ikke kan forlade sig på de sociale myndigheder, når man befinder sig i en sårbar situation. Rapporten kommer med flere eksempler på, at enlige forældre, som har brug for hjælp til både børnene og dem selv i forbindelse med en konfliktfyldt skilsmisse, ofte efterlades med et indtryk af usammenhængende processer, der hverken forbedrer samarbejdet med den anden forælder, eller formår at forbedre børnenes trivsel.[241] Ifølge rapporten henvender størstedelen af de enlige forældre sig vedrørende en boligproblematik, og 66 procent heraf vurderes enten at være boligløse eller befinde sig i en usikker boligsituation, f.eks. i form af ulovlig fremleje. Ca. 48 procent af gruppen udgøres af såkaldte "sofasovere", dvs. de bor midlertidigt og uden formel aftale hos familie eller venner, på herberger, væresteder eller hos en ekspartner.[242]

[241] Forælder Fonden (2020) *Enlige forældre i sårbar livsposition - og deres børn. Danmark 2020*, s. 8.
[242] Ibid., s. 5-9.

Forælder Fonden anfører i den nævnte rapport, at det er deres erfaring, at enlige forældre som er i en svær boligsituation, ofte ikke har været i kontakt med myndighederne. Dette kan være et resultat af manglende kendskab til eller tillid til de tilbud, som eksisterer i det offentlige. Fonden fremhæver herudover - som begrundelse for den manglende kontakt med myndighederne - frygten for, at dem, man henvender sig til, vil underrette de sociale myndigheder om situationen, og at man som enlig forælder dermed risikerer at miste børnene.[243]

Ifølge VIVE's hjemløsetælling var der i 2019 registreret 159 forældre i en hjemløshedssituation med i alt 227 børn.[244]

11.2 Det politiske fokus på enlige forældre i en udsat situation

Ud fra en søgning i Folketingets dokumenter mv. og en overordnet gennemgang af temaer, der relaterer sig til gruppen, ses det, at den politiske opmærksomhed på gruppen af enlige forældre i en udsat situation det seneste årti primært har angået deres forsørgelsesgrundlag eller incitament til at arbejde. [245] Der har således været flere ændringer af betydning for gruppen, f.eks. ændringer i beskæftigelsesfradraget, uddannelsessatser, kontanthjælpsloftet og ændringer af det midlertidige børnetilskud.

I 2012 blev der således gennemført en skattereform, der blandt andet indebar et ekstra beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere, for at gøre det økonomiske incitament til at arbejde større.[246] I 2012 blev der indført et særligt børnetilskud til børn af eneadoptanter samt børn, der er blevet til ved kunstig befrugtning af enlige kvinder. Formålet var at ligestille disse børn med børn, hvor faderskabet ikke kan fastslås, eller hvor kun den ene af forældrene lever.[247]

I 2014 blev det vedtaget, at unge enlige forsørgere under 30 år med et anbragt barn får ret til enlig-forsørgersatsen på uddannelses- og kontanthjælp.[248] Dette skulle ligestille disse unge med bl.a. kontanthjælpsmodtagere over 30 år, der har et anbragt barn, og som modtager forsørgersatsen.

---

[243] Ibid.
[244] Benjaminsen, L. (2019) *Hjemløshed i Danmark - National kortlægning*, VIVE, s. 39-40.
[245] Det politiske fokus er afgrænset med et eller flere af søgeordene *enlige* i sammenhæng med ordene *forældre*, *udsatte*, *fattige* og/eller *forsørgere* se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*
[246] Lovforslag nr. 94 Forslag til lov om ændring af ligningsloven, lov om en børne- og ungeydelse og personskatteloven (Skattereformen – en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget og topskattegrænsen, ekstra beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere, aftrapning af børne- og ungeydelsen for familier med høje indkomster m.v.), fremsat den 14. august 2012.
[247] Lovforslag nr. L 84 Forslag til lov om ændring af lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag og lov om en børne- og ungeydelse.
[248] Lovforslag nr. L 80 Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik.

I 2016 blev der indført et kontanthjælpsloft, som satte en grænse for, hvor meget en kontanthjælpsmodtager samlet set kunne modtage i ydelser. Forslaget fik særlig betydning for enlige forsørgere, der i særlig høj grad mistede ydelser.[249]

I 2019 blev der vedtaget et midlertidigt skattefrit børnetilskud til børnefamilier med børn under 15 år, hvor en eller begge forældre er berørt af kontanthjælpsloftet og/eller loftet over integrationsydelsen (som er en overførselsindkomst, der kan gives til personer, der har opholdt sig i Danmark i de seneste 9 af 10 år). Tilskuddet udgør 600 kr. pr. barn til enlige forældre og et yderligere tilskud til 650 kr. pr. måned uafhængig af antallet af børn.[250]

I perioden har der været fremsat flere yderligere forslag vedrørende enlige forsørgere, som dog ikke blev vedtaget. I 2016 handlede et forslag om, at enlige forsørgere med ingen eller en uanvendelig uddannelse, skulle have ret til revalidering, når de havde modtaget kontanthjælp eller uddannelseshjælp i mindst 2 år.[251] I 2017 blev der stillet forslag om at afskaffe børnefattigdom, bl.a. ved at afskaffe kontanthjælpsloftet.[252]

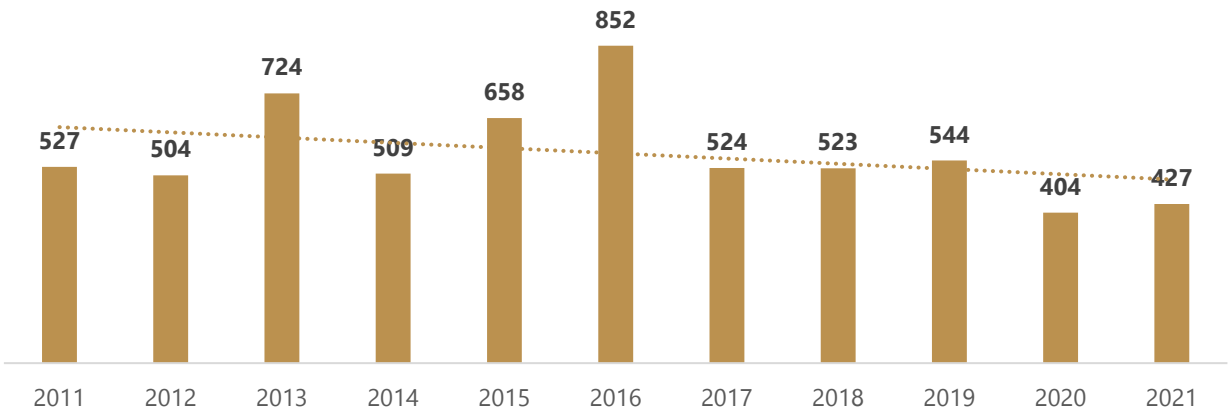
Det har generelt i den omhandlede periode været et vist politisk fokus på enlige forsørgeres indtægt og offentlige ydelser, men der ses ikke at have været et særligt stort fokus på f.eks. den kommunale sagsbehandling og de lange sagsbehandlingstider i Familieretshuset, som blev oprettet pr. 1. januar 2019.

11.3 Enlige forældre i en udsat situation i den offentlige debat

Synligheden og omtalen af enlige forældre i en udsat situation har det seneste årti været forholdsvist varierende i den offentlige debat, men generelt set dalende. Baseret på en systematisk søgning i publicerede artikler i danske medier i perioden fra 2011 til 2021, er der identificeret 6.196 artikler i danske medier, der handler om enlige forældre i en udsat situation og deres retsstilling.[253]

Figur 12: Artikler om enlige forældre i en udsat situation fordelt efter år

[249] Lovforslag nr. L 113 Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om individuel boligstøtte, integrationsloven og forskellige andre love, vedtaget 17. marts 2016. Se også artikel bragt på politiken.dk den 3. oktober 2016 Enlig mor på kontanthjælp: *»Hvis jeg får dit arbejde, så får du min ryg«.*
[250] Lovforslag nr. L 45 Forslag til lov om et midlertidigt børnetilskud til visse forsørgere, vedtaget den 20. december 2019.
[251] Lovforslag nr. L B 184 Forslag til folketingsbeslutning om en styrkelse af revalideringsindsatsen.
[252] Beslutningsforslag nr. B 146 Forslag til folketingsbeslutning om afskaffelse af børnefattigdommen.
[253] Mediesøgningen er afgrænset med et eller flere af søgeordene enlige foræld*, enlige forsørg* og/eller enlige* i sammenhæng med et eller flere af søgeordene udsat*, fattig*, ressourcesvag*, hjemløs*, bolig løs*, sagsbehandlingstid*, familieretshus*, kommuner*, socialforvaltning* og/eller sagsbehandling*. For at finde artikler, som indgår i en rets- og lovgivningsmæssige debat, er mediesøgningen yderligere afgrænset med et eller flere af søgeordene rets*, lov*, regel* og/eller lovgivning*, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*



Der har været en række forskellige temaer, som har optrådt hyppigt i medierne i løbet af den tiårige periode. Særligt i begyndelsen af perioden var der flere artikler, der handler om enlige forældres retssikkerhed, når en kommune fratager enlige forældre børnetilskud, fordi kommunen vurderer, at de ikke reelt er enlige. Flere eksperter i offentlig forvaltning anførte i den forbindelse, at kommunernes afgørelser i den pågældende sagstype hviler på et meget tyndt grundlag.

Et andet og mere gennemgående tema for hele perioden var, at særligt enlige forældre oplever udsathed som følge af fattigdom, og denne gruppe blev i adskillige artikler omtalt som en sårbar gruppe. Generelt for hele perioden var et tema enlige forældre og socialt bedrageri og i den forbindelse en mistænkeliggørelse af enlige forældre.

I 2012 kom der et nyt fokus på, at familieformerne i Danmark er i opløsning, da antallet af skilsmisser var stigende, og at dermed også blev flere enlige forældre. I 2013 omhandlede flere artikler sagsbehandlingen hos Ankestyrelsen, som underkendte flere afgørelser fra kommunernes kontrolgrupper. Dette blev fulgt op af en massiv kritik fra Ombudsmanden om flere sager fra de såkaldte kontrolgrupper, bl.a. fordi sagerne ikke var tilstrækkeligt oplyst. Kommunerne anførte i den anledning, at der er behov for flere klare regler for bl.a. enlige forældre, og for hvornår nogen lever i et "samlivsforhold". Den daværende socialminister udtalte i 2015, at han afviste at indføre nye regler, da kommunerne selv skal kunne foretage et skøn.

I perioden 2015 til 2016 blev de mange asylansøgere, som er enlige forældre, et nyt og mere gennemgående tema i mediebilledet. I denne sammenhæng bliver de enlige forældre, som er asylansøgere, også nævnt i flere artikler, der handler om at flygtninge kommer til at leve under fattigdomsgrænsen i Danmark.

I 2016 blev den nye finanslov et gennemgående tema i medieomtalen af gruppen, idet denne bl.a. sænkede kontakthjælpsloftet, hvilket betød, at en enlig mor på kontanthjælp med ét barn fremover ville få 2.300 kr. mindre om måneden til de daglige udgifter. Medieomtalen havde fokus på, at det nye kontanthjælpsloft generelt ville øge fattigdommen i Danmark, da op mod 70.000 danskere ville blive ramt af det, men der var også fokus på konsekvenserne for de enlige forældre, man forventede ville blive særligt hårdt ramt af det nye kontanthjælpsloft. I slutningen af 2017 var mediebilledet præget af artikler om, at rekordmange familier ansøgte hjælpeorganisationerne om julehjælp.

Fra 2018 og resten af perioden var mediebilledet præget af en række temaer af mere konkret karakter. Temaerne handler bl.a. om enlige forældres ret til brug af en rugemødre, om boligselskaber, der erfarer en stigning i udsættelser af enlige forældre, om forældre, der på grund af det kuldsejlede inddrivelsessystem hos skattemyndighederne, venter på børnebidrag for over 250 millioner kroner fra staten, samt om at staten har over 115 milliard kroner til gode fra forældre i form af ubetalte børnebidrag.

Overordnet er der generelt i medieomtalen af gruppen fokus på enlige forældres forsørgelsesgrundlag, hvorimod ingen identificerede artikler ses at handle om enlige forældres møde med den kommunale forvaltning eller Familieretshuset.

12 Udsatte personer i en fastlåst gældssituation

Gruppen omfatter udsatte personer, der af forskellige årsager befinder sig i en fastlåst gældssituation, og som ud fra deres aktuelle livssituation ikke har mulighed for at komme ud af deres gæld i den nærmeste fremtid.

Omfanget af udsatte personer i en fastlåst gældssituation er ukendt, men Danmarks Statistik har i 2020 estimereret, at der i Danmark er ca. 241.700 relativt fattige personer, hvilket dækker over personer, der har en indkomst under lavindkomstgrænsen og en lav nettoformue.[254] Det er formentlig kun et mindre antal af de estimererede relativt fattige personer, som også befinder sig i en fastlåst gældsituation. Ifølge Ribers Kredit Information (RKI) er 174.376 danskere efter det første halvår i 2021 registeret i RKI med en gennemsnitlig ubetalt gæld på kr. 63.737 kr. Særligt borgere i alderen 31-40 år er registeret med ubetalt gæld.[255]

Data
Afsnittet er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt danske organisationer og foreninger, som har et indgående kendskab til udsatte borgere i samfundet og en række baggrundsinterviews med organisationerne Den Sociale Retshjælp (juridisk rådgivning og gældsrådgivning), Settlementet Vesterbro (juridisk rådgivning og gældsrådgivning) samt forskere og andre aktører med indblik i udsatte borgeres gældsproblematik. Herudover indgår videnskabelige publikationer i det samlede datagrundlag. Disse publikationer har ganske vist et særskilt fokus på gældsproblematikker afledt af sagsomkostninger i straffesager, men publikationerne dokumenterer også en række andre afledte problemstillinger, der kan sidestilles med problemstillinger i relation til anden uhåndterbar gæld.

Som nævnt indledningsvist er denne rapport alene baseret på interviewpersonernes egne oplevelser og problemforståelse. Justitia har således ikke med denne rapport foretaget en retlig

[254] DST.dk: *8000 færre relativt fattige i 2020 end i 2019.*
[255] Experian.dk: *Nye RKI-tal afslører velpolstrede danskere - men flere grupper har problemer.*

undersøgelse af de beskrevne sociale og retlige problemstillinger. En sådan undersøgelse indgår i projektets anden fase.

12.1 Fortællinger om de sociale og retlige problemstillinger for gruppen af udsatte personer i en fastlåst gældssituation

12.1.1 Uhåndterbar gæld øger risikoen for udsathed

Flere interviewpersoner påpeger, at uhåndterbar gæld øger risikoen for udsathed i andre dele af personens liv og kan føre til f.eks. hjemløshed og misbrug.

Justitia bekendt har man i Danmark meget lidt dokumenteret viden om sammenhængen mellem gæld og øget udsathed.[256] Men den norske professor i helsepsykologi, Arne Holte, har forsket i sammenhængen mellem gæld og mental sundhed og har i den sammenhæng bl.a. udtalt at:

> *" (...) når et menneske pålægges uhåndterbar gæld, så vil det medføre en række utilsigtede virkninger, og der findes en tæt årsagssammenhæng mellem at være fastlåst i en uhåndterbar gældssituation og en forværring af det psykiske helbred. Op imod to tredjedel af dem, som sidder fastlåst i en gældssituation, og som ikke får professionel hjælp, vil opleve langsigtede konsekvenser i form af forringet livskvalitet og psykisk sygdom, og der er tilmed en klar sammenhæng mellem at være fastlåst i en uoverskuelig gældssituation og en forøget risiko for selvmord."* [257]
>
> Professor i Helsepsykologi, Arne Holte

Herudover finder Olesen (2021) i studiet *Sagsomkostninger - en risikofaktor for kriminelt tilbagefald*, at løsladtes muligheder for uddannelse, arbejde og stabile bolig- og prosociale forhold bliver udfordret af uhåndterbar gæld, og at denne gæld tilmed er en velkendt risikofaktor for (fornyet) kriminel adfærd.[258]

12.1.2 Regler om gældssanering og retskredsenes vilkårlige praksis kan være problematiske for udsatte skyldnere

Flere interviewpersoner fortæller, at de som oftest først møder personerne, når de har opbygget en betragtelig gæld, f.eks. som følge af en pludselig livsbegivenhed, hvor personerne efterfølgende ikke har fået håndteret deres økonomiske situation. Selvom gælden for mange er af en sådan størrelse, at de ingen mulighed har for tilbagebetaling, fortæller interviewpersonerne, at reglerne om

[256] Se dog Barfod, L. (2014) *Gæld, Gældsrådgivning og Gældssanering for Socialt Udsatte.* Rådet for Socialt Udsatte, s. 32.
[257] Kudsk, A. (2021) *Et sundhedsperspektiv på sagsomkostninger - gældens påvirkning på det mentale helbred* i Olesen, A., Rosenholm, B. A., Jørgensen, K. & Trabolt, H. T. (red.) *Sagsomkostninger i straffesager. Ny viden om et gammelt problem.* Forlag1.dk, s. 76.
[258] Olesen, A. (2021) *Sagsomkostninger - en risikofaktor for kriminelt tilbagefald* i Olesen, A., Rosenholm, B. A., Jørgensen, K. & Trabolt, H. T. (red.) *Sagsomkostninger i straffesager. Ny viden om et gammelt problem.* Forlag1.dk, s. 58.

gældssanering er ganske rigide, og at særligt udsatte personer har svært ved at opnå bl.a. gældssanering.

En af interviewpersonerne uddyber herom, at gældssanering er reguleret i konkursloven, hvor det fremgår, at formålet med en gældssanering er, at få gælden nedskrevet til et beløb, som det er realistisk at afdrage over normalt 5 år. En gældssanering forudsætter, at gælden er så håbløs, at personen ikke er i stand til inden for en overskuelig årrække at betale gælden. Selvom dette er tilfældet for mange af de udsatte personer, erfarer interviewpersonen, at der er en række øvrige forudsætninger i lovgivningen, som er en barriere for netop socialt udsatte. En gældssanering forudsætter f.eks., at personen har afklarede økonomiske forhold, hvilket vil sige, at der foreligger en fast og varig indtægt som eksempelvis lønnet arbejde eller førtidspension, og at vedkommende er i en stabil situation.[259]. Disse kriterier er det ifølge interviewpersonerne vanskelige for udsatte personer at leve op til.

Rådet for Socialt Udsatte har i 2014 udgivet rapporten *Gæld, Gældsrådgivning og Gældssanering for Socialt Udsatte,* hvor der ligeledes peges på, at særligt udsatte borgere ikke opfylder de mange krav for gældssanering på grund af deres ofte ustabile og uafklarede livssituation, og at udsatte borgere derfor befinder sig i en fastlåst gældssituation.[260]

Den samme interviewperson peger på en vilkårlig praksis blandt de forskellige retskredse, der behandler sagerne om gældssanering, som endnu en barriere for gældssanering for udsatte borgere, fordi nogle retskredse stiller skrappere krav end andre.

Ifølge de danske domstole blev der i 2020 indgivet 3.568 begæringer om gældssanering,[261] hvoraf 1.231 (svarende til 35 procent) begæringer blev taget til følge.[262] Til sammenligning blev der i 2018 indgivet 4.267 begæringer om gældssanering, hvoraf de 1.504 (svarende til 35 procent) blev taget til følge.[263] I 2016 blev der indgivet 4.623 anmodninger om gældssanering, hvoraf 1.747 (svarende til 38 procent) blev taget til følge.[264]

12.1.3 Regler om eftergivelse af gæld til det offentlige og lønindeholdelse i offentlig forsørgelse

Flere interviewpersoner tilføjer, at mange udsatte personer har gæld til det offentlige i form af bl.a. bøder, f.eks. bøder til DSB, gæld til Udbetaling Danmark i form af uberettiget boligstøtte eller SU eller gæld til skattemyndighederne.

---

[259] Konkursloven § 197, stk. 1.
[260] Barfod, L. (2014) *Gæld, Gældsrådgivning og Gældssanering for Socialt Udsatte*. Rådet for Socialt Udsatte, s. 24.
[261] Domstol.dk: *Årsstatistik: Januar – December 2020 – modtagene insolvensskifter*.
[262] Domstol.dk: *Årsstatistik: Januar – December 2020 – særlige oplysninger om insolvensskifter*.
[263] Domstol.dk: *Afsluttede insolvensskiftesager 2018.*
[264] Domstol.dk: *Afsluttede insolvensskiftesager 2019.*

Efter gældsinddrivelseslovens § 13 svarer reglerne om eftergivelse af offentlig gæld i hovedtræk til reglerne om gældssanering. En af forskellene er dog, at der ved offentlig gæld er mulighed for at træffe afgørelse om eftergivelse, selvom personens økonomiske forhold er uafklarede, når sociale eller andre forhold i særlig grad taler herfor.[265] En anden forskel er, at afgørelsen om eftergivelse i så fald er en administrativ afgørelse, der træffes af myndighederne og ikke af retten.[266]

Interviewpersonerne erfarer dog, at selvom der også er mulighed for at træffe afgørelse om eftergivelse, når personens økonomiske forhold er uafklarede, så opfylder socialt udsatte borgere ikke altid de mange andre krav for eftergivelse af gæld til det offentlige.

Særligt en interviewperson fremhæver endnu en problemstilling ved gæld til det offentlige, som interviewpersonen mener er særlig problematisk for udsatte borgere. Når gæld til det offentlige overgår til Gældsstyrelsen, har styrelsen mulighed for at foretage lønindeholdelse som afdrag på gælden.[267] Selvom udsatte borgere ofte er på offentlig forsørgelse, har Gældsstyrelsen forsat mulighed for at foretage en lønindeholdelse på 400 kr. månedligt af den offentlige forsørgelse.[268]

Rådet for Socialt Udsatte (2014) påpeger i førnævnte rapport, at selvom udsatte borgere har mulighed for at søge om og få henstand, er det et krav, at borgeren selv er i stand til at kontakte skattemyndighederne og søge henstand samt forklare sit budget og forklare, hvordan ens situation gør, at man ikke har råd til de 400 kr. om måneden. Det har mange socialt udsatte ikke altid ressourcerne til.[269]

Den samme interviewperson problematiserer helt konkret, at reglerne om eftergivelse af gæld til det offentlige fastlåser udsatte borgere i deres gældssituation, fordi det ofte ikke er muligt at få eftergivet gælden. Samtidig betyder inddrivelsesreglerne, at udsatte borgere oftest lønindeholdes 400 kr. om måneden uanset indkomstniveau og uanset at gælden vokser mere end der afdrages på grund af en rentetilskrivning på 8 procent.

Omfanget af personer med gæld til det offentlige udgjorde ifølge skatteministeriets oplysninger i 2020 omkring 110.000 personskyldnere, som skyldte mere end 200.000 kr. til det offentlige.[270] Samtidig har 70.000 personer ud af de i alt knap 1 mio. personskyldnere såkaldt lavt inddrivelsespotentiale, da de har en indkomst under indkomstgrænsen og samtidig har gæld for mere end 50.000 kr.[271]

12.1.4 Manglende fokus på lovpligtig kreditvurdering

---

[265] Gældsinddrivelsesloven § 13, stk. 6.
[266] Barfod, L. (2014) *Gæld, Gældsrådgivning og Gældssanering for Socialt Udsatte*. Rådet for Socialt Udsatte, s. 28.
[267] Gældsinddrivelsesloven § 10.
[268] Gældsinddrivelsesloven § 10 a.
[269] Barfod, L. (2014) *Gæld, Gældsrådgivning og Gældssanering for Socialt Udsatte*. Rådet for Socialt Udsatte, s. 15.
[270] Gældsstyrelsen (2020) *Danskernes gæld – Mønstre i gælden til det offentlige.*
[271] Gældsstyrelsen (2020) *Danskernes gæld – Mønstre i gælden til det offentlige*, s.19.

Ifølge en af interviewpersonerne forsøger nogle udsatte borgere at optage nye lån for at komme ud af deres fastlåste gældssituation. Ifølge kreditaftaleloven har långivere pligt til at vurdere, om en forbruger, der ansøger om lån, er kreditværdig, før de yder lånet. Det vil sige, at långiver skal vurdere, om forbrugeren har råd til at betale de aftalte afdrag på lånet.[272]

Det er interviewpersonens oplevelse, at særligt kviklånsudbydere, men også andre former for långivere, ikke altid foretager en reel kreditvurdering af låneansøgeren.

Forbrugerombudsmanden har i 2020 behandlet 166 sager om ugyldige lån, hvor långivers (18 forskellige banker og forbrugslånsvirksomheders) vurdering af forbrugerens kreditværdighed var mangelfuld.[273]

Interviewpersonen erfarer, at trods forbrugerombudsmandens kritik af det manglende fokus på lovpligtig kreditvurdering i 2020, er det forsat en aktuel problemstilling. Tilmed oplever interviewpersonen, at hvis en borger ender i fogedretten på grund af ubetalt afdrag på et lån, forholder fogeden sig bl.a. ikke til, om der har været foretaget en reel kreditvurdering. Hvis kreditvurderingen mangler eller er mangelfuld, kan lånet være ugyldigt. Det vil sige, at låntager alene skal betale hovedstolen tilbage, og allerede betalte renter og gebyrer modregnes. Det er borgeren selv, der skal gøre indsigelser om dette, og interviewpersonen påpeger, at mange udsatte personer ikke har de fornødne ressourcer hertil.

12.2 Det politiske fokus på udsatte personer i en fastlåst gældssituation

Ud fra en søgning i Folketingets dokumenter mv. og en overordnet gennemgang af temaer, der relaterer sig til gruppen, ses det, at der i det seneste årti har været et vist politisk fokus på udsatte personer med gældsproblemer. [274]

Der har i perioden bl.a. været fokus på gældssaneringsreglerne, uden at disse dog er blevet ændret. I 2012 besvarede den daværende justitsminister et folketingsspørgsmål om, hvorvidt gældssaneringsreglerne afskærer socialt udsatte fra at komme ud af gæld. Ministeren støttede ikke en ændring af reglerne, fordi reglernes udformning var udtryk for en rimelig balance af modsatrettede hensyn.[275]

I 2019 blev der indført klarere regler for eftergivelse af gæld til det offentlige. Det blev i den forbindelse tydeliggjort, at det var muligt at få eftergivet gæld, hvis man er socialt udsat eller andre

[272] Kreditaftaleloven § 7c og 9.
[273] Forbrugerombudsmanden.dk: *Forbrugerombudsmanden: Yderligere 100 låneaftaler er ugyldige.*
[274] Det politiske fokus er afgrænset med et eller flere af søgeordene gæld, økonomisk udsat, fastlåst gældssituation, fattigdom, sagsomkostninger og/eller relativt fattige, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*
[275] Se justitsminister Morten Bødskovs svar af 16. August 2012 på spørgsmål nr. 849 stillet den 7. juni 2012 af Pernille Skipper (EL).

forhold i særlig grad taler herfor. Justeringen skete med det formål, at der skulle kunne foretages eftergivelse i et videre omfang end tidligere.[276]

I perioden har der også været opmærksomhed på kviklån og på initiativer der kan forhindre, at borgere havner i håbløs gæld. Et bredt flertal af Folketingets partier indgik i 2019 en aftale, der skulle gøre op med kviklån ".[277]

Aftalen førte til, at Folketinget enstemmigt i 2020 vedtog en lovændring vedrørende forbrugslånsvirksomheder. Med lovændringen blev forbrugslån med en årlig omkostning i procent på over 35 forbudt, der blev indført et loft over de samlede omkostninger på 100 procent, og der blev indført begrænsninger med hensyn til markedsføring af kviklån.[278]

I 2021 blev der fremsat et beslutningsforslag om at ændre reglerne for sagsomkostninger i straffesager for at lægge vægt på resocialisering og forebyggelse af tilbagefald til kriminalitet.[279] Under behandlingen af forslaget blev det aftalt at henvise forslaget til behandling i Retsudvalget, og det blev oplyst, at der ville blive set nærmere på en mulig ny ordning som led i forhandlingerne for en ny flerårsaftale for Kriminalforsorgen. [280]

I perioden har der således været et vist stigende fokus på borgere med en gældsproblematik, hvor lovinitiativer dog hovedsageligt har begrænset sig til at gælde kviklån m.v.

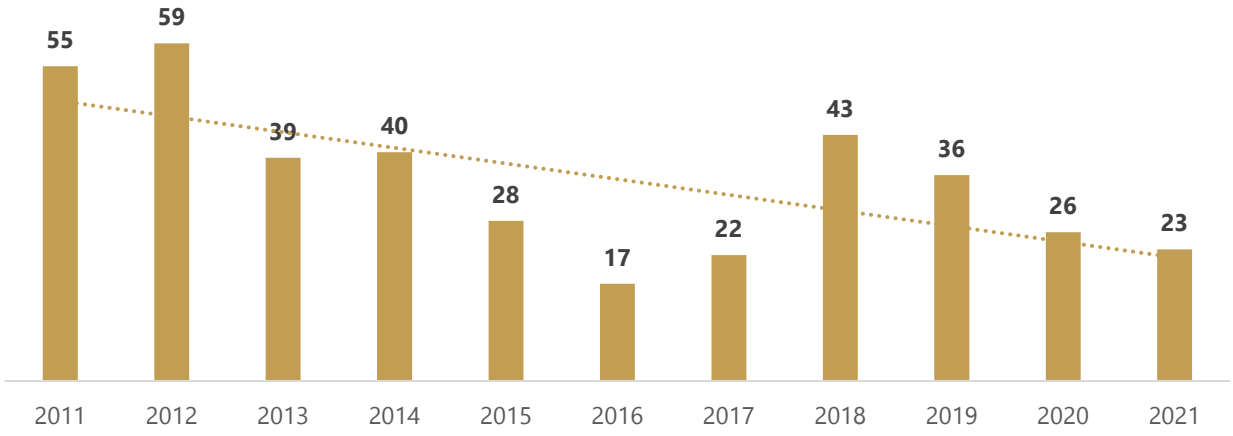
12.3 Udsatte personer i en fastlåst gældssituation i den offentlige debat

Synligheden og omtalen af udsatte personer i en fastlåst gældssituation har det seneste årti været ganske begrænset i den offentlige debat, og generelt dalende over tid. Baseret på en systematisk søgning i publicerede artikler i danske medier i perioden fra 2011 til 2021, er der identificeret 388 artikler der handler om udsatte personer i en fastlåst gældssituation og deres retsstilling.[281]

Figur 13: Artikler om udsatte personer i en fastlåst gældssituation fordelt efter år

[276] Lovforslag L 26 Forslag til lov om ændring af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige, lov om retsafgifter og forskellige andre love, fremsat den 2. oktober 2019.
[277] Et opgør med kviklån (2019).
[278] Lovforslag L 158 Forslag til lov om ændring af lov om forbrugslånsvirksomheder, lov om markedsføring og lov om finansiel virksomhed (opgør med kviklån m.v.), fremsat den 26. marts 2020.
[279] Beslutningsforslag B 273 om Forslag til folketingsbeslutning om ændring af reglerne om sagsomkostninger i straffesager.
[280] Beslutningsforslag B 273 om Forslag til folketingsbeslutning om ændring af reglerne om sagsomkostninger i straffesager.

[281] Mediesøgningen er afgrænset med et eller flere af søgeordene borger* i sammenhæng med udsat*, hjemløs*, fattig*, ressourcesvag*, sårbar*, marginal*, udstødt*, sociale problem*, misbrug*, psykisk*, socialt problem*, arbejdsløs*, alkohol*, forgældede*, gæld sat*, gældsanering* eftergivelse*, bundløs gæld*, gældbunden* og/eller gældsplaget*. For at finde artikler, der indgår i en rets- og lovgivningsmæssige debat, er mediesøgningen yderligere afgrænset med et eller flere af søgeordene rets*, lov*, regel* og/eller lovgivning*, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*



En række forskellige temaer har optrådt i dagbladene i løbet af den tiårige periode. Særligt i begyndelsen af perioden fyldte gældsproblematikken blandt unge udsatte borgere en del i mediebilledet, herunder vedrørende kviklån. Dette fokus affødte en række politiske initiativer om etablering af nye og videreførelsen af eksisterende gældsrådgivningstilbud samt til lovændringer.

Et mere gennemgående tema for den tiårige periode har været løsladtes gæld til sagsomkostninger i straffesager, herunder den politiske uenighed om, hvordan problemstillingen bedst håndteres. Relateret til dette tema har der også været en række artikler, der belyser, hvordan patienter i retspsykiatrien af samme årsag ofte er fastlåst i en håbløs gældssituation.

Fra 2014 begyndte de danske regler om og muligheder for gældssanering at være et mere gennemgående tema i mediebilledet, og flere artikler handlede om, at det særligt for socialt udsatte er svært at opnå gældssanering. Dette samfundsmæssige fokus affødte en lang række debatindlæg, hvor der særskilt bliver peget på, at gældssaneringsreglerne fastholder socialt udsatte borgere i fattigdom.

Efter en periode med begrænset fokus på danske borgeres gældsproblematik, fik problemstillingen et fornyet fokus fra 2018, hvor den daværende skatteminister anførte, at skattemyndighederne ville skærpe indsatsen for at få inddrevet gæld på godt 115 mia. kr. fra danske borgere via et nyt inddrivelsessystem. I samme periode begyndte de mange problemer med kviklån at være et gennemgående tema i mediebilledet, hvor flere artikler handlede om, at kviklån forværrer socialt udsattes situation.

Efter 2020 var det særligt gældsproblematikker relateret til Corona-epidemien, der gik igen i mediebilledet, mens det i 2021 var gæld til sagsomkostninger i straffesager, som fik fornyet fokus. Denne gang var der politisk enighed om at nedsætte en arbejdsgruppe, der skulle arbejde på en ny model for staffesagsomkostninger.

På trods af, at kun få artikler har omhandlet udsatte borgere i en fastlåst gældssituation, har der dog været enkelte artikler med fokus på de mange problemer, som uhåndterbar gæld afføder, herunder hvordan bl.a. reglerne om gældssanering er problematiske for særligt udsatte personer.

13 Pårørende til udsatte borgere

Gruppen omfatter pårørende til udsatte borgere. Borgere, som befinder sig i en udsat og sårbar livssituation, er ofte afhængige af hjælp fra bl.a. deres pårørende til at håndtere deres sociale og retlige problemer og for at kunne gøre deres rettigheder gældende. Udsathed forgrener sig således ikke kun til flere dele af den udsatte persons eget liv, men i mange tilfælde også til personens pårørende. Denne problemstilling italesættes hyppigt bl.a. i forskellige facebookgrupper, hvor der f.eks. deles oplevelser og erfaringer om de mange afledte problemer, der rammer pårørende til udsatte borgere, og hvordan de pårørende derved selv kommer til at befinde sig i en udsat livssituation.[282]

Justitia bekendt, findes der ikke systematiseret viden, der ser på tværs af pårørendegruppers sammenfaldende sociale og retlige problemstillinger. Det skal nævnes, at VIVE har en igangværende undersøgelse, der har til formål at indsamle viden om pårørende til mennesker med handicap, psykisk sårbarhed eller generelt social udsathed. Undersøgelsen har til formål at styrke samarbejdet mellem borgere, professionelle og pårørende på socialområdet.[283] Undersøgelsen er forsat under udarbejdelse på tidspunktet for færdiggørelsen af denne baggrundsrapport, hvorfor resultater herfra ikke indgår.

Som cases på pårørendegrupper er der i denne baggrundsrapport medtaget *pårørende til fængselsindsatte, pårørende til borgere med psykisk sygdom*, *pårørende til borgere med en misbrugsproblematik* samt *pårørende til udviklingshæmmede borgere*.

Data
Afsnittet er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt danske organisationer og foreninger, som har et indgående kendskab til udsatte borgere i samfundet og en række baggrundsinterviews med pårørendeorganisationen SAVN (forening for børn og pårørende til indsatte), pårørenderådgivningen i SIND (landsforeningen for psykisk sundhed) og organisationerne LEV - livet med udviklingshandicap og Bedre Psykiatri samt en privatpraktiserende pårørenderådgiver til borgere med misbrugsproblemer og enkelte pårørende til udsatte borgere. Tilmed har Bedre Psykiatri bidraget med et opfølgende og uddybende interview. Herudover indgår en række relevante rapporter også i det samlede datagrundlag.

Som nævnt indledningsvist er denne rapport alene baseret på interviewpersonernes egne oplevelser og problemforståelse. Justitia har således ikke med denne rapport foretaget en retlig undersøgelse af de beskrevne sociale og retlige problemstillinger. En sådan undersøgelse indgår i projektets anden fase.

[282] Se f.eks. Facebook.com: *#enmillionstemmer.*
[283] VIVE.dk: *VIVE undersøger indsatser til pårørende på socialområdet.*

13.1 Fortællinger om de sociale og retlige problemstillinger for gruppen af pårørende til fængslede personer

Som beskrevet ovenfor under afsnit 13 forgrener udsathed sig i mange tilfælde også til en persons pårørende. Dette gælder bl.a. for gruppen af pårørende til fængslede personer. Disse personer kan ifølge interviewpersonerne derved opleve sociale og retlige problemstillinger, som kan siges at udspringe af forhold hos den fængslede, og som der evt. ikke er taget højde for eller ikke er taget tilstrækkelig højde for i de regler og de tilbud, der gælder for den fængslede. At problemstillingerne evt. alene eller delvist kan henføres direkte til den fængsledes forhold betyder ifølge interviewpersonerne dog ikke, at de pårørendes oplevelse heraf er mindre, eller at problemstillingerne medfører mindre alvorlige konsekvenser for de pårørende.

13.1.1 Børn til fængslede mangler rettigheder

En af interviewpersonerne erfarer, at pårørende (ægtefæller, børn, forældre) til fængselsindsatte beretter om store problemer i mødet med Kriminalforsorgen. F.eks. berettes der om, at børn af indsatte ikke modtager oplysninger om, at deres forældre er indsat i et fængsel eller arrest. Interviewpersonen uddyber, at der virker til at være et juridisk tomrum i forhold til børns ret til at se deres forældre, f.eks. under en varetægtsfængsling. Som indsat har den indsatte ifølge interviewpersonen ret til besøg, men denne ret er knyttet til den indsattes rettigheder, og ikke barnets ret til at se sine forældre.

Ifølge interviewpersonen er det Kriminalforsorgen, der fastsætter de indsattes muligheder for at få besøg af og for at være i kontakt med deres børn, og det ses i praksis, at omfanget heraf varierer meget på tværs af de enkelte institutioner. Det er interviewpersonens opfattelse, at visse institutioners praksis kan være i strid med FN´s Børnekonventions artikel 9 om barnets ret til at være sammen med sine forældre. Interviewpersonen fortæller, at i andre nordiske lande som Norge og Sverige er det nærmere reguleret, hvordan staten er forpligtet til at opretholde kontakten mellem barn og forældre ved en fængselsindsættelse. I disse lande har barnet f.eks. også ret til at vide, hvor dets forældre befinder sig geografisk, og på hvilken konkret institution. Det er interviewpersonens vurdering, at den danske stat i princippet har samme forpligtelser, da Danmark også har ratificeret FN´s Børnekonvention.

Ligeledes beretter interviewpersonen om det retssikkerhedsmæssige betænkelige i, at børn i Danmark ikke i alle tilfælde har mulighed for at tage afsked med en forælder, der er udvisningsdømt. Det er politiet, der gennemfører udvisningssagen, og denne gennemføres ofte med meget kort varsel. Børn og andre pårørende oplever derfor i mange tilfælde, at deres nærmeste pårørende er blevet udvist af landet, uden de har haft kendskab til, hvornår udvisningen skulle gennemføres. Ofte har børnene og/eller en ægtefælle tillige forud herfor gået i uvished i månedsvis og frygtet udvisningen, og dette vurderes i sig selv at være en meget stor belastning.

13.1.2 Kommunernes mangelfulde huslejedækning til varetægtsfængslede rammer pårørende

En af interviewpersonerne beretter, at pårørende til indsatte nogle gange oplever problemer, når kommunerne ikke lever op til deres forpligtelser i forhold til at yde f.eks. huslejedækning til en fængslet eller varetægtsfængslet person.[284] Interviewpersonen kender således flere eksempler på pårørende, der er blevet udsat af deres bolig, fordi den fængslede partners husleje ikke er blevet dækket af kommunen efter reglerne, og hvor den pårørende ikke selv har kunnet dække den indsattes andel af huslejen. Ifølge reglerne er kommunen forpligtet til at betale den varetægtsfængsledes husleje, og der er ikke nogen øvre tidsmæssig grænse herfor. Modsat gælder det under afsoning, at afsoneren har ret til dækning af huslejeudgifter i op til 6 måneder. Kommunerne kender dog ifølge interviewpersonerne ofte ikke forskellen på reglerne for dækning af den indsattes husleje under henholdsvis varetægtsfængsling og afsoning, hvilket kan føre til, at de er meget modvillige til at dække udgiften f.eks. under en lang varetægtsfængsling. Ankestyrelsen har afsagt flere principafgørelser herom, men det er ikke alle kommuner, der efterlever disse. Ifølge interviewpersonen er der generelt meget lidt fokus på bl.a. økonomisk hjælp til pårørende under en partners varetægtsfængsling, og kommunerne har ofte ikke kendskab til en families støttebehov, som kan være opstået på den baggrund.

Samme interviewperson peger på, at en af grundene til, at disse pårørende ofte ikke får den hjælp, de har brug for, er den stigmatisering og tabuisering der rammer denne pårørendegruppe, og som de oplever at være udsat for i mange sammenhænge. Fagpersoner, som skal hjælpe gruppen, ved ikke nok om området, og de pårørende prøver at undgå at det kommer frem, at de har en søn, en partner eller far i fængsel, og de får derfor ikke den fornødne hjælp.

SAVN har i 2021 udgivet rapporten *pårørende til indsatte med etnisk minoritetsbaggrund,* der påpeger, at denne specifikke pårørendegruppe oplever alle de ovenfor nævnte problemstillinger, men at gruppen befinder sig i en særlig udsat og sårbar situation på grund af en lang række kulturelle og sproglige barrierer.[285] Rapporten peger yderligere på manglende tolkebistand som en væsentlig problemstilling.[286]

13.2 Fortællinger om de sociale og retlige problemstillinger for gruppen af pårørende til udviklingshæmmede børn

13.2.1 Kommunernes mangelfulde vejledning og manglende tildeling af hjælpeordninger

[284] Bekendtgørelse nr. 1471 af 16. december 2019 om hjælp til personer, der er varetægtsfængslet eller indsat til afsoning af straf i fængsel eller arresthus, § 1, stk. 1, og § 2.
[285] Nielsen, J. & Hadidi, T. (2021) *Pårørende til indsatte med etnisk minoritetsbaggrund*. SAVN, s. 1-3.
[286] Ibid., s. 27.

Interviewpersonen, som er far til en udviklingshæmmet dreng, fortæller, at sønnen ifølge reglerne har ret til selvbestemmelse og brugerinddragelse i planlægningen og udformningen af den hjælp, som han er berettiget til.[287] Som udviklingshæmmet kan sønnen selvsagt ikke selv formulere sådanne behov.

Sønnen har det meste af sit liv boet hjemme hos familien, men har i nogle få år boet på en institution. Efter en indlæggelse ønskede familien at få sønnen hjem igen, og de anmodede derfor kommunen om bevilling af en BPA-ordning (borgerstyret personlig assistent).[288] De pårørende fik afslag på anmodningen, da deres søn ikke selv var i stand til at varetage sådan en ordning. Interviewpersonen kontaktede derfor en advokat, der forklarede, at man ifølge serviceloven forsat er berettiget til en BPA, da man som pårørende og værge kan varetage ordningen, enten som arbejdsgiver eller arbejdsleder i hjemmet.[289]

Det er således interviewpersonens erfaring, at kommunerne ikke opfylder deres vejledningspligt over for pårørende til udsatte borgere. Særligt over for udviklingshæmmede borgere er dette problematisk, fordi de ikke selv er i stand til at formulere et behov eller varetage diverse ordninger mv. Her er det de pårørende, der må træde til. Det er imidlertid interviewpersonens oplevelse, at kommunerne ikke mener, at de pårørende selv er i stand til at vurdere deres barns behov.

Flere interviewpersoner beretter om lignende problemer og påpeger samstemmende, at de pårørendes ret til at varetage f.eks. et barns interesser ikke er tilstrækkeligt reguleret i lovgivningen, og at kommunerne antager, at de kan og skal kommunikere direkte med den, som skal modtage hjælpen, hvormed de pårørende ofte bliver overset og ignoreret af kommunerne.

13.2.2 En underliggende præmis om besparelser er ressourcekrævende for de pårørende

Den samme interviewperson uddyber, at familien nævnt i afsnittet ovenfor fortsat har en advokat for at sikre, at de får den hjælp, som de er berettiget til, hvilket udgør en stor økonomisk udskrivning for familien. Interviewpersonen tilføjer, at alt samarbejde med kommunen forsat foregår via advokaten, som har erfaring i kommunalt samarbejde på området. Interviewpersonen føler sig tilskyndet hertil, fordi han oplever, at kommunens bedømmelsesgrundlag bygger på en underliggende præmis om besparelser, som ellers ville afholde dem fra at give deres søn den hjælp, som han er berettiget til.

Det er altså interviewpersonens erfaring, at lovgivningen forvaltes med henblik på besparelser, hvilket medfører en magtesløshed hos de pårørende, fordi de ikke kender reglerne, og fordi kommunerne ikke opfylder den forvaltningsretlige vejledningspligt. Da juridisk rådgivning kan være økonomisk ressourcekrævende, risikerer mindre ressourcestærke forældre at få deres barn uberettiget sendt på et bosted, som følge af deres manglende kendskab til loven. Interviewpersonen

[287] Lovbekendtgørelse nr. 95 af 24. januar 2022 om retssikkerhed og administration på det sociale område, § 4.
[288] Serviceloven § 96.
[289] Serviceloven § 96.

fortæller, at selvom de insisterede på, at sønnen skulle bo hjemme, prøvede kommunen at overtale dem til, at han skulle bo på et bosted. Interviewpersonen har den mistanke, at dette er lettere og billigere for kommunen. Det skaber bekymring for, at forældre med færre ressourcer får anvist deres børn til bosteder, fordi de ikke selv har ressourcer til at efterprøve den information og vejledning, som de pårørende modtager af kommunen.

Interviewpersonen oplever, at kommunernes beslutninger bliver "tromlet" hen over hovedet på de pårørende, eftersom de både skal være i stand til at vurdere kommunernes afgørelser og have ressourcer til at klage over afgørelsen. Dette kan ifølge interviewpersonen skabe stor ulighed, fordi det kun er de mest ressourcestærke pårørende, som indleder en klagesag.

13.2.3 Kommunal modvilje mod hjemmetræningsordningen

Tilnærmelsesvis identiske problemer er dokumenteret hos forældre, som ønsker at hjemmetræne børn med handicaps.[290] Hjemmetræningsordningen er tænkt som et alternativ for forældre til børn med handicaps, herunder udviklingshandicaps, som ikke ønsker at benytte sig af kommunens særlige dagtilbud.[291]

Embedsværket har i 2021 udgivet delrapporten *Retssikkerhed for børn, der hjemmetræner.* Rapporten fastslår, at udtalt og dokumenteret uvilje mod hjemmetræningsordningen i de kommuner, der skal administrere lovgivningen, har ført til omgørelsesprocenter i Ankestyrelsen, der er højere end noget andet i dansk socialret.[292] Rapporten konkluderer bl.a., at der er afdækket fejl i 89 procent af klagesagerne om hjemmetræning, og at den kommunale modvilje mod hjemmetræningsbestemmelsen afspejles i afgørelser og (manglende) vejledning, ved fravær af tilsyn i konkrete sager og i udtalelser fra kommunerne, der betyder, at nogle forældre selv må lægge ud for bevilliget hjælp eller bliver presset til ikke at søge ydelser, som de er berettiget til.[293] Afslutningsvis konkluderer rapporten, at administrationen af ordningen er så dysfunktionel, og sagsbehandlingstiden så lang, at børnenes udvikling er alvorligt truet, og at forholdet er så alvorligt, at det udgør en krænkelse af barnets ret til sundhed og udvikling, som er beskyttet i FN´s Børnekonventions artikel 23, 24 og 26 samt regler i serviceloven.[294]

13.3 Fortællinger om de sociale og retlige problemstillinger for gruppen af pårørende til borgere med psykisk sygdom

13.3.1 Mangelfuld inddragelse af de pårørende

[290] Serviceloven § 32 a.
[291] Information på Social- og Ældreministeriets hjemmeside om "Hjemmetræning af børn og unge med særlige behov".
[292] Embedsværket (2021) *Retssikkerhed for børn, der hjemmetræner. Synliggørelse af den strukturelle, retssikkerhedsmæssige og politiske virkelighed for de børn, der hjemmetræner i 2021 og deres forældre,* s. 17.
[293] Ibid., s. 8.
[294] Ibid., s. 20.

Flere interviewpersoner problematiserer, at en af de største udfordringer for både de pårørende og den psykisk syge borger er mangelfuld inddragelse af de pårørende i behandlingen. Undersøgelser viser, at den manglende inddragelse har store negative konsekvenser for den psykisk syge borgers helbredelsesmuligheder, og at de pårørende herved udsættes for et stort pres, der i sig selv kan medføre bl.a. angst, stress og PTSD. [295]

Den mangelfulde inddragelse af de pårørende viser sig bl.a. i forhold til manglende videregivelse af relevante oplysninger og mangelfuld vejledning om den psykisk syge borgers behandling.[296]

En forklaring skal ifølge en af interviewpersonerne findes i den vejledning, der er på området i forhold til sundhedspersoners tavshedspligt, dialog og samarbejde med patienters pårørende. [297] Vejledningens formuleringer vedrørende pårørendeinddragelse, f.eks. i forbindelse med "dialog" og "vejledning", er efter interviewpersonens opfattelse alt for restriktive og burde omformuleres, således at de eksisterende muligheder for inddragelse af de pårørende tydeliggøres. Vejledningen er fra 2002 og kan med fordel opdateres, ligesom eksemplerne kan gøres klarere og mere tidssvarende. Interviewpersonen efterlyser endvidere, at der i lovgivningen indsættes forpligtelser til i langt højere grad at inddrage de pårørende, således at sundhedspersonalet bliver tvunget til at forholde sig til problematikken.

Reglerne om sundhedspersoners tavshedspligt mv. forvaltes af sundhedspersonalet og er i vidt omfang baseret på et konkret skøn, og det er den samme interviewpersons oplevelse, at dette skøn i alt for høj grad lægger vægt på tavshedspligten i forhold til de pårørendes berettigede ønsker om gennem information og dialog at være i stand til at hjælpe patienten gennem et forløb. Interviewpersonen peger på, at årsagerne hertil kan være kulturen, uddannelsesniveauet og ressourcerne i psykiatrien.

Bedre Psykiatri har i 2018 foretaget en pårørendeundersøgelse, der viser, at over halvdelen af de adspurgte pårørende eller ca. 55 procent oplever, at tavshedspligten gør det svært for dem at blive inddraget i den syges behandlingsforløb, og at mere end to ud af fem eller ca. 43 procent oplever, at personalet forvalter reglerne om tavshedspligten for stramt.[298]

13.3.2 Pårørende, der beskikkes som bistandsværge, er klædt dårligt på til opgaven

En af interviewpersonerne fortæller, at pårørende ofte beskikkes som bistandsværge for deres nærmeste, som er underlagt en foranstaltningsdom.[299] Dette kaldes en pårørendebistandsværge, og dennes opgave er at holde sig underrettet om den pårørendes tilstand og at drage omsorg for, at ophold på sygehus eller anden institution samt andre foranstaltninger ikke varer længere end

[295] Se Bedrepsykriatri.dk: *Pårørende* for et systematisk overview over relevante undersøgelser og resultater.
[296] Svendsen, L. M., Ellegaard, T., Jeppesen, A. K., Riiskjær, E. & Nielsen, K. B. (2021) *Family involvement and patient-experienced improvement and satisfaction with care: a nationwide cross-sectional study in Danish psychiatric hospitals.* BMS Psychiatry.
[297] Vejledning nr. 9494 af 4. juli 2002.
[298] Bedre Psykiatri (2018) *Undersøgelse af pårørendeinddragelse i psykiatrien 2018.*
[299] Straffeloven 71, stk. 1.

nødvendigt. Bistandsværgen er derudover tillagt forskellige rettigheder, der skal gøre det muligt for denne at løfte opgaven.[300] Ifølge interviewpersonen er de pårørende klædt dårligt på til at varetage denne opgave og de får som oftest hverken vejledning om opgaven eller deres dertilhørende rettigheder. Det betyder i realiteten, at pårørendebistandsværgen ikke er i stand til at påtage sig de forpligtelser og opgaver, der ligger i rollen, og det er derfor meget vanskeligt for den psykisk syge borger at gøre sine rettigheder og krav gældende.

Institut for Menneskerettigheder har i 2020 udgivet rapporten *Retspsykiatri i et menneskeretligt perspektiv.* Rapporten indeholder bl.a. en undersøgelse af bistandsværgernes rolle baseret på interviews og en spørgeskemaundersøgelse. Rapporten finder, at ud af de 15 pårørendebistandsværger, der har besvaret spørgeskemaet, er det kun én af dem, der forud for opgaven har modtaget information om det at være pårørendebistandsværge. Ni pårørende modtog informationen efter, at de var blevet tildelt opgaven, mens fem andre svarede "nej" eller "ved ikke" til spørgsmålet om, hvorvidt de har modtaget skriftlig information om det at være bistandsværge.[301] Dette er ifølge interviewpersonen forsat en aktuel problemstilling.

13.3.3 Børn til psykisk syge borgere mangler rettigheder samt øvrig regulering om pårørende

En af interviewpersonerne problematiserer yderligere, at der ikke er lovgivning, der regulerer børns rettigheder på psykiatriområdet, hvilket betyder, at børn og unge under 18 år med en psykisk syg forælder eller søskende ikke har ret til inddragelse i behandlingen eller til at modtage oplysninger om det psykisk syge familiemedlem, herunder oplysninger om f.eks. hvor en forælder er indlagt. Bedre Psykiatri oplyser, at ca. 330.000 børn i Danmark mellem 0-17 år har mindst én psykisk syg forælder.[302]

Ifølge interviewpersonen er det meget uhensigtsmæssigt, at børneaspektet er helt fraværende på området, da børn til en psykisk syg forælder kan have behov for information og vejledning, hvilket ligeledes kan være afgørende for den psykisk syge borgers helbredelsesmuligheder. Undersøgelser viser, at børn der vokser op i familier med alvorlig psykisk sygdom, lever med skam, skyldfølelse, tristhed og ensomhed, og hvis de ikke får hjælp og vejledning, risikerer de selv at blive syge eller få sociale problemer.[303]

Af øvrig lovgivning, der regulerer pårørendes rettigheder på psykiatriområdet, fremhæver interviewpersonen lovgivningen om tvang i psykiatrien, hvor der er indsat en bestemmelse vedrørende pårørende, hvor det fremgår, at sygehusmyndigheden med henblik på i videst muligt omfang at forebygge anvendelse af tvang skal tilbyde sygehusophold, behandling, pleje og omsorg,

---

[300] Straffeloven § 71, samt bistandsbekendtgørelsen kapitel 3.
[301] Steffensen, T., Frandsen, G., M & Nilesen, N. (2019) *Retspsykiatri i et menneskeretligt perspektiv.* Institut for Menneskerettigheder, s. 64.
[302] Bedrepsykriatri.dk: *Børn af forældre med psykisk sygdom i Danmark.*
[303] Se Bedrepsykriatri.dk: *Pårørende* for et systematiseret overview over relevante undersøgelser.

der svarer til god psykiatrisk sygehusstandard, herunder med hensyn til bl.a. politikker i relation til patienter og pårørende.[304] Ifølge interviewpersonen er det problematisk, at bestemmelsen alene ses som en målsætningsbestemmelse, der ikke indeholder et katalog over materielle rettigheder, og som derfor i realiteten ikke styrker de pårørendes retsstilling.

13.4 Fortællinger om de sociale og retlige problemstillinger for gruppen af pårørende til borgere med et misbrugsproblem

13.4.1 Stof- og alkoholmisbrug er skadeligt for de pårørendes helbred

Stof- og alkoholmisbrug påvirker ikke kun misbrugeren selv, men kan også være skadeligt for de pårørende. F.eks. viser et dansk studie om den selvrapporterede sundhedstilstand blandt pårørende til personer med et alkoholmisbrug, at personer med en alkoholmisbruger i husstanden havde 40 procent større chance for at lide under dårligt helbred end personer, som ikke kendte en person med alkoholmisbrug. Undersøgelsen finder også, at de helbredsmæssige konsekvenser vokser, desto tættere relation personen har til en person med et alkoholmisbrug.[305]

At stof- og alkoholafhængighed kan have negative konsekvenser for pårørende, dokumenteres også af forskningsstudiet *The Impact of Substance Use Disorders on Families and Children*. Studiet finder, at stof- og alkoholmisbrug påvirker hele familien og kan få betydning for de emotionelle og adfærdsmæssige mønstre i familien og medføre negative udfald for de børn og voksne, der påvirkes.[306]

13.4.2 Oplevelsen af manglende rettigheder for de pårørende

Fra de pårørendes perspektiv mangler der generelt rettigheder for pårørende til borgere med et misbrugsproblem, når det kommer til behandling og hjælp. Samtidig synes den hjælp, der tilbydes, at være meget vilkårlig fra kommune til kommune, fortæller en af interviewpersonerne.

Nogle offentligt finansierede stofbehandlingscentre tilbyder gratis hjælp til pårørende og nogle kommuner tilbyder telefonisk rådgivning mv. Social stofbehandling i medfør af servicelovens § 101 kan efter omstændighederne omfatte familiebehandling.[307] Det samme gør sig gældende for alkoholbehandling. Familiebehandling fremstår generelt kun som en mulighed, hvis kommunen vurderer, at det er hensigtsmæssigt, og hvis borgeren med f.eks. et stofmisbrug selv ønsker det. Interviewpersonen uddyber, at der i retningslinjerne kun synes at være fokus på borgeren med

[304] Psykiatriloven § 2, stk. 5. Psykiatriloven § 2, stk. 5.
[305] Bloomfield, K., Jensen, H. A. R. & Ekholm, O. (2019) *Alcohol's harms to others: the self-rated health of those with a heavy drinker in their lives*. European Journal of Public Health.
[306] Lander, L. (2013) *The Impact of Substance Use Disorders on Families and Children: From Theory to Practice*. Soc Work Public Health
[307] Vejledning nr. 9449 af 29. juni 2020 om behandlingstilbud på det sociale stofmisbrugsområde m.v., kapitel 2, pkt. 9 og De nationale retningslinjer for stofmisbrugsbehandling, s. 56.

misbrugsproblematikken, og ikke på, at andre i familien kan have et selvstændigt behov for støtte og behandling.[308]

Interviewpersonen efterspørger, at pårørende får bedre adgang til behandling, ikke nødvendigvis ved psykolog, men i form af f.eks. gruppeforløb med andre pårørende i samme situation eller rådgivning af personer, der har haft personlige erfaringer med at være pårørende til en borger med en misbrugsproblematik.

13.4.3 Tavshedspligt og lange sagsbehandlingstider er problematisk for de pårørende

Derudover opleves reglerne om tavshedspligt i bl.a. forvaltningslovens § 27 og sundhedslovens kapitel 9 som et stort problem for den pårørende, især hvis der er tale om en ung person mellem 15-18 år, hvor vedkommende som udgangspunkt regnes for selv at kunne udøve sine partsrettigheder i henhold til bl.a. forvaltningsloven. I disse tilfælde kan forældre, ifølge interviewpersonen, opleve at få problemer med at blive inddraget i misbrugsbehandlingen og at få adgang til information.

Ligeledes erfarer interviewpersonen, at sagsbehandlingstiden i sager om stofmisbrugsbehandling til tider opleves som problematisk af de pårørende. Den borger, som søger om stofmisbrugsbehandling, har ret til en afgørelse angående et kommunalt behandlingstilbud inden for 14 dage.[309] Men hvis borgeren med misbrugsproblemet gerne vil benytte sig af reglerne om frit valg af behandlingssted, kan der gå yderligere tid, og hvis vedkommende får afslag på det ønskede behandlingssted, kan der klages til Ankestyrelsen. Her kan sagsbehandlingstiden imidlertid være op til 14 måneder. Dette kan være særligt problematisk for personer med et aktuelt behov for stofmisbrugsbehandling, hvilket samtidig efterlader de pårørende i en særlig sårbar situation.

13.5 Det politiske fokus på pårørende til udsatte borgere

Ud fra en søgning i Folketingets dokumenter mv. og en overordnet gennemgang af temaer, der relaterer sig til gruppen, ses det, at der over det seneste årti har der været et vist politisk fokus på gruppen, og at der har været igangsat flere initiativer til at styrke indsatsen for pårørende til udsatte borgere.[310]

I den undersøgte periode har der været en del fokus på børn og unge som pårørende. I 2014 blev der fremsat et forslag om en obligatorisk indsats for børn som pårørende. Forslaget skulle bl.a. sikre, at børn, som er pårørende til alvorligt fysisk syge, sindslidende, selvmordstruede eller misbrugere, bliver informeret og støttet af sundhedspersonale, samt at der skulle oprettes et nationalt

[308] Jf. hvad der fremgår af de nationale retningslinjer for social stofmisbrugsbehandling.
[309] Serviceloven § 101.
[310] Det politiske fokus er afgrænset til med et eller flere af søgerordene pårørende i sammenhæng med udsatte, misbrugere, alkoholikere, afhængighed, hjemløse, psykisk syge, sindslidende, kriminelle og/eller indsatte, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*

kompetencenetværk.[311] Intentionerne bag forslaget mødte stor opbakning fra Folketingets partier, men bortfaldt på grund af manglende finansiering.[312]

Derudover blev der i 2014 vedtaget et forslag om at indføre en behandlingsgaranti til børn og unge fra familier med stof- og alkoholafhængighed. Behandlingsgarantien skulle sikre, at børn og unge anonymt kunne få rådgivning, støtte og behandling helst 14 dage efter henvendelse og ellers senest 30 dage efter henvendelse.[313] Forslaget udmøntede sig dog ikke i lovgivning, men i, at der blev oprettet en ansøgningspulje med det formål at sikre udbredelsen af et landsdækkende behandlingstilbud til børn og unge under 25 år, som er belastede af en opvækst i familier med stof- eller alkoholproblemer.[314]

I oktober 2021 blev der desuden fremsat et forslag om retten til hjælp til børn som pårørende. Forslaget gik ud på, at kommuner og regioner skal forpligte sig til at udvikle og sikre en national praksis, der kan reducere risikofaktorer hos børn, hvis forældre, søskende mv. rammes af dødsfald, kritisk sygdom, alvorlig skade, rusmiddelafhængighed eller psykisk lidelse.[315] Beslutningsforslaget blev henvist til behandling i Sundhedsudvalget.

Derudover har der især i den sidste del af perioden været fokus på pårørendes adgang til oplysninger om psykisk syge personer over 18 år. Den daværende sundhedsminister blev i 2019 spurgt om, hvorvidt pårørende til psykisk syge personer over 18 år burde få lettere adgang til medicinske og øvrige offentlige oplysninger om den syge, hvilket ikke var ministerens opfattelse.[316] Ministeren blev endvidere bedt om at redegøre for de svenske regler om pårørendes adgang til oplysninger om psykisk syge over 18 år, som viste sig at ligne de danske.[317]

Yderligere blev sundhedsministeren i 2021 bedt om at redegøre for reglerne om tavshedspligt for sundhedspersonale i forbindelse med inddragelse af pårørende til psykisk syge patienter, og hvilke tanker ministeren havde om reglernes anvendelse i praksis. Ministeren oplyste, at Sundhedsministeriet ikke var bekendt med, at reglerne ikke skulle fungere.[318]

---

[311] Beslutningsforslag nr. B 49 Forslag til folketingsbeslutning om obligatorisk indsats for børn som pårørende, fremsat den 19. december 2014. Bortfaldet.
[312] Jf. 1. behandlingen af beslutningsforslag nr. B 49 Forslag til folketingsbeslutning om obligatorisk indsats for børn som pårørende, fremsat den 19. december 2014.
[313] Beslutningsforslag nr. B 98 Forslag til folketingsbeslutning om behandlingsgaranti til børn og unge fra familier med stof- og alkoholafhængighed.
[314] Udmøntning af satspuljen for 2015-2018, Delaftale for børne-, ligestillings-, integrations- og socialområdet,, s.123 samt information om behandlingstilbud til børn og unge fra familier med stof- eller alkoholmisbrug på Socialstyrelsens hjemmeside.
[315] Beslutningsforslag B 23 Forslag til folketingsbeslutning om retten til hjælp til børn som pårørende.
[316] Sundhedsminister Ellen Thrane Nørbys besvarelse af 25. marts 2019 af spørgsmål nr. 341 (alm. del) af Sundheds- og Ældreudvalget den 7. januar 2019.
[317] Sundhedsminister Ellen Thrane Nørbys besvarelse af 25. marts 2019 af spørgsmål nr. 340 (alm. del) af Sundheds- og Ældreudvalget den 7. januar 2019.
[318] Sundhedsminister Magnus Heunickes besvarelse af 8. april 2021 af spørgsmål nr. 942 (alm. del) stillet af Sundhedsudvalget den 11. marts 2021.

Der har også været et fokus på pårørende til alvorligt syge. Folketinget skal i løbet af 2022 tage stilling til et lovforslag, der sikrer lønmodtageres ret til omsorgsorlov på fem dage pr. år. Lovforslaget gennemfører et EU-direktiv, som pålægger landene at give pårørende til alvorlige syge borgere ret til at tage fri fra arbejde i mindst fem dage om året til at varetage deres pårørenderolle.[319]

Herudover er det begrænset, hvilke andre pårørendegrupper, der har fået politisk opmærksomhed. I 2016 indgik et bredt flertal af Folketingets partier "*Aftale om den nationale demenshandlingsplan 2015*", som afsatte midler fra satspuljen til støtte og rådgivning til pårørende med demens.[320]

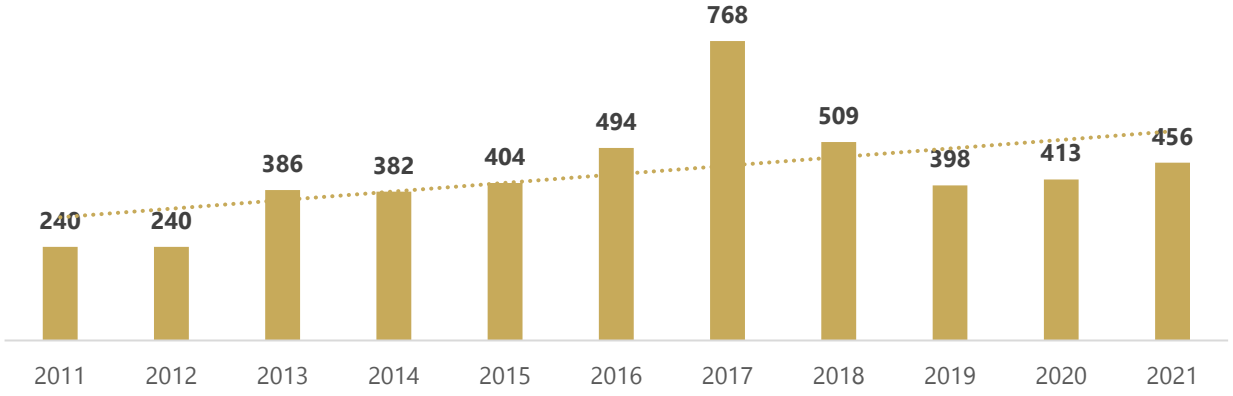
En undersøgelse af det politiske fokus på gruppen vidner om, at fokus de seneste år primært har været rettet mod børn som pårørende, samt pårørende til personer med stof- og alkoholafhængighed og psykisk sygdom. Særligt har der været fokus på pårørendes adgang til sundhedsoplysninger om personer med psykisk sygdom. Pårørende til andre grupper af udsatte borgere som f.eks. hjemløse, kriminalitetstruede og fængselsindsatte har ikke haft lige så meget politisk bevågenhed.

Overordnet ses der en tendens til, at gruppen har fået stigende politisk opmærksomhed i den undersøgte periode.

13.6 Pårørende til udsatte borgere i den offentlige debat

Synligheden og omtalen af pårørende til udsatte borgere har generelt været stigende i den offentlige debat over det seneste årti, dog med en øget synlighed i 2017. Baseret på en systematisk søgning i publicerede artikler i danske medier i perioden fra 2011 til og med 2021 er der identificeret 4.690 artikler, som handler om pårørende til udsatte borgere og deres retsstilling.[321]

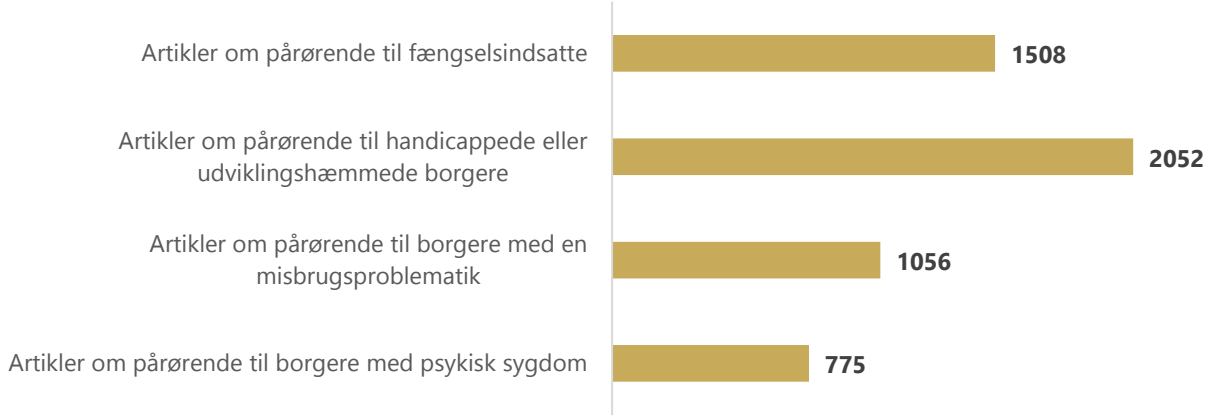
Figur 14: Artikler om pårørende til udsatte borgere fordelt efter år



[319] Beskæftigelsesministeriets lovprogram 2021-22.
[320] Aftale om den nationale demenshandlingsplan 2025, 15. december 2016.
[321] Mediesøgningen er afgrænset med et eller flere af søgeordene pårørende til i sammenhæng med *udsat*, hjemløs*, indsat*, sårbar*, marginal*, udstødt*, socialt problem*, misbrug*, psykisk*, alkohol** og/eller *arbejdsløs**, og hvor offer ikke er et af søgeordene. For at finde artikler, der indgår i en rets- og lovgivningsmæssige debat, er mediesøgningen yderligere afgrænset med et eller flere af søgeordene rets*, regel*, lov* og/eller lovgivning, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*

Afgrænses mediesøgningen således, at søgningen har særskilt fokus på pårørende til fængselsindsatte, er der identificeret 1.508 artikler i danske medier i den pågældende periode.[322] Tilsvarende er der identificeret 2.052 artikler med særskilt fokus på pårørende til handicappede eller udviklingshæmmede borgere[323], 1.056 artikler med særskilt fokus på pårørende borgere med misbrugsproblematik[324] og 775 artikler med særskilt fokus på pårørende til borgere med psykisk sygdom.[325]

Figur 15: Antal artikler opdelt efter pårørendegruppe



Det bør bemærkes, at artikler, der f.eks. har et hovedfokus på pårørende til borgere med psykisk sygdom, godt kan have et underliggende fokus på pårørende til borgere med en misbrugsproblematik, hvorfor den samme artikel kan være talt med to gange. Der vil derfor sammenlagt være flere artikler med særskilt fokus på en pårørendegruppe (5.391 artikler) end de oprindelige 4.690 identificerede artikler, der handler om pårørende til udsatte borgere som en samlet gruppe.

I den følgende gennemgang af synligheden og omtalen af pårørende til udsatte borgere i den offentlige debat, bliver der taget udgangspunkt i pårørende til udsatte borgere som samlet gruppe, hvor flere generelle temaer er gennemgående i mediebilledet i den tiårige periode.

Fra begyndelsen af perioden var der en række artikler om besparelser for 80 millioner kr. på ældre- og handicapområdet, som ifølge både plejehjem og tilbud til handicappede bl.a. ville gå ud over kontakten med de pårørende. Samtidig ville botilbud mv. blive afhængige af, at de pårørende skulle træde mere til for at aflaste personalet. Et mere gennemgående tema i perioden var pårørende til

[322] Mediesøgningen er yderligere afgrænset med et eller flere af søgeordene *pårørende til* i sammenhæng med *indsat** og/eller *fængsel**.
[323] Mediesøgningen er yderligere afgrænset med et eller flere af søgeordene *pårørende til* i sammenhæng med *handicap** og/eller *udviklingshæm**.
[324] Mediesøgningen er yderligere afgrænset med et eller flere af søgeordene *pårørende til* i sammenhæng med *misbrug** og/eller *alkohol**.
[325] Mediesøgningen er yderligere afgrænset med et eller flere af søgeordene *pårørende til* i sammenhæng med *psyk**.

ældre på plejehjem, som ikke følte, at de blev involveret nok, og hvor flere specifikke plejehjem blev kritiseret for manglende pårørendeinddragelse.

Fra 2012 begyndte pårørende til borgere med psykisk sygdom at være mere fremtrædende i det samlede mediebillede, hvor flere artikler handlede om, hvordan tavshedspligten i psykiatrien afskærer de pårørendes muligheder for støtte og hjælp. Endnu et gennemgående tema har været, hvordan pårørende til personer med psykisk sygdom har oplevet, at deres nærmeste gentagne gange bliver sendt hjem fra psykiatrien uden udredning eller med alt for lidt hjælp. Fra 2013 problematiserede særligt Ældre Sagen, at der ikke var nok hjælp til pårørende til demente, og da demente borgere oftest er bosiddende hjemme et stykke tid efter diagnosen, er det både en ukendt og hård opgave, som de pårørende står overfor.

I 2014 kom der fokus på flere rettigheder til børn af forældre med psykiske sygdomme. Dette blev et mere generelt og gennemgående tema for perioden, hvor en del interesseorganisationer opfordrede til, at der indføres lovgivning, der sikrer pårørende bedre muligheder og rettigheder. I slutningen af 2014 begyndte Kræftens Bekæmpelse at sætte fokus på pårørende til kræftpatienter, som i stigende grad oplevede at få afvist pasningsorlov på deres arbejdsplads, hvis deres nærmeste var syge i en længere periode.

Fra 2015 handlede flere artikler om lokal telefonrådgivning for pårørende til demente borgere, samt om det at være pårørende til et barn med psykisk sygdom, og hvordan de pårørende ofte følte sig ladt i stikken af psykiatrien uden meget hjælp og information.

I 2016 satte Sundhedsministeriet nyt fokus på pårørende til borgere med demens, da en kommende handlingsplan for demenssyge borgere skulle indeholde en indsats for de pårørende. I samme periode satte Hjernesagen fokus på pårørende til borgere med hjerneskade, der ligeledes oplevede ikke at få tilstrækkelig støtte og information om sygdomsforløbet.

Pårørendes manglende støtte og rettigheder har således været et gennemgående tema på tværs af pårørendegrupper for hele perioden, ligesom pårørende, der kritiserer forholdene på de steder, hvor deres nærmeste er indlagt eller bor, også var et mere gennemgående tema.

Fra 2017 satte pårørende til psykiske syge borgere i en række debatindlæg fokus på, at regeringen ville fratage psykisk syge borgere deres oprindelige bolig under længerevarende indlæggelser. Lokale indsatser for pårørende til borgere med psykiske sygdomme var også et mere gennemgående tema i 2017. I samme periode satte pårørende til udviklingshæmmede fokus på, at låste døre på bosteder kan skade mennesker med handicap. Et mere generelt tema i det pågældende år var, hvordan pårørende til syge kan tvinges ud i ledighed, da det kan være svært både at passe ens nærmeste og et arbejde, når hverken lovgivningen eller overenskomster giver mulighed for, at pårørende kan få fri eller få orlov i de lange sygdomsperioder, som mange kronisk syge har.

I 2019 opnåede pårørende til udsatte borgere som samlet gruppe mere synlighed i den offentlige debat, bl.a. da gruppen *#enmillionstemmer* blev dannet på Facebook. Gruppen arbejder for at sikre

retssikkerhed for mennesker med funktionsnedsættelser og psykisk sårbarhed samt deres pårørende i hele landet. Både *#enmillionstemmer* og Corona-epidemien, hvor nogle pårørende har oplevet at være helt afskåret fra at besøge f.eks. deres nærmeste på hospitaler og plejehjem, er et gennemgående tema for resten af perioden.

Overordnet var der i perioden et stigende antal artikler, der omhandlede enkelte pårørendegrupper til udsatte borgere, hvor særligt manglende pårørendeinddragelse og manglende rettigheder til pårørende var et mere generelt tema på tværs af grupperne.

14 Personer, som tilhører en kønsminoritet

Gruppen omfatter personer, som er i en udsat situation, fordi de tilhører en kønsminoritet. Gruppen er afgrænset til at omfatte to grupper af kønsminoriteter; for *det første* personer, som har en medfødt tilstand, hvor deres kønskarakteristika ikke er entydigt hanlige eller hunlige. Der kan være tale om anatomiske, genetiske eller hormonelle variationer, hvor der ofte bruges en række forskellige betegnelser for denne type af variationer, bl.a. intetkøn og intersex.[326] For *det andet* personer, der i større eller mindre grad identificerer sig med deres fødselstildelte køn, hvor den overordnede betegnelse transpersoner ofte bruges.[327]

I denne baggrundsrapport betegnes de to grupper henholdsvis *personer med variationer i kønskarakteristika* og *transpersoner.*

I befolkningsundersøgelsen Projekt SEXUS angives det, at 1,3 procent af de mænd og 0,9 procent af de kvinder, der har deltaget i undersøgelsen, har variationer i kønskarakteristika, således at de ikke svarer til det typiske for hankøn eller hunkøn. FN estimerer, at op imod 1,7 procent af verdens befolkning fødes med en variation i kønskarakteristika.[328] Projekt SEXUS angiver yderligere, at 0,54 procent af den adspurgte danske befolkning har et kønsudtryk eller en kønsidentitet, der er i uoverensstemmelse med deres fødselstildelte køn.[329] Siden 2014, hvor juridisk kønsskifte blev muligt, har der i Danmark været mellem 150 og 281 tildelinger af juridisk kønsskifte årligt i årene fra 2014 til 2020.[330]

[326] Intersexdanmark.com: *Intersex.*
[327] Transpersoner.dk: *Transperson.*
[328] FN har baseret deres estimatet på studiet Blackless, M., Charauvastra, A., Derryck, A., Fausto-Sterling, A., Lauzanne, K. & Lee, E. (2000) *How sexually dimorphic are we? Review and synthesis*. American Journal of Human Biology.
[329] Frisch, M., Moseholm, E., Andersson, M., Andresen, J. B., & Graugaard, C. (2019). *Sex i Danmark: Nøgletal fra Projekt SEXUS 2017–2018.* Statens Serum Institut & Aalborg Universitet, s. 13.
[330] Transviden.dk: *Statistik over juridisk kønsskifte*

Data
Afsnittet er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt danske organisationer og foreninger, som har et indgående kendskab til udsatte borgere i samfundet og en række baggrundsinterviews med organisationerne Intersex Danmark, Transpersoner i Danmark, LGBT-komiteen (uafhængig organisation for lige rettigheder og fuld ligebehandling for LGBT+ personer) og LGBT+ Danmark (landsforening for LGBT+ personer). Herudover indgår relevante rapporter i det samlede datagrundlag.

Som nævnt indledningsvist er denne rapport alene baseret på interviewpersonernes egne oplevelser og problemforståelse. Justitia har således ikke med denne rapport foretaget en retlig undersøgelse af de beskrevne sociale og retlige problemstillinger. En sådan undersøgelse indgår i projektets anden fase.

2.15.1. Fortællinger om de sociale og retlige problemstillinger for gruppen af personer, som tilhører en kønsminoritet

14.1.1 Dårlige levevilkår blandt personer, som tilhører en kønsminoritet

VIVE har i 2021 udgivet rapporten *Interkøn En kvantitativ undersøgelse af erfaringer med variationer i kønskarakteristika,* der undersøger levevilkårene for personer med variation i kønskarakteristika. Rapporten peger på en tendens til, at personer med variationer i kønskarakteristika er påvirket på deres livskvalitet og lever med fysiske og ofte også mentale helbredsudfordringer. Rapporten indikerer ligeledes, at de pågældende bl.a. som følge heraf har dårligere forudsætninger for at uddanne sig og klare sig i arbejdslivet, at de savner tryg social kontakt og muligheden for at bevæge sig i det offentlige rum, ligesom de savner muligheden for at deltage i sociale fællesskabet på lige fod med andre.[331]

VIVE har en igangværende undersøgelse, der tilsvarende undersøger levevilkårene for og samfundsdeltagelse blandt bl.a. transpersoner (men også homoseksuelle og biseksuelle). [332] Undersøgelsen er forsat under udarbejdelse på tidspunktet for færdiggørelsen af denne baggrundsrapport, hvorfor resultater ikke indgår.

Justitia bekendt, er der ikke, udover det ovenfor nævnte, nærmere viden om levevilkårene for transpersoner. En undersøgelse fra Norge viser, at transpersoner i Norge oplever markant dårligere levevilkår end f.eks. homoseksuelle og biseksuelle, og det gælder både i forhold til selvvurderet psykisk helbred, livtilfredshed og erfaringer med diskrimination. Undersøgelsen viser også, at 1 ud

[331] Martin, M., H. & Thomsen, K., M. (2021) *Interkøn En kvantitativ undersøgelse af erfaringer med variationer i kønskarakteristika.* VIVE, s. 8.
[332] VIVE.dk: *VIVE undersøger transpersoner og homo- og biseksuelles levevilkår.*

af 4 transpersoner tilkendegiver, at de har været udsat for trusler om vold, og at 1 ud af 3 har oplevet seksuelle overgreb.[333]

14.1.2 Irreversible operationer af børn med variation i kønskarakteristika uden informeret samtykke

En af interviewpersonerne fortæller, at Danmark (og det meste af verden) tillader, at man tildeler køn efter skøn umiddelbart efter, at et barn med variation i kønskarakteristika bliver født. Ifølge interviewpersonen er problemet herved dog, at det ikke kan vides, hvilken kønsidentitet, barnet senere vil udvikle. Indgrebet svarer ifølge interviewpersonen nærmest til en kønsskifteoperation, hvor barnets kønsorgan opereres udadtil. Indgrebet kan have store konsekvenser, idet man f.eks. i den tidlige pubertet laver en skede på de børn, der tildeles hunkøn. Herefter skal der indføres en medicinsk dildo flere gange dagligt, hvilket interviewpersonen erfarer, at mange børn oplever som et seksuelt overgreb.

Europarådets bioetikudvalg udkom i 2017 med rapporten *Promoting the human rights of and eliminating discrimination against intersex people*, hvori udvalget konkluderede, at der ikke er bevis for nødvendigheden eller sikkerheden ved indgrebene.[334] Ifølge FN kan det sidestilles med mishandling eller tortur efter FN's Konvention mod Tortur og anden Grusom, Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf. Ifølge en interviewperson har FN ved tre lejligheder anbefalet Danmark, at denne form for indgreb skal forbydes.[335]

Det er interviewpersonens opfattelse, at området ikke er tilstrækkeligt reguleret i dansk ret. De konventioner, Danmark har underskrevet, bør ifølge interviewpersonen medføre, at man ikke bør operere, da personer med variation i kønskarakteristika ikke opfylder kriterierne for, hvornår der bør opereres. Interviewpersonen påpeger, at operation af børn med variation i kønskarakteristika afdækker et juridisk tomrum i Danmark, hvor der i realiteten udføres unødvendig kirurgi.

Den samme interviewperson problematiserer yderligere, at børn, der udsættes for denne form for kirurgiske indgreb, i praksis er forhindret i at indgive en klage over indgrebet. Dette skyldes, at klagefristen er på hhv. 3 eller 10 år i lov om klage og erstatningsgang inden for sundhedsvæsenet[336], og at børnene typisk ikke bliver bekendt med indgrebets implikationer inden klagefristens udløb, da disse først kommer til udtryk i den tidlige pubertet. Som følge af indgrebet mister mange børn bl.a. følesansen i kønsområdet – og nogle er i princippet tvangssteriliseret. De er dog ifølge interviewpersonen udelukket fra at klage over eller at søge erstatning for indgrebene på grund af tidsfristerne i den gældende lovgivning.

---

[333] UniversitetiBergen.no: *UiB-studie: Transpersoner har markant dårligere levekår enn andre.*
[334] Bruyn, D. P. (2017) Committee on Equality and Non-Discrimination, Report doc. 14404 on Promoting the human rights of and eliminating discrimination against intersex people. Counsil of Europe.
[335] http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/C/DNK/CO/6-7&Lang=En, http://www.refworld.org/docid/5a0ebb974.html, https://undocs.org/E/C.12/DNK/CO/6
[336] Lov om klage og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet.

Endnu en problemstilling ved det kirurgiske indgreb, der bliver fremhævet af interviewpersonen, er, at de voksne personer, der er enige i det køn, de er blevet tildelt som barn, er bedre stillet end de voksne personer, der ikke er enige i det køn, de er blevet tildelt. Dette skyldes bl.a., at de voksne personer, der er enige i deres tildelte køn, har fri adgang til hormonbehandling, hvorimod de voksne personer, der ikke er enige i det tildelte køn, skal gennem en transitionsproces for at få fri adgang til hormonbehandling.

14.1.3 Diskrimination af personer med uoverensstemmelse mellem kønsudtryk eller kønsidentitet og deres fødselstildelte køn

Flere interviewpersoner erfarer, at transpersoner oplever, at deres rettigheder i Danmark er nærmest ikke-eksisterende, og at de bl.a. oplever flere forskellige former for diskrimination og forskelsbehandling i mødet med det offentlige system.

Hjemløse transpersoner oplever bl.a. diskrimination når de opsøger herberger, fordi personalet ikke ved, hvordan de skal håndtere personer, når der er uoverensstemmelse mellem deres personnummer og deres kønsudtryk og kønsidentitet.

Det samme problem gør sig ifølge interviewpersonerne gældende, når disse personer har været udsat for vold i nære relationer. Ifølge en interviewperson bliver personer, der har fået tildelt mandligt køn ved fødslen, og som ikke efterfølgende har fået en kønskorrigerende operation og et juridisk kønsskifte fra mand til kvinde, ofte afvist fra kvindekrisecentrene. Hvis de pågældende personer ikke bliver afvist, risikerer de at blive chikaneret og diskrimineret af de andre beboere, og sådanne forhold afholder disse personer fra at søge hjælp, og det medfører en form for dobbeltmarginalisering af gruppen.[337]

Ifølge en af interviewpersonerne kan tilsvarende problemer opstå for de pågældende personer i mødet med det danske straffesystem. Kriminalforsorgen har udfordringer i forhold til at håndtere personer, hvor der er uoverensstemmelse mellem deres kønsudtryk og kønsidentitet og deres personnummer. Interviewpersonen fortæller, at de har været i kontakt med Kriminalforsorgen for at få udarbejdet en vejledning for de personer i gruppen, som afsoner, men er blevet afvist med den begrundelse, at de enkelte afsoningssteder vil finde mindelige løsninger. Interviewpersonen har dog pt. kendskab til to kvinder, som sidder på en mandeafdeling, fordi der er uoverensstemmelse mellem deres mandlige personnummer og deres kvindelige kønsudtryk og kønsidentitet. Ifølge interviewpersonen kropsvisiteres kvinderne af mænd, de tiltales som mænd og må sidde i isolation af frygt for overgreb.

Institut for Menneskerettigheder har i 2022 udgivet rapporten *Kønsminoriteters rettigheder i fængslerne,* hvori det påpeges, at kønsminoriteter, der er indsat i danske fængsler og arresthuse, er

[337] Se også Sticker, S. (2019) *"Jeg vil ikke sove med en, der har en pik" - En kvalitativ undersøgelse af hjemløse transpersoner tilblivelse i Danmark.* Aarhus Universitet.

en særligt sårbar gruppe, som er i større risiko for overgreb, diskrimination og mistrivsel end andre grupper. I rapporten anføres det, at Danmark har en menneskeretlig forpligtelse til at beskytte indsatte kønsminoriteter mod krænkelser, fordi de er i statens varetægt.[338]

Kriminalforsorgen oplyser, at retningslinjer for kønsminoriteter i de danske fængsler er under udarbejdelse.[339]

14.1.4 Det er umiddelbart ikke diskriminationslovgivningen som er problemet

En af interviewpersonerne tilføjer, at selvom mange personer, som tilhører en kønsminoritet, oplever diskrimination i mange forskellige sammenhænge, f.eks. på arbejdsmarkedet, er det umiddelbart ikke interviewpersonens oplevelse, at det er selve lovgivningen på området i sig selv, der er problematisk.

Interviewpersonen anfører således, at der for nyligt er blevet gennemført flere lovændringer.[340] Det er f.eks. blevet præciseret i lovgivningen, at forskelsbehandling på arbejdsmarkedet på grund af kønsidentitet, kønskarakteristika og kønsudtryk er ulovligt. Herudover er det også eksplicit blevet præciseret i straffeloven, at kønsidentitet og kønskarakteristika fremover er omfattet af beskyttelsen i bestemmelsen om hadefulde ytringer. [341] Endelig er det besluttet, at det skal indgå som en skærpende omstændighed ved strafudmålingen, hvis en strafbar handling er motiveret i kønsidentitet, kønsidentitet, kønskarakteristika eller lignende.[342]

Det er således ifølge interviewpersonen ikke lovgivningen i sig selv, der er den største udfordring. Det største problem opleves at være at løfte bevisbyrden for, at diskriminationen m.v. er sket på baggrund af at offeret tilhører en kønsminoritet.

14.1.5 Manglende adgang til juridiske kønsskifte for børn

Særligt en af interviewpersonerne påpeger, at det største juridiske problem for transpersoner i Danmark er, at børn under 18 år ikke har adgang til et såkaldt juridisk kønsskifte. En af interviewpersonerne fortæller, at den nuværende regering i et udspil fra 2020 havde lagt op til, at der skulle præsenteres et lovforslag, som bl.a. ville afskaffe aldersgrænsen for et juridisk kønsskifte. [343] I mellemtiden bad Folketinget Det Etiske Råd om at komme med en udtalelse om emnet. Det Etiske Råd anbefalede bl.a. i deres udtalelse, at aldersgrænsen for det juridiske kønsskifte blev nedsat til 10-12 år.[344] Lovinitiativet blev herefter fjernet fra regeringens lovprogram og regeringen henviste som årsag hertil til udtalelsen fra Det Etiske Råd.[345]

---

[338] Hjaltason, P. & Taxhjelm, R., F. (2022) *Kønsminoriteters rettigheder i fængslerne.* Institut for Menneskerettigheder.
[339] Se f.eks. Menneskret.dk: *Kriminalforsorgen er på trapperne med retningslinjer for kønsminoriteter.*
[340] Lovforslag L 65. Folketingets samling 2021-22. Vedtaget under 3. behandlingen den 10. februar 2022.
[341] Straffeloven § 266 b.
[342] Straffeloven § 81.
[343] Frihed til forskellighed – styrkede rettigheder og muligheder for LGBTI-personer.
[344] Etisk Råds' udtalelse om juridisk kønsskifte af børn.
[345] Berlingske.dk: Regeringen trækker forslag om juridisk kønsskifte i land efter notat fra Etisk Råd.

Ifølge interviewpersonen er det imidlertid stærkt problematisk for børn, der ikke identificerer sig med deres fødselstildelte køn, at de ikke kan få adgang til juridisk kønsskifte, da de ganske ofte oplever, at der, f.eks. i skolesammenhæng, sættes spørgsmålstegn ved uoverensstemmelsen mellem deres personnummer og deres kønsudtryk eller kønsidentitet. Det har ifølge interviewpersonen stor betydning for disse børns trivsel og videre livsforløb, at deres personnummer stemmer overens med deres egen kønsforståelse.

14.1.6 Problemer med adgang til behandling

Flere interviewpersoner erfarer, at transpersoner oplever en lang række problemer, når de søger sundhedsfaglig hjælp med henblik på at blive udredt og modtage kønskorrigerende behandling. Der er bl.a. problemer med meget lange ventetider og flaskehalsproblematikker, bl.a. fordi kønskorrigerende behandling ikke er omfattet af behandlingsgarantien.[346]

I Danmark er udredningen og behandlingen samlet i tre centre, hvor man kan modtage såkaldt kønskorrigerende behandling. En af interviewpersonerne problematiserer, at de tre centre har en meget forskellig praksis. Interviewpersonen fortæller bl.a., at et af centrene har en mere lempelig praksis end et andet, og at det f.eks. er lettere at blive udredt og få konstateret kønsdysfori (en følelse af ubehag, der optræder når ens krop, personnummer eller fremtræden ikke stemmer overens med ens egen kønsforståelse) på det ene center fremfor det andet. Konstateringen af kønsdysfori er en forudsætning for kønskorrigerende behandling og er derfor af afgørende betydning for de pågældendes videre behandling. Mange transpersoner, som ønsker kønskorrigerende behandling, fravælger tilmed et af centrene på grund af dårlig behandling og vejledning.

Ifølge interviewpersonen betyder problemer i relation til adgangen til kønskorrigerende behandling bl.a., at flere unge personer i gruppen selvmedicinerer sig og f.eks. tager uordinerede medikamenter, der udsætter eller stopper puberteten. Andre transpersoner vælger at blive opereret i udlandet. Dette skyldes ligeledes, ifølge interviewpersonen, at de danske kirurger vurderes ikke at være erfarne nok i forhold til at udføre visse af de kønskorrigerende behandlinger.

14.2 Det politiske fokus på personer, som tilhører en kønsminoritet

Ud fra en søgning i Folketingets dokumenter mv. og en overordnet gennemgang af temaer, der relaterer sig til gruppen, ses det, at især transpersoner har tiltrukket sig en hel del politisk opmærksomhed indenfor det seneste årti, hvor især transpersoners rettigheder generelt er blevet styrket, mens der stort set ikke har været fokus på personer med variationer i kønskarakteristika, idet

[346] Bekendtgørelse om ret til sygehusbehandling m.v. § 21.

sidstnævnte alene ses at have fået politisk opmærksomhed i form af enkelte udvalgsspørgsmål i den tiårige periode.[347]

Derimod har transpersoner generelt fået styrket deres rettigheder. Et af de større tiltag blev gennemført i 2014, hvor der blev vedtaget en lovændring om juridisk kønsskifte, der har gjort det lettere at opnå dette.[348]

Af andre tiltag kan nævnes, at der i 2021 blev vedtaget lovændringer, der skulle styrke LGBTI-personer mod forskelsbehandling og hadforbrydelser. Med lovændringerne blev det gjort eksplicit i lov om ligestilling om mænd og kvinder, at der er forbud mod forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. I lighed hermed blev det også gjort eksplicit i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, at der et forbud mod forskelsbehandling på grund af kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika. Derudover blev der i samme forbindelse vedtaget ændringer af straffeloven, hvorefter begreberne kønsidentitet, kønsudtryk og kønskarakteristika blev omfattet af § 81, stk. 1, nr. 6, om hadforbrydelser og § 266 b, stk. 1, om hadsk tale.[349]

Derudover blev der i februar 2022 vedtaget lovændringer, der bl.a. indebærer, at en forælder, der har gennemført juridisk kønsskifte inden fødslen bliver betegnet som forældre i overensstemmelse med deres juridiske kønsskifte.[350]

Overordnet har transpersoner lovgivningsmæssigt fået styrket deres rettigheder, mens gruppen af personer med variationer i kønskarakteristika har været stort set usynlige i en politisk sammenhæng.

14.3 Personer, som tilhører en kønsminoritet i den offentlige debat

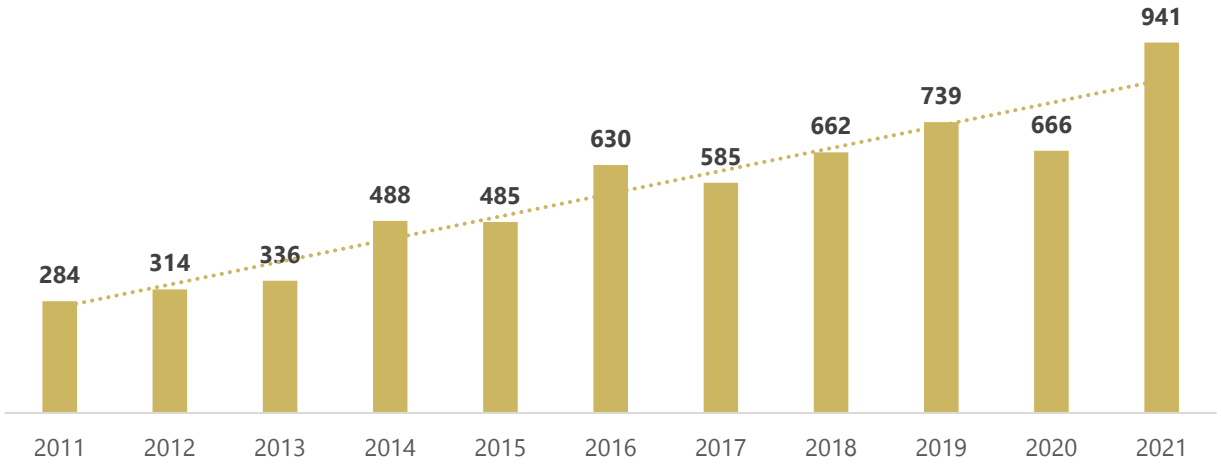
Synligheden og omtalen af personer, som tilhører en kønsminoritet, er steget markant i den offentlige debat over det seneste årti. Baseret på en systematisk søgning i publicerede artikler i danske medier i perioden fra 2011 til og med 2021, er der identificeret 6.130 artikler i danske medier, der handler om personer med variationer i kønskarakteristika samt personer med uoverensstemmelse mellem kønsudtryk eller kønsidentitet og deres fødselstildelte køn og deres retsstilling.[351] Det skal bemærkes, at langt størstedelen af artiklerne handler om transpersoner og en

---

[347] Det politiske fokus er afgrænset til at skal indeholde et eller flere af søgeordene *transperson, transkønnede og interkøn,* se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*
[348] Lovforslag nr. L 182 om forslag til lov om ændring af lov om Det Centrale Personregister af 30. april 2014, vedtaget den 11. juni 2014.
[349] Lovforslag nr. L 18 om forslag om ændring af lov om ligestilling af kvinder og mænd, lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., straffeloven og forskellige andre love af 6. oktober 2021, vedtaget den 21. december 2021.
[350] Lovforslag nr. L 65 om forslag til lov om ændring af børneloven, navneloven og forskellige andre love af 10. november 2021, alm. bemærkninger afsnit 1.
[351] Mediesøgningen er afgrænset til at skal indeholde et eller flere af søgeordene *transperson*, interkøn*, intersex* eller *transkøn*.* For at finde artikler, som indgår i en rets- og lovgivningsmæssige debat, er mediesøgningen yderligere afgrænset til at skal indeholde et eller flere af søgeordene *rets*, lov*, regel** eller *lovgivning*,* se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*

mindre del af artiklerne handler om personer med variationer i kønskarakteristika (i artiklerne omtalt som bl.a. interkønnede personer).

Figur 16: Artikler om personer, som tilhører en kønsminoritet fordelt efter år



Der har været en række forskellige temaer i medierne i løbet af den tiårige periode. Særligt i perioden fra 2012 til 2014 var der fokus på, hvordan transpersoner følte sig dårligt behandlet af sundhedsvæsenet. I den periode blev det f.eks. debatteret, om kastrationsloven fra 1934 burde afskaffes. Loven stillede krav om, at transkønnede personer skulle lade sig tvangssterilisere og undergå en fysisk kønsskifteoperation, før vedkommende kunne skifte køn i juridisk forstand, hvilket flere debattører mente var dehumaniserende. I forlængelse heraf handlede flere artikler om, hvorvidt transkønnede personer skulle kunne skifte juridisk køn uden at opfylde de nævnte krav.

Fra 2015 var det eksisterende krav om, at transpersoner først skal gennemgå en fysisk og psykisk udredning forud for bl.a. brystoperationer og kønsmodificerende hormonbehandling, et nyt og mere fremtrædende tema i mediebilledet. Flere artikler handlede om transpersoners forløb i sundhedsvæsenet og transpersoners valg af selvmedicinering som konsekvens af lange ventetider og dårlig sundhedsfaglig behandling.

I 2016 og 2017 omtalte en række artikler den såkaldte "baderumsfejde" i USA, der handlede om, hvilke toiletter transpersoner kunne tillade sig at bruge. I samme periode blev interkønnede personers rettigheder debatteret, eftersom Danmark i både 2016 og 2017 fik kritik af FN, fordi Danmark udøvede indgreb mod interkønnede børn, der ikke blev anset som værende nødvendige og som var irreversible.

I 2017 blev *Børneloven* et nyt og fremtrædende tema, da man ifølge loven kun kunne opnå forældreskab i overensstemmelse med sine reproduktive organer, hvorfor flere transpersoner oplevede at få afvist forældreskab. Samme år blev det ligeledes problematiseret i en række artikler, at transpersoner tvinges igennem et langt udredningsforløb, da gruppen hørte til i psykiatrien.

I den sidste del af den tiårige periode og særligt i 2020 og 2021 har der været en række mere gennemgående temaer i det samlede mediebillede. Flere artikler handler f.eks. om børn og unge, under 18 år og deres adgang til at skifte juridisk køn og navn, ligesom transpersoner i idræt også var et mere fremtrædende tema i disse artikler. Hensynet til en fair konkurrence for ciskvinder over for

hensynet til at inkludere transpersoner i alle dele af samfundet var som oftest omdrejningspunktet for sidstnævnte artikler. I samme periode handler flere artikler om udvidelsen af racismeparagraffen og skærpelsen af ligestillings- og straffeloven, således at trans- og interkønnede personer er beskyttet mod hadefulde ytringer og hadforbrydelser. I 2021 var regeringens forslag om at forbyde omvendelsesterapi for LGBTQI-personer ligeledes et fremtrædende tema i mediebilledet.

Overordnet har der i mediebilledet været et stigende antal artikler, der har sat fokus på personer med variationer i kønskarakteristika samt transpersoner.

15 Mænd udsat for psykisk og/eller fysisk partnervold eller samværschikane

Dette afsnit handler om mænd udsat for psykisk og/eller fysisk partnervold eller samværschikane. De nævnte problemstillinger kan selvfølgelig ikke isoleres til mænd. Baggrundsdata peger dog på, at mænd kan have svært ved selv at komme til orde i forhold til netop de to specifikke problemstillinger. Etniske minoritetskvinder har tilsvarende problemstillinger i forbindelse med skilsmisse eller samlivsophævelse, og dette behandles i afsnit 9. Enlige forældre i en udsat situation har tilsvarende problemstillinger i forhold til samværschikane, og dette behandles i afsnit 11.

Data
Afsnittet er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt danske organisationer og foreninger, som har et indgående kendskab til udsatte borgere i samfundet og en række baggrundsinterviews med organisationerne Lev Uden Vold, Dialog mod Vold, Mandecentret (mandekrisecenter og rådgivning) og en række andre krisecentre, samt flere advokater, der bl.a. bisidder mænd i familiesager. Herudover indgår en række rapporter og undersøgelser i det samlede datagrundlag.

Som nævnt indledningsvist er denne rapport alene baseret på interviewpersonernes egne oplevelser og problemforståelse. Justitia har således ikke med denne rapport foretaget en retlig undersøgelse af de beskrevne sociale og retlige problemstillinger. En sådan undersøgelse indgår i projektets anden fase.

15.1 Fortællinger om de sociale og retlige problemstillinger for gruppen af mænd udsat for psykisk og/eller fysisk partnervold eller samværschikane

15.1.1 Mænd udsat for partnervold

En række undersøgelser de seneste år har vist, at partnervold også rammer mænd i Danmark. Justitsministeriets Forskningskontor har i 2020 udgivet en offerundersøgelse, hvori det bliver estimeret, at ca. 0,1 procent af befolkningen – svarende til 4.000-5.300 personer i alderen 16-74 år – årligt udsættes for partnervold.[352] Ifølge undersøgelsen er det primært kvinder, der udsættes for

[352] Justitsministeriets Forskningskontor (2021) *Udsathed for vold og andre former for kriminalitet, offerundersøgelserne 2005-2020. Hovedtal*, s. 12.

partnervold, hvoraf den procentvise andel udgør mellem 85 procent[353] og 90 procent[354]. Det betyder, at mellem 10 og 15 procent af ofrene for partnervold er mænd.

Lev Uden Vold har i 2021 udgivet pilotstudiet *Mænd udsat for partnervold*[355], hvori det beskrives, at:

> *"Mænd udsat for partnervold udgør en heterogen gruppe (...) mændenes voldserfaringer [kan] være formet af sårbarheder knyttet til deres etnicitet, seksuelle orientering, opholdsgrundlag, funktionsevne og opvækstvilkår."*
>
> Lev Uden Vold 2021:12

VIVE har i 2018 udgivet rapporten *Psykisk partnervold. En kvantitativ kortlægning,* hvor en stikprøveundersøgelse viser, at ud af en population på 18.955 personer har 0,72 procent mænd været udsat for fysisk partnervold, 0,55 procent mænd har været udsat for seksuel partnervold og 1,19 procent mænd har været udsat for psykisk partnervold. Til sammenligning viser rapporten yderligere, at inden for det sidste år har over 1 procent af den danske befolkning mellem 16-64 år været udsat for fysisk partnervold, 0,7 procent har været presset til samleje med en med en (ex) partner og 2,5 procent har været udsat for psykisk partnervold. [356]

Mandecentret har i 2022 udgivet *Årsberetningen 2021. Tid til forandring*, hvoraf det fremgår, at 18 procent af de over 1.600 mænd, der henvendte sig til Mandecentret i 2021, ud fra deres egen definition havde været udsat for psykisk vold i nære relationer.[357] Mandecentret har i 2020 udgivet den interne undersøgelse *Vold mod mænd i nære relationer - Under radaren*, der viser, at op imod 90 procent af Mandecentrets beboere har været udsat for mere end én voldsform.[358]

Det er også interviewpersonernes erfaring, at psykisk vold er den hyppigst forekomne voldsform blandt mænd, som er udsat for partnervold, efterfulgt af fysisk partnervold. Hvor den fysiske partnervold har karakter af bid, slag og spark, har den psykiske partnervold karakter af social kontrol, grove nedvurderinger og isolation af børn fra deres fædre.[359]

15.1.2 Mænd udsat for partnervold er dårligere stillet

Flere interviewpersoner beretter samstemmende om, at mænd udsat for partnervold befinder sig i en særlig sårbar og udsat situation, da der bl.a. er langt færre tilbud målrettet mænd. Hertil påpeger

---

[353] Justitsministeriets Forskningskontor (2021) *Udsathed for vold og andre former for kriminalitet, offerundersøgelserne 2005-2020*, s. 86.
[354] Justitsministeriets Forskningskontor (2021) *Udsathed for vold og andre former for kriminalitet, offerundersøgelserne 2005-2020. Hovedtal*, s. 13.
[355] Johansen, H. B. K., Frederiksen, N. M. & Simonsen, L. (2021) *Mænd udsat for partnervold - et pilotstudie blandt danske praktikere med perspektiver fra skandinavisk forskning og praksis.* Lev Uden Vold.
[356] Ottesen, M. & Østergaard, S. (2018) *Psykisk partnervold: En kvantitativ kortlægning.* VIVE, s. 35.
[357] Mandecentret (2022) *Årsberetning 2021. Tid til forandring.*
[358] Mandecentret (2020) *Vold mod mænd i nære relationer. Under radaren*, s. 21. Det skal bemærkes, at isolation fra børn endnu ikke er en international anerkendt definition af vold.
[359] Se også Mandecentret (2020) *Vold mod mænd i nære relationer. Under radaren*, s. 5

en af interviewpersonerne, at partnervold er omfattet af et kønsparadigme, hvor det f.eks. er den almene samfundsmæssige opfattelse, at partnervold alene omfatter vold begået mod kvinder. Dette kønsparadigme kommer også til udtryk i lovgivningen på området, der f.eks. sikrer kvinder udsat for vold i nære relationer og deres børn ophold på et krisecenter, hvor kvinderne kan indskrives anonymt og være ledsaget af deres børn, og hvor børnene bl.a. har ret til op til 10 timers psykologbehandling. Herudover har kommunerne en særlig rådgivningspligt overfor kvinder indskrevet på kvindekrisecenter under serviceloven § 109.[360] Tilsvarende tilbud findes ikke for mænd udsat for vold i nære relationer og deres børn. De er derfor nødsaget til at henvende sig til kommunernes herberger eller private aktører med lignende tilbud, hvor de kan indskrives under serviceloven § 110. Mændene er dermed ikke sikret den samme anonymitet eller omfattet af kommunernes særlige rådgivningspligt.[361]

Ifølge flere interviewpersoner er det således problematisk, at mænd udsat for partnervold ikke har de samme rettigheder til hjælp og støtte, som kvinder har i samme situation.

15.1.3 Få anmelder partnervold

Det er samtidig interviewpersonernes erfaring, at mænd udsat for partnervold kun i meget begrænset omfang vælger at anmelde volden. Dette kan der være flere forklaringer på, men flere interviewpersoner påpeger bl.a., at mænd har en anden opfattelse end kvinder af, hvornår partnervold er "vold", og at det er tabuiseret, at mænd udsættes for partnervold.[362] Tilmed erfarer enkelte interviewpersoner, som har bistået mænd udsat for partnervold, at politiet har udvist forbehold overfor mændenes anmeldelse af partnervold.

Justitia bekendt, er der ikke officielle tal på, hvor mange anmeldelser om partnervold begået mod mænd, der har resulteret i sigtelse, tiltale og dom. Mølbak og Jørgensen (2021) finder i deres studie om psykisk vold inden for lovens rammer, at ud fra en systematisk gennemgang af 631 anmeldelser (heraf 430 afsluttede sager) om psykisk vold efter straffelovens § 243, resulterede ingen af de 49 anmeldelser, der omhandlede psykisk vold mod mænd, i en tiltalerejsning.[363] Tilsvarende blev der rejst tiltale i 27 sager om psykisk vold begået mod kvinder[364], hvoraf de 10 sager medførte dom.[365]

15.1.4 Mænd udsat for samværschikane

[360] Serviceloven § 109, stk. 7.
[361] Se også Mandecentret (2020) *Vold mod mænd i nære relationer. Under radaren* , s. 28.
[362] Ibid., s. 72-74.
[363] Det skal bemærkes, at studiet omhandler psykisk vold i nære relationer, og derfor er den psykisk vold nødvendigvis ikke begået af den forurettedes partner, men kan også være begået af andre personer, som er i en nær relation til den forurettede. Mølbak, M. & Jørgensen, S. C (2021) *Psykisk vold inden for lovens rammer*. Aalborg Universitet, s. 43 og 59.
[364] Ibid., s. 59.
[365] Ibid., s. 84.

Enkelte interviewpersoner erfarer, at nogle særligt sårbare fædre er udsat for samværschikane.[366] Når en forælder isoleres fra sit barn i form af forhindret kontakt og samvær kan det efter omstændighederne udgøre psykisk vold, men den nævnte adfærd benævnes af interviewpersonerne som samværschikane.[367]

Disse interviewpersoner erfarer, at mange mænd søger hjælp, når der opstår voldsomme konflikter, eller hvis allerede eksisterende konflikter eskalerer i forbindelse med skilsmisse og samlivsophævelse, og hvor mændene oplever trusler om at blive afskåret fra deres børn, eller hvor ekspartneren arbejder for at fratage manden forældremyndigheden.

Mænd kan være særligt udsat for samværschikane. Ifølge den førnævnte interne undersøgelse fra Mandecentret (2020) har 86 procent af de børn, som ikke længere bor sammen med begge forældre, nemlig bopæl hos deres mor.[368] Den forælder, hvor barnet har folkeregisteradresse, kaldes bopælsforælder, mens den anden forælder er samværsforælder. Bopælsforælderen har en række beslutningsbeføjelser i barnets liv, som f.eks. beslutning om flytning samt valg af institution og skole.[369] Dette kan ifølge en af interviewpersonerne blive udnyttet til at besværliggøre eller forhindre kontakten mellem far og barn.

En anden interviewperson, der er advokat, og som bl.a. bistår fædre i familiesager, erfarer yderligere, at fædrene typisk er væsentligt dårligere stillet i kølvandet på et samlivsbrud i forhold til Familieretshusets behandling af spørgsmål om børns bopæl samt om samvær og forældremyndighed. Det er interviewpersonens erfaring, at det skyldes, at det typisk er den forælder, der har børnene hos sig under samlivsophævelsen, som har den største fordel, hvilket typisk vil være moren. I enkelte situationer oplever interviewpersonen, at moren flytter med børnene på krisecenter og indgiver en politianmeldelse mod faren om f.eks. psykisk vold. Ganske ofte resulterer disse anmeldelser ikke i konkrete sigtelser, men fædrene isoleres fra deres børn over en ganske lang periode, mens anmeldelsen behandles hos politiet, og sagen behandles i Familieretshuset. Selvom nogle anmeldelser utvivlsomt er berettigede, har interviewpersonen selv en fornemmelse af, at nogle kvinder spekulerer i falske anmeldelser, som i praksis ingen konsekvenser har for dem, selvom anmeldelsen viser sig at være ubegrundet.

Tilsvarende erfarer interviewpersonen, at kvinder oplyser til Familieretshuset, at manden f.eks. ryger hash, hvilket ligeledes midlertidigt kan medføre afslag på samvær med barnet, mens sagen behandles. Hertil er det interviewpersonens oplevelse, at det i realiteten er fædrene selv, der skal

---

[366] Se også Johansen, H. B. K., Frederiksen, N. M. & Simonsen, L. (2021) *Mænd udsat for partnervold - et pilotstudie blandt danske praktikere med perspektiver fra skandinavisk forskning og praksis.* Lev Uden Vold, s. 54.
[367] Straffeloven § 243, hvor det i bemærkningerne til lovforslaget til nævnes, at eksempler på adfærd, der efter omstændighederne kan betragtes som nedværdigende, forulempende og krænkende, kan være at isolere en person fra sit barn eller dennes nærmeste, jf. lovforslag nr. 139 om forslag til lov om ændring af straffeloven og forskellige andre love, specielle bemærkninger til § 1, nr. 2. Se også Mandecentret (2020) *Vold mod mænd i nære relationer. Under radaren*, s. 16.
[368] Mandecentret (2020) *Vold mod mænd i nære relationer. Under radaren*, s. 16.
[369] Forælderansvarslovens § 3.

bevise, at beskyldningen er ubegrundet. Der er dog delte meninger blandt interviewpersonerne om, hvorvidt de nævnte eksempler er baseret på konkrete situationer.

Familieretshuset oplyser, at deres sagsbehandlingstider for samvær, bopæl og forældremyndighed er 16-18 uger.[370] Justitia bekendt, er der ikke officielle tal for politiets sagsbehandlingstider i sager om vold i nære relationer.

15.2 Det politiske fokus på mænd udsat for psykisk og/eller fysisk partnervold eller samværschikane

Ud fra en søgning i Folketingets dokumenter mv. og en overordnet gennemgang af temaer, der relaterer sig til gruppen, ses det, at der over det seneste årti har været et ganske begrænset politisk fokus på mænd med problemstillinger i relation til psykisk og/eller fysisk partnervold eller samværschikane.[371]

Der har dog været en mindre stigning i fokusset de seneste år. Politikere fra forskellige partier har sat spørgsmålstegn ved, om der tages tilstrækkeligt vare på voldsudsatte mænds retsstilling.[372] Det fremgår herudover af den overordnede handlingsplan til bekæmpelse af psykisk og fysisk vold i nære relationer 2019-2022, at indsatsen også skal tage højde for de problemer, som tager specifikt sigte på de særlige udfordringer, som mænd oplever, f.eks. at mænd ikke har samme rettigheder som kvinder efter servicelovens § 109, om bl.a. gratis psykologhjælp til børn[373]. I februar 2021 blev der fremsat et forslag om ligestilling af kønnene på dette område, og social- og ældreministeren udtalte på den baggrund, at der er et behov for at styrke vidensgrundlaget om voldsudsatte mænd, før regeringen vil ændre loven.[374] Forslaget blev senere forkastet.

Et andet forslag om ligestilling i forhold til adgangen til midlertidigt ophold på krisecentre blev også forkastet.[375] Ministeren henviste i den forbindelse til, at der i 2021 var blevet afsat midler til at gennemføre en undersøgelse af voldsudsatte mænd på mandekrisecentre og kommunernes midlertidige botilbud til personer med særlige sociale problemer (serviceloven § 110).[376]

---

[370] Familieretshuset.dk: *Sagsbehandlingstider for samvær, bopæl og forældremyndighed.*
[371] Det politiske fokus er afgrænset med et eller flere af søgeordene voldudsatte mænd, voldsramte mænd og/eller mænd udsat for i sammenhæng med psykisk vold, partnervold og/eller vold i nære relationer, se også afsnit 16. Metode og datagrundlag.
[372] Se f.eks. samrådsspørgsmål B til social og indenrigsminister Astrid Kragh i forbindelse med behandlingen af lovforslag L 173 om forslag til lov om ændring af lov om social service (Psykologbehandling til kvinder, der får ophold på krisecenter) og beslutningsforslag nr. 141 om lige muligheder for hjælp i krisesituationer til mænd og kvinder, fremsat den 4. februar 2021 (forkastet) og beslutningsforslag nr. B 204 om etablering af krisecentre for voldsudsatte mænd i Danmark fra marts 2021.
[373] Udenrigsministeriet (2019), *Handlingsplan til bekæmpelse af psykisk og fysisk vold i nære relationer 2019-2022*, s. 7-8.
[374] Beslutningsforslag nr. B 141 om lige muligheder for hjælp i krisesituationer til mænd og kvinder (forkastet).
[375] Beslutningsforslag nr. B 148 om at sikre mænd et retskrav på midlertidigt ophold i boformer i krisesituationer på lige fod med kvinder.
[376] Beslutningsforslag nr. B 141 om lige muligheder for hjælp i krisesituationer til mænd og kvinder (forkastet).

Til gengæld ses fokus på mænd udsat for samværschikane at være et relativt nyt fænomen. [377] Emnet fik særligt politisk opmærksomhed i kølvandet på den generelle kritik af Familieretshuset, der i april 2019 erstattede Statsforvaltningen. I de seneste år har social- og ældreministeren besvaret en lang række spørgsmål om, hvorvidt Familieretshuset sikrer den fornødne retssikkerhed for forældre, der er i konflikt om samværet med deres børn, samt i hvilket omfang der sker forskelsbehandling mellem henholdsvis mødre og fædre i disse sager.[378]

I 2021 ledte den politiske debat – der hovedsageligt drejede som om mænd, der bliver nægtet samvær med deres børn – til to samråd med social- og ældreministeren, som bl.a. omhandlede forskelsbehandling i skilsmissesystemet og Familieretshusets afgørelser om begrænsning af forældres samvær med deres børn.[379] Det fremgik af ministerens svar på samrådene, at den siddende regering ikke umiddelbart fandt, at der var problemer med retssikkerheden i Familieretshuset for så vidt angår mænd, der bliver nægtet samvær med deres børn, ligesom der i øvrigt ikke indsamles statistik over domstolenes afgørelser om ophævelse af samvær, eller over hvor mange fædre henholdsvis mødre, der er bopæls- eller samværsforælder.

Undersøgelsen af det politiske fokus på gruppen vidner således om, at selvom mænds udfordringer i mødet med familieretssystemet er blevet italesat, er der ikke umiddelbart iværksat konkrete politiske initiativer eller beslutninger på området.

Overordnet ses gruppen dog at have fået øget politisk opmærksomhed i perioden.

15.3 Mænd udsat for psykisk og/eller fysisk partnervold eller samværschikane i den offentlige debat

Synligheden og omtalen af kriseramte mænd i den offentlige debat har været meget begrænset det seneste årti. Baseret på en systematisk søgning i publicerede artikler i danske medier i perioden fra 2011 til og 2021, er der identificeret 109 artikler i danske medier, der handler om mænd, som befinder sig i en krisesituation på grund af fysisk eller psykisk partnervold eller vold i nære relationer eller samværschikane.[380]

---

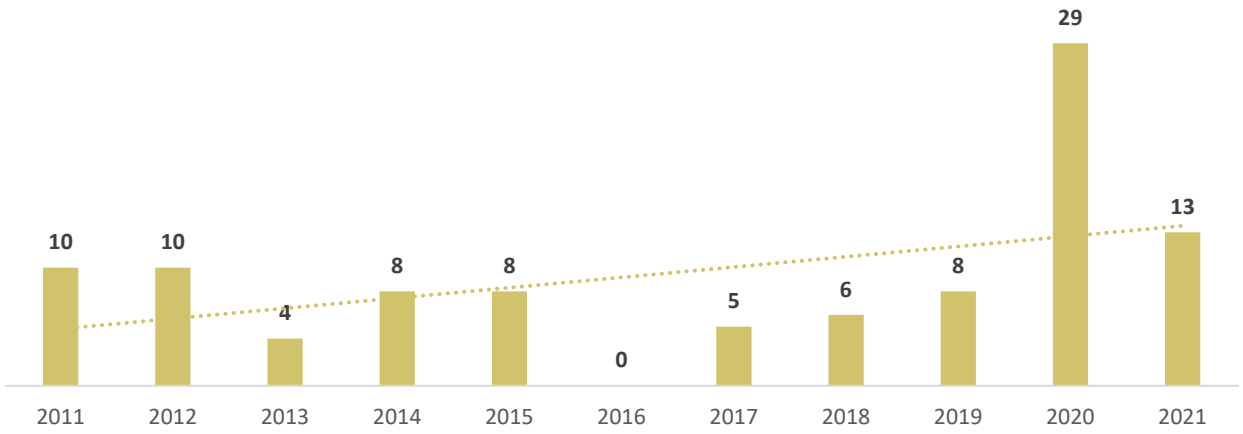
[377] Det politiske fokus er afgrænset med søgerordene mænd samvær, mænd familiehuset, mænd forældremyndighed, samarbejdschikane og samværschikane, se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*

[378] Se. f.eks. social- og ældreministerens besvarelse af 21. juni 2021 af spørgsmål nr. 666 (alm. del) stillet af Social- og Ældreudvalget den 25. maj 2021 og besvarelse af 25. januar 2021 af spørgsmål nr. 147 (alm. del) stillet af Social- og Indenrigsudvalget den 8. december 2020 og besvarelse af 26. oktober 2020 af spørgsmål nr. 769 (alm. del) stillet af Social- og Indenrigsudvalget den 28. september 2020 og besvarelse af 21. december 2021 af spørgsmål nr. 148 (alm. del) stillet af Social- og Indenrigsudvalget den 8. december 2020.

[379] Se social- og ældreminister Astrid Kraghs talepapir fra samrådet den 3. juni 2021 om at Familieretshuset begrænser forældres samvær med deres børn og talepapiret fra samrådet den 19. august 2021, om problemerne i Familieretshuset omhandler underfinansiering og lange ventetider, eller at skilsmissesystemet forskelsbehandler bopæl- og samværsforældre.

[380] Mediesøgningen er afgrænset med et eller flere af søgeordene *mænd udsat for** og/eller *mand udsat for** i sammenhæng med *psykisk partnervold, fysisk partnervold, vold i nære relationer* eller *samværschikane*. For at finde artikler, som indgår i en rets- og lovgivningsmæssige debat, er mediesøgningen yderligere afgrænset med et eller flere af søgeordene *rets*, regel*, lov** og/eller *lovgivning,* se også afsnit *16. Metode og datagrundlag.*

Figur 17: Artikler om mænd udsat for psykisk og/eller fysisk partnervold eller samværschikane



På baggrund af det ganske begrænsede datagrundlag har det ikke været muligt at udlede noget mere entydigt af mediesøgningen. Der er dog enkelte temaer, som særligt i den sidste del af den tiårige periode går igen i det samlede mediebillede, hvilket også er i den periode, hvor lovforslaget om kriminalisering af psykisk vold i nære relationer blev fremsat og som trådte i kraft i 2020. Det er særligt Lev Uden Vold og Mandecentret, som har sat fokus på, at mænd også bliver udsat for partnervold, og at det særligt er psykisk partnervold, der rammer mænd hårdest. Mænd udsat for samværschikane er ikke nævnt i perioden.

Overordnet har der været ganske få artikler, der har sat fokus på mænd med problemstillinger i relation til psykisk og/eller fysisk partnervold eller samværschikane.

16 Metode og datagrundlag

Første fase af projektet Usynlige Udsattes Retsstilling har til formål at kortlægge de udsatte grupper i samfundet, som i særlig grad lider under retssikkerhedsmæssige problemer, samt at identificere gruppernes sociale og retlige problemstillinger. Denne del af projektet er tilrettelagt som en samfundsjuridisk undersøgelse,[381] der tager afsæt i en eksplorativ tilgang og bygger på i alt fire kvalitative datasæt: 1) kvalitativ spørgeskemaundersøgelse, 2) interviewundersøgelse, 3) medieanalyse og 4) dokumentanalyse. Kortlægningen af de 15 udsatte grupper, som denne rapport handler om, og identificeringen af gruppernes sociale og retlige problemstillinger bygger på en kombination af spørgeskemaundersøgelsen og interviewundersøgelsen, der er blevet udført sideløbende. Herefter fulgte medieanalysen og dokumentanalysen. Disse fire kvalitative datasæt vil blive udfoldet i det følgende, men indledningsvis bliver der ganske kort redegjort for projektets undersøgelsesstrategi, -tilgang og afgrænsning. Der redegøres løbende for undersøgelsens rækkevidde og begrænsninger.

16.1 Undersøgelsesstrategi, -tilgang og afgrænsning

Ved at tilrettelægge denne del af projektet som en samfundsjuridisk undersøgelse kan den viden, der genereres om gruppernes sociale og retlige problemstillinger, transformeres til en juridisk analyse af retlige problemer samt forslag til konkrete forbedringer af gruppernes retsstilling i projektets anden fase.

Projektets første fase blev indledt i starten af 2021 og afsluttes formelt med denne baggrundsrapport. Data er primært indsamlet i kalenderåret 2021, hvorefter rapporten er udarbejdet primo 2022. I denne periode er der afholdt to møder med projektets følgegruppe af eksperter, som har bidraget med faglige inputs og feedback på projektets metodiske tilgang og tilrettelæggelse af dataindsamling.[382]

Den samfundsjuridiske undersøgelse tager afsæt i en eksplorativ tilgang, hvor vi åbent og uden en bestemt teoretisk sondring af begrebet "udsathed" har undersøgt de udsatte grupper i samfundet, som er omfattet af projektets ramme.[383]

Projektet er afgrænset til primært at omfatte unge og voksne udsatte borgere i Danmark, hvorfor udsatte børns problemstillinger ikke behandles særskilt. Herudover blev der foretaget en metodisk afgrænsning undervejs i undersøgelsen, se evt. figur 18 nedenfor, der indkredsede undersøgelsen til at omfatte 15 specifikke udsatte grupper. Der blev under gennemførelsen af spørgeskema- og

[381] Hammerslev, O. & Nielsen, P. S. (2020) Retssociologisk metoder i Hammer, R. C. & Schaumburg-Müller, S. (red) *Juraens Verden.* Djøf Forlag, s. 307, se også Christoffersen, L. (2019) Samfundsjuridisk metode i Kristensen, J.C. & Hussain, A.M (red.) *Metoder i samfundsvidenskaberne. Samfundslitteratur.*
[382] Se projektets følgegruppe her.
[383] Andersen, B. L., Hansen, M. K. & Klemmensen, R. (2010) *Metoder i statskundskab.* Hans Reitzels Forlag, s. 27, se også Andersen, I. (2017) *Den Skinbarlige virkelighed - om valg af samfundsvidenskabelige metoder.* (3.udg.) Samfundslitteratur.

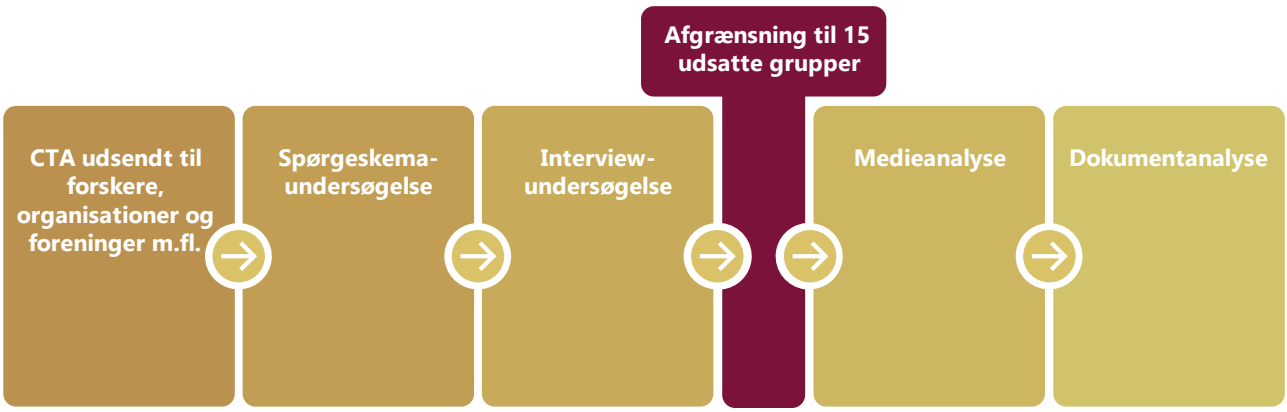
interviewundersøgelsen kortlagt flere udsatte grupper i samfundet, som ikke fremgår af denne baggrundsrapport. Afgrænsningen blev foretaget ud fra en overordnet vurdering af hver enkelt gruppes sociale og retlige problemstillinger. De grupper, hvis overordnede problemstillinger ligger ud over et socialt og retligt perspektiv og f.eks. udelukkende udtrykker et sundhedsfagligt problem, er blevet frasorteret. Meget store og uensartede grupper er ligeledes blevet frasorteret, f.eks. "ensomme", "ældre", "kriminelle" og "personer med handicap". Det betyder, at der er en række udsatte grupper i samfundet med ganske komplekse problemstillinger, der har en delvis social og retlig karakter, som ikke fremgår af denne baggrundsrapport. Hertil kommer, at der kan være mere specifikke grupper, som ikke er kommet frem i baggrundsrapportens datagrundlag.

De 15 udsatte grupper, der blev afgrænset, består af en række specifikke grupper, hvoraf flere danner rammen for yderligere subgrupper.

16.2 Dataindsamling og datagrundlag

Planen over indsamling af data til projektets første fase kan illustreres således:

Figur 18 Plan over dataindsamling illustreret



Dataindsamlingen blev indledt med udsendelse af en målrettet henvendelse til danske forskere og fagfolk[384], samt foreninger og organisationer[385], som på forskellig vis har kendskab til og er i berøring med udsatte borgere. Henvendelsen indeholdt bl.a. en opfordring til at dele deres viden og erfaringer med udsatte borgere i Danmark med projektgruppen - en såkaldt "Call to Action" (CTA).[386]

Parallelt med CTA'en blev der udarbejdet en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse, som blev udsendt til 150 danske organisationer og foreninger, der på forskellig vis arbejder med og repræsenterer udsatte borgere i samfundet, se mere herom i afsnit 16.2.1. *Spørgeskemaundersøgelse.*

[384] Se bilag 1: Henvendelse til forskere.
[385] Se bilag 2: Henvendelse til organisationer og foreninger.
[386] Lorig, K. (2006) Action Planning: A Call to Action. *Journal of the American Board.*

Spørgeskemaundersøgelsen, der indbragte 58 besvarelser, forløb samtidig med gennemførelsen af fire feltstudier og ca. 106 formelle og uformelle baggrundsinterviews med bl.a. flere af de forskere, fagfolk og organisationer og foreninger, som henvendte sig på baggrund af den udsendte CTA, se mere herom i afsnit 16.2.2. *Interviewundersøgelse.* Data fra interviewundersøgelsen og feltstudiebesøg er sammenlagt som et datasæt.

På baggrund af den indsamlede data fra spørgeskemaundersøgelsen og interviewundersøgelsen blev 15 udsatte grupper i samfundet kortlagt.

Herefter blev der udarbejdet en såkaldt medietilstedeværelsesanalyse af de 15 udsatte grupper, *Medietilstedeværelsesanalyse*, samt en dokumentanalyse af udvalgte lovforslag, betænkninger, besvarelse af udvalgs- og § 20-spørgsmål m.v., der i større eller mindre omfang handler om den enkelte gruppe og dennes retsstilling, *Dokumentanalyse af politiske dokumenter.*

På baggrund af den indsamlede data fra spørgeskemaundersøgelsen og interviewundersøgelsen er der udarbejdet en kodningsbog med temaerne *kortlægning af udsatte grupper, sociale problemstillinger* og *retlige problemstillinger.* Data er således tematisk kodet [387] og i denne baggrundsrapport udfoldet som en deskriptiv analyse, som anses for at være særlig anvendelig til at beskrive de forholdsvis ukendte udsatte grupper i samfundet og deres retsstilling.[388] Hertil skal det understreges, at den deskriptive analyse alene er baseret på interviewpersonernes subjektive oplevelser og problemforståelse.[389] En dybdegående juridisk analyse af nærmere udvalgte gruppers retsstilling eller retlige problemer tager afsæt i projektets 2. fase, hvorfor denne del ikke indgår i nærværende baggrundsrapport.

Det samlede datagrundlag består af i alt fire datasæt, hvis anvendelse i denne baggrundsrapport kan illustreres på følgende måde:

[387] Justesen, L. & Mik-Mayer, N. (2010) *Kvalitative metoder i organisations- og ledelsesstudier.* Hans Reitzels Forlag, s. 56.
[388] Savage, M. (2009) Contemporary Sociology and the Challenge of Descriptive Assemblage. *European Journal of Descriptive Assemblage*, se også Sandelowski, M. (2000) *Whatever happened to qualitative description.* John Willey & Sons
[389] Justesen, L. & Mik-Mayer, N. (2010) *Kvalitative metoder i organisations- og ledelsesstudier.* Hans Reitzels Forlag. s. 21.

Figur 19: Det samlede datagrundlag og anvendelse i denne baggrundsrapport illustreret

16.2.1 Spørgeskemaundersøgelse

Spørgeskemaundersøgelsen blev udformet som et kvalitativt spørgeskema med åbne spørgsmål, der har givet respondenten mulighed for at bidrage med en uddybende besvarelse.[390]

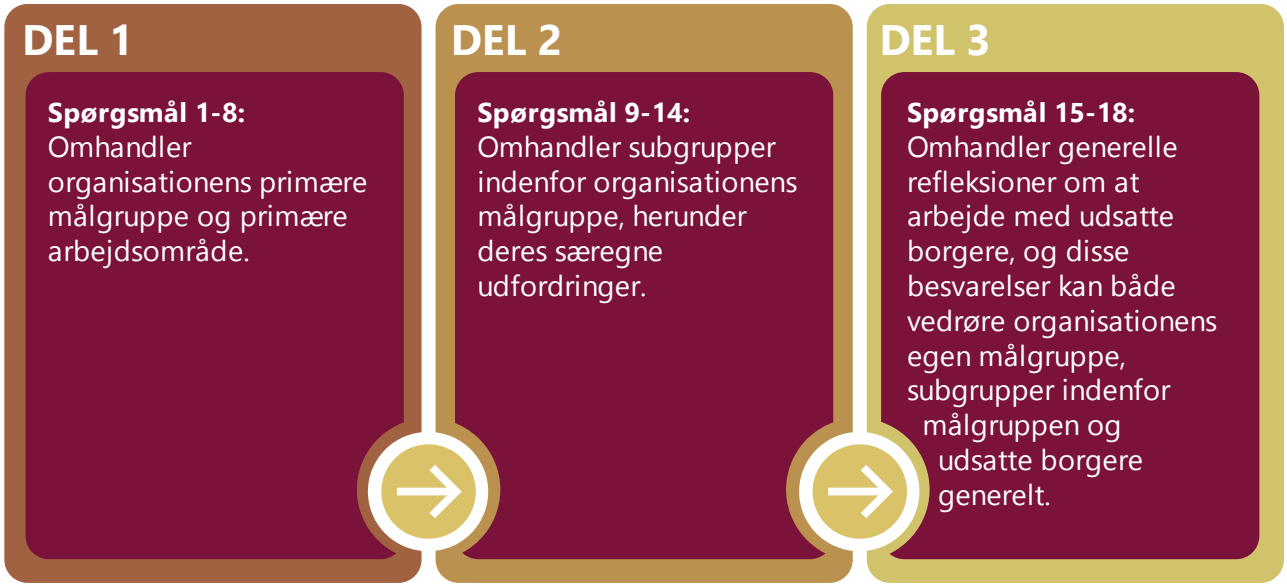
Spørgeskemaet blev udsendt til 150 danske organisationer og foreninger, som på borger- eller samfundsniveau arbejder med eller repræsenterer udsatte borgere i Danmark. Spørgeskemaundersøgelsen blev udsendt til organisationer og foreninger på tværs af geografiske tilhørsforhold og på tværs af målgrupper. Der blev modtaget 58 besvarelser, hvilket giver en svarprocent på ca. 38 procent, hvilket anses for at være yderst tilfredsstillende.

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen var bl.a. at kortlægge de udsatte grupper i samfundet, som disse organisationer og foreninger i forskellig grad berører i deres arbejde, samt de udsatte grupper, som måske var i periferien eller udenfor organisationernes og foreningernes målgruppe. Et andet formål med spørgeskemaundersøgelsen var at få disse organisationer og foreninger til at reflektere over, hvilke sociale og juridiske problemstillinger, der kendetegner disse grupper af udsatte borgere. Endvidere blev der stillet spørgsmål til, hvilke retlige barrierer disse organisationer og foreninger oplevede i deres arbejde med at hjælpe udsatte borgere, og hvad de mener, der skal til for at forbedre disse udsatte borgeres retsstilling.

Spørgeskemaet blev inddelt i tre afsnit med i alt 18 spørgsmål.

[390] Vaus, D. D. (2007) *Social Surveys II.* Sage.

Figur 20: Spørgeskema illustreret



Empirien fra spørgeskemaundersøgelsen er efterfølgende tematiseret i den udarbejdede kodningsbog, som har dannet grundlag for kortlægningen af de specifikke udsatte grupper og identificeringen af en række sociale og retlige problemstillinger.

16.2.2 Interviewundersøgelse

Både sideløbende med spørgeskemaundersøgelsen og i den resterende del af den første fase af projektet er der afviklet over 100 formelle og uformelle interviews med bl.a. forskere, advokater, fagfolk og socialfaglige aktører som f.eks. private og offentlige socialrådgivere, støtte/kontaktpersoner, mentorer og sociale viceværter samt interviewpersoner fra relevante organisationer og foreninger, herunder NGO'er, interesseorganisationer, civilsamfunds-organisationer, fagforeninger og retshjælpskontorer m.fl. Disse interviews har således karakter af "ekspertinterviews" ,[391] og helt generelt er projektets første fase forholdsvis ekspertdrevet.

Formålet med interviewundersøgelsen var bl.a. at opnå en dybere og mere nuanceret forståelse af udsatte borgeres livssituation samt kendskab til deres aktuelle sociale og retlige problemstillinger.

Interviewpersonerne er rekrutteret enten via den udsendte CTA eller via "sneboldeffekten", hvor nye interviewpersoner, som har brugbar viden om konkrete sociale eller retlige problemstillinger eller kendskab til specifikke udsatte grupper, der er indenfor projektets ramme, er blevet rekrutteret via personer, der allerede er blevet interviewet. [392] Herudover er flere interviewpersoner også rekrutteret via en direkte henvendelse fra Justitia med en forespørgsel om et interview. En sådan henvendelse er som regel udsprunget af en konkret problemstilling eller en specifik udsat gruppe, som er

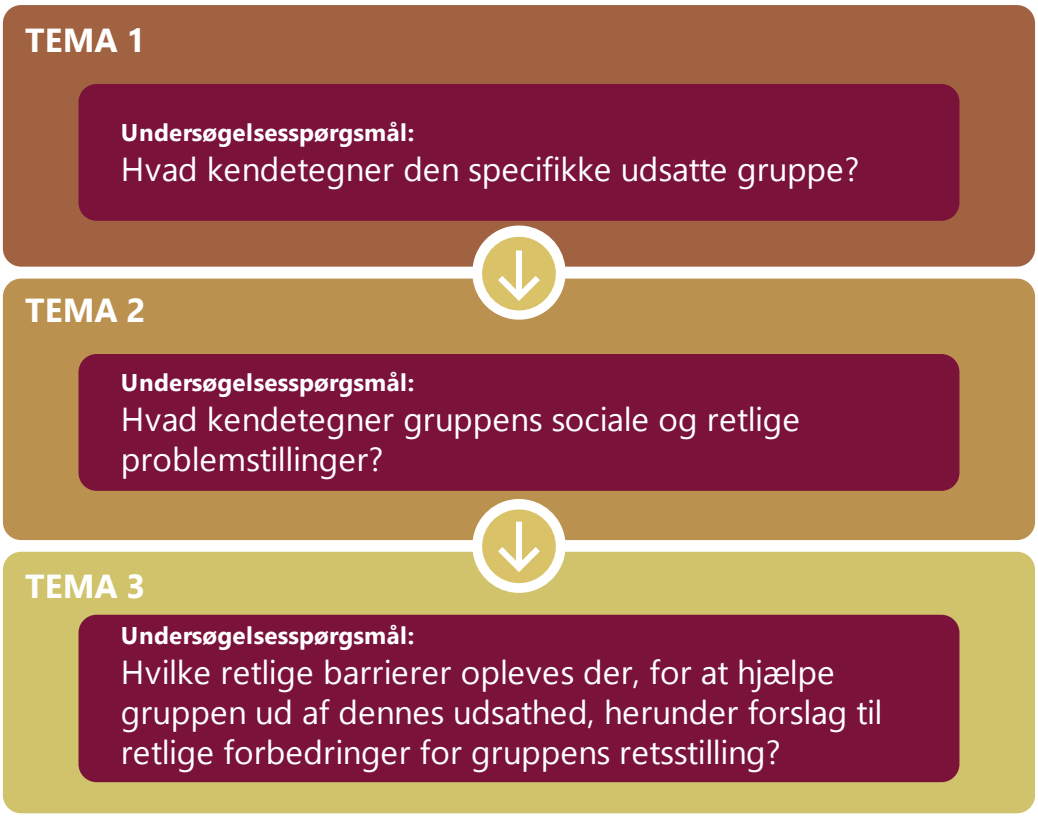
[391] Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009) *Interview: Introduktion til et håndværk.* (1. udg.) Hans Reitzels Forlag, s. 167.
[392] Now, C. (2007) Sampling Knowledge: The Hermeneutics of Snowball Sampling in Qualitative Research. *International Journal of Social Research Methodology.*

identificeret enten på baggrund af allerede afviklede interviews eller på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen, men som det har været nødvendigt at afdække yderligere.

Der er afviklet 59 formelle interviews og lang række uformelle interviews. Da data er indsamlet under Corona-epidemien, er hovedparten af interviews afviklet ved brug af Teams, Skype eller som telefoninterview.[393] De *formelle* interviews har haft en varighed mellem 30 min. og 1t. 20 min. Interviewene blev ikke optaget, men der er efter hvert interview blevet udarbejdet et fyldestgørende interviewresume. At interviewene ikke har været optaget og efterfølgende transskriberet må dog anses som en metodisk svaghed. For at imødekomme enten fejlfortolkninger eller fejlopfattelser er udkast til færdige afsnit i denne baggrundsrapport sendt til kommentarer hos mindst en fagfælle med kendskab til den pågældende udsatte gruppe. Med denne metodiske udfordring for øje, bliver data i denne baggrundsrapport præsenteret så virkelighedsnært som muligt.

De formelle interviews har været afviklet som et semistruktureret interview[394], der har haft tre overordnede og styrende temaer, som kan illustreres på følgende måde:

Figur 21: Interviewguide illustreret



[393] Braun, V., Clarke, V., & Gray, D. (Eds.). (2017). Collecting qualitative data: A practical guide to textual, media and virtual techniques. Cambridge University Press, se også Lo Iacono, V., Symonds, P., & Brown, D. H. (2016). Skype as a tool for qualitative research interviews. Sociological Research Online, 21(2), 1-15.
[394] Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009) *Interview: Introduktion til et håndværk.* (1. udg.) Hans Reitzels Forlag, s. 45.

Både spørgeskemaundersøgelsen og interviewundersøgelsen er således bygget op om de samme temaer og følger den samme struktur. Det har derfor været muligt at sammenkøre eller sammenskrive data fra disse to undersøgelser i et samlet datasæt, som anvendes til at kortlægge usynlige udsatte grupper i samfundet og identificere deres sociale og retlige problemstillinger. Ved at kombinere de to datasæt har det altså været muligt både at bidrage med et bredt perspektiv på udsatte grupper i samfundet og at generere en mere nuanceret og dybdegående forståelse af disse gruppers livssituation, herunder deres sociale og retlige problemstillinger, hvilket må anses som denne metodekombinations udprægede styrke.[395] Denne del af undersøgelsen er yderligere understøttet af relevant forskning og litteratur på området, som enten er sendt til projektgruppen på baggrund af den udsendte CTA eller indsamlet på baggrund af en systematisk litteratursøgning.

De ca. 28 afviklede *uformelle* interviews har været kortere interviews, der primært har haft til formål at afdække enkeltstående og allerede identificerede sociale og/eller retlige problemstillinger, men hvor det forsat har været nødvendigt at afdække dem yderligere. Der er ikke udarbejdet fyldestgørende resumeer af disse interviews, men derimod korte og konkrete notater.

Alle interviewpersoner har givet samtykke til, at de må fremgå af den samlede referenceliste.

16.2.2.1 Medietilstedeværelsesanalyse

For at undersøge de 15 udsatte gruppers synlighed og omtale i den brede offentlige debat, er der for hver enkelt gruppe udarbejdet en analyse af, hvor mange gange gruppen er blevet nævnt i artikler i danske medier i perioden fra 2011 til og med 2021, og hvilke emner og temaer grupperne er nævnt i sammenhæng med.

Medietilstedeværelsesanalysen består af to dele; for det *første* en årlig kortlægning af, hvor mange gange gruppen er omtalt i danske medier over en tiårige periode. Kortlægningen er præsenteret som et søjlediagram, hvor en gennemsnitslinje illustrerer udviklingen i gruppens synlighed og omtale i danske medier over tid. For det *andet* er der udført en tematisk gennemgang af artikler trykt i landsdækkende aviser i perioden med den hensigt at afdække, hvilke overordnede emner og temaer, som gruppen nævnes i sammenhæng med. Det er således kun trykte artikler fra landsdækkende aviser denne del afdækker og dermed ikke artikler på online og sociale medier m.v. Denne data er præsenteret i en deskriptiv form. Beskrivelsen af temaer, som den konkrete gruppe nævnes i sammenhæng med, fremstår ikke uudtømmelig i denne baggrundsrapport, da der kun redegøres for de mest fremtrædende temaer.

I kortlægningen af, hvor ofte gruppen er blevet nævnt i danske medier, er der blevet foretaget en emneordssøgning på Infomedia (Danmarks største mediearkiv). For hver enkelt gruppe er der, baseret på spørgeskema- og interviewundersøgelsen, udarbejdet en søgestreng bestående af en række nærmere afgrænsede søgeord, der har til hensigt at identificere artikler, som handler om den specifikke gruppe. Søgningen kan ikke betragtes som udtømmende, da man ikke kan være sikker på,

[395] Riis, O. (2001) Metoder på tværs: om forudsætningerne for sociologisk metodekombination. Djøf Forlag.

at alle artikler omhandlende de angivne søgeord relateret til den specifikke gruppe er identificeret. Men søgningerne er tilstræbt udtømmende. Denne søgestreng og søgeord fremgår af en fodnote i det pågældende afsnit. Søgeordene er udarbejdet på baggrund af den deskriptive analyse af den specifikke gruppe og dennes sociale og retlige problemstillinger. Alle søgninger er afgrænset yderligere, således søgningen kun identificerer artikler, hvor søgeord, der implicit eller eksplicit berører retspolitiske regel- og lovgivningsmæssige emner. Herved sigtes der mod at afgrænse søgningen således, at der blot identificeres artikler, hvor gruppen omtales i direkte eller indirekte relation til dennes retsstilling.

Det skal bemærkes, at denne metodiske tilgang ikke er eksakt og at hver søgning på de enkelte grupper er forskellig både i forhold til antal og omfang af søgeord. Det skal derfor understreges, at data fra de enkelte søgninger ikke kan sammenlignes direkte på tværs af de 15 udsatte grupper. Data om hver enkelt gruppe må derfor mere anses som et udtryk for en tendens af mere eller mindre generel karakter.

For at afdække, hvilke emner og temaer de 15 udsatte grupper er nævnt i sammenhæng med, er den samme søgning som beskrevet ovenfor blevet anvendt. For at afgrænse søgningen og samtidig sikre kvaliteten af artiklerne, er det kun trykte artikler fra landsdækkende aviser, der er blevet afdækket. Herved er der fokuseret på at identificere gennemgående og generelle temaer over den tiårige periode og dermed skabe et indtryk af, hvordan gruppen er blevet eksponeret overfor den brede befolkning. En udtømmende beskrivelse af konkrete emner fremgår således ikke af denne analyse.

16.2.2.2 Dokumentanalyse af politiske dokumenter

Udover en afdækning af de 15 udsatte gruppers eksponering i de landsdækkende medier til den brede offentlighed, blev det ligeledes undersøgt, hvilket politisk fokus, der har været på disse udsatte grupper over det seneste årti. For at undersøge dette er der udarbejdet en dokumentanalyse af udvalgte kilder, der indgår i en retspolitisk sammenhæng, som f.eks. lovforslag, betænkninger, besvarelser af samrådsspørgsmål og talepapir fra samråd, besvarelse af udvalgs- og § 20-spørgsmål m.v. i perioden fra 2011 til og med 2021.

Dokumentanalysen forsøger bl.a. at afdække, hvor synlige de 15 grupper er i en politisk sammenhæng og i den politiske debat, samt i hvor høj grad og hvordan grupperne prioriteres i den undersøgte periode på baggrund af de udvalgte kilder.[396]

De udvalgte kilder er primært indsamlet via søgninger foretaget på Folketingets hjemmeside og hørringsportalen. Derudover er der foretaget søgninger på regeringen.dk, samt på relevante ministeriers hjemmesider, f.eks. Justitsministeriets hjemmeside. Hver søgning er baseret på et afgrænset antal søgeord, der har til hensigt at identificere kilder, der handler om den specifikke

[396] Justesen, L. & Mik-Mayer, N. (2010) *Kvalitative metoder i organisations- og ledelsesstudier.* Hans Reitzels Forlag, s. 122-123. se også Hammerslev, O. & Nielsen, P. S. (2020) *Retssociologisk metoder* i Hammer, R. C. & Schaumburg-Müller, S. (red) *Juraens Verden.* Djøf Forlag, s. 316, smid også lige en ref. på dokumentanalyse

gruppe. Søgeordene er udarbejdet på baggrund af den deskriptive analyse af den specifikke gruppe og dennes sociale og retlige problemstillinger. Disse søgeord fremgår af en fodnote i det pågældende afsnit. Resultaterne fra dokumentanalysen er præsenteret i en deskriptiv form. Beskrivelsen af de politiske initiativer og prioriteringer m.v. fremgår ikke udtømmende i denne baggrundsrapport, da der kun redegøres for de mest relevante initiativer m.v. Det har således ikke været formålet at tilvejebringe en komplet gennemgang af de fundne dokumenter, men at give et overordnet indtryk af, hvordan grupperne prioriteres politisk, samt hvilke generelle tendenser der ses i denne sammenhæng.

Beskrivelsen af de generelle tendenser er udarbejdet på grundlag af, hvor meget politisk bevågenhed, gruppen har været genstand for på flere forskellige måder. Politisk bevågenhed kan f.eks. komme til udtryk ved en stor spørgelyst i relation til gruppen blandt Folketingets forskellige udvalg og/eller fra medlemmer af oppositionen. En anden form for opmærksomhed kan komme til udtryk ved beslutninger om at nedsætte lovforberedende udvalg, arbejdsgrupper, ekspertgrupper, eller andre initiativer, som har til formål at undersøge et område nærmere og skabe et vidensgrundlag for politiske beslutninger. Øvrige tegn på politisk opmærksomhed kan også være vedtagelse af lovforslag, der ændrer gruppens retsstilling, eller at der i politiske aftaler afsættes eller afvikles midler eller puljer, der berører gruppen på den ene eller den anden måde.

Det bemærkes, at dokumentanalysen har en metodisk svaghed, idet datamængden især ved nogle grupper har været særdeles omfattende, og hvor der undervejs er foretaget vurderinger af, hvilke dokumenter, der er mest relevante at inddrage i undersøgelsen. Desuden kan der være dokumenter, der handler om gruppen, men som ikke er fundet ved søgning på de anvendte søgeord. Det vurderes dog, at der gives et retvisende billede af de politiske tendenser vedrørende hver gruppe på baggrund af det tilgængelige datagrundlag.

17 Bilag

17.1 Bilag 1: Henvendelse til forskere og fagfolk

08.04.2021 | Danmarks uafhængige juridiske tænketank
Nyt treårigt projekt hos Jusititia

Justitia vil løfte usynlige udsatte borgeres retsstilling

I et nyt treårigt projekt vil tænketanken Justitia arbejde for at styrke retsstillingen for udsatte grupper, som nedprioriteres politisk og har svært ved at trænge igennem i den offentlige debat.

Manglende retssikkerhed og respekt for grundlæggende rettigheder rammer i særlig grad samfundets udsatte grupper, der på grund af dårlig økonomi, sygdom, handicap, familiesituation, misbrug, hjemløshed, udnyttelse eller lignende er mere afhængige af det offentlige system end andre borgere. Det gælder også i form af afgørelser, der ikke blot har betydning for de pågældendes livskvalitet og fremtidsmuligheder, men som også kan indebære sanktioner og tvangsmæssige foranstaltninger.

Der er imidlertid stor forskel på, i hvilket omfang udsatte gruppers retssikkerhedsmæssige udfordringer giver anledning til offentlig debat og politisk bevågenhed. Der er Justitias ambition at hjælpe netop de udsatte grupper, som har svært ved selv at komme til orde.

"Justitia vil finde og hjælpe de udsatte borgere, der i særlig grad lider under manglende retssikkerhed og respekt for deres rettigheder, og som samtidig har en svag stemme i den offentlige og politiske debat, fordi der ikke er tilstrækkelig fokus på dem og deres udfordringer" siger Justitias vicedirektør og leder af projektet om usynlige udsatte Birgitte Arent Eiriksson.

Den første opgave er at identificere de usynlige udsatte grupper, som har et markant behov for en bedre retsstilling. I denne proces vil vi række hånden ud til de akademiske og faglige miljøer, som på forskellig vis beskæftiger sig med udsathed i deres forskning og dermed har et unikt indblik i udsatte borgeres livssituation. Hensigten er ikke blot at bygge videre på allerede eksisterende viden og erfaringer, men også at stykke brikkerne sammen på en ny måde, som giver et anderledes blik for de problemstillinger og udfordringer, som optræder og går på tværs af udsatte grupper.

Del din viden med os

Både i kortlægningen af de usynlige udsatte og det videre arbejde med at løfte de udsatte borgeres retsstilling, vil Justitia gerne indgå samarbejder og sparre med aktører fra det faglige og akademiske miljø. Har du i din forskning og/eller dit virke beskæftiget dig med udsatte borgere, som du mener, har brug for en bedre retsstilling, og har du lyst til at dele din viden med os, så hører vi gerne fra dig.

Vores forståelse af usynlige udsatte borgere er bred, og vi håber, at vi ved inddragelse af jer – som beskæftiger sig med udsatte borgere fra forskellige perspektiver – sammen kan kortlægge disse usynlige udsatte grupper, få forbedret deres livssituation og i sidste ende hjælpe flere ud af deres udsathed.

Send os gerne en mail på usynlige-udsatte@justitia-int.org så vil vi vende tilbage for yderligere dialog. Vi kan ikke garantere, at vi kan inddrage alle forslag i projektet, men vi vil med stor interesse behandle alle henvendelser.

Bliver dine forskningsresultater eller andet arbejde inddraget i kommende publikationer fra Justitia, vil det naturligvis blive krediteret på behørig vis.

Deltag i vores kommende tværfaglige konference om usynlige udsatte

Justitia vil gerne invitere relevante aktører fra det akademiske og faglige miljø til en fagkonference i forbindelse med projektet. Det er vores håb, at vi ved at samle repræsentanter fra de faglige og akademiske miljøer, som beskæftiger sig med sociale udsatte grupper, kan komme nærmere en forståelse af, hvilke grupper der glemmes i det politiske system og har en svag stemme i den offentlige debat. Der vil blive udsendt invitation hertil senere på året.

Kontakt

For spørgsmål eller andet kontakt projektmedarbejder, Kasper Jørgensen, på mail kasper@Justitia-int.org eller tlf. 2983 2503.

Med venlig hilsen

Birgitte Arent Eiriksson

Vicedirektør

17.2 Bilag 2: Henvendelse til organisationer

Justitia vil løfte usynlige udsatte borgeres retsstilling

I et nyt treårigt projekt vil tænketanken Justitia arbejde for at styrke retsstillingen for udsatte grupper, som nedprioriteres politisk og har svært ved at trænge igennem i den offentlige debat.

Manglende retssikkerhed og respekt for grundlæggende rettigheder rammer i særlig grad samfundets udsatte grupper, der på grund af dårlig økonomi, sygdom, handicap, familiesituation, misbrug, hjemløshed, udnyttelse eller lignende er mere afhængige af det offentlige system end andre borgere. Det gælder også i form af afgørelser, der ikke blot har betydning for de pågældendes livskvalitet og fremtidsmuligheder, men som også kan indebære sanktioner og tvangsmæssige foranstaltninger.

Der er imidlertid stor forskel på, i hvilket omfang udsatte gruppers retssikkerhedsmæssige udfordringer giver anledning til offentlig debat og politisk bevågenhed. Det er Justitias ambition at hjælpe netop de udsatte grupper, som har svært ved selv at komme til orde.

"Justitia vil finde og hjælpe de udsatte borgere, der i særlig grad lider under manglende retssikkerhed og respekt for deres rettigheder, og som samtidig har en svag stemme i den offentlige og politiske debat, fordi der ikke er tilstrækkelig fokus på dem og deres udfordringer" siger Justitias vicedirektør og leder af projektet om usynlige udsatte, Birgitte Arent Eiriksson.

Den første opgave er at identificere de usynlige udsatte grupper, som har et markant behov for en bedre retsstilling. I denne proces vil vi række hånden ud til de organisationer, som til dagligt arbejder med udsatte borgere, og dermed har et unikt indblik i udsatte borgeres livssituation. Hensigten er ikke blot at bygge videre på allerede eksisterende viden og erfaringer, men også at stykke brikkerne sammen på en ny måde, som giver et anderledes blik for de problemstillinger og udfordringer, som optræder og går på tværs af udsatte grupper.

Del jeres erfaring og viden med os

Både i kortlægningen af de usynlige udsatte og det videre arbejde med at løfte de udsatte borgeres retsstilling, vil Justitia gerne i dialog med de organisationer, der arbejder med disse borgere. Arbejder du og din organisation med grupper af udsatte borgere - eller har kendskab til grupper af udsatte borgere - som du mener, har brug for en bedre retsstilling, og har du lyst til at dele din erfaring og viden med os, så hører vi gerne fra dig.

Vores forståelse af usynlige udsatte borgere er bred, og vi håber, at vi ved at inddrage jer - som på forskellig vis arbejder med udsatte borgere - sammen kan kortlægge disse usynlige udsatte grupper, få forbedret deres livssituation og i sidste ende hjælpe flere ud af deres udsathed.

Send os gerne en mail på usynlige-udsatte@justitia-int.org så vil vi vende tilbage for yderligere dialog. Vi kan ikke garantere, at vi kan inddrage alle forslag i projektet, men vi vil med stor interesse behandle alle henvendelser.

Deltag i vores kommende tværfaglige konference om usynlige udsatte

I forbindelse med projektet afvikler Justitia i perioden maj-juni 2021 en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt de organisationer, der arbejder med udsatte borgere. Det er vores håb, at vi med denne indledende undersøgelse kan komme et skridt nærmere i forståelsen af hvilke grupper, der glemmes i det politiske system og har en svag stemme i den offentlige debat.

Spørgeskemaundersøgelse udgør et vigtigt afsæt for det videre projekt, og vi håber derfor, at flest mulige vil deltage. Spørgeskemaet vil blive sendt ud i en separat mail, hvor det tydeligt vil fremgå, at det indgår i Justitias projekt.

Kontakt

For spørgsmål kontakt Advokat, Helene Qvist Petersen, på mail helene@Justitia-int.org eller tlf. 3014 9908.

Med venlig hilsen

Birgitte Arent Eiriksson

Vicedirektør

JUSTITIA

DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK