

BEBOERE I KØBENHAVN UDFORDRER "GHETTOPAKKE"

Fakta-ark

OVERBLIK

En gruppe beboere som er blevet tvangsflyttet fra deres hjem i Mjølnerparken i København, har i 2020 lagt sag an mod Social-, Bolig og Ældreministeriet (dengang Transport- og Boligministeriet).

Sagen vil nu blive behandlet i en høring ved EU-Domstolen i Luxembourg, mandag den 30. september 2024. Høringen er vigtig, fordi domstolen skal tage stilling til, om Danmarks "ghettopakke" diskriminerer på baggrund af etnisk oprindelse.

"Ghettopakken" er baseret på en skelnen mellem personer med såkaldt "vestlig" og "ikke-vestlig" baggrund - en kategorisering, som allerede er blevet fordømt af internationale organer.

HVAD ER "GHETTOPAKKEN"?

"Ghettopakken" blev præsenteret af den danske regering i marts 2018 som en lovpakke med over 20 forskellige politiske initiativer, der påvirker forskellige områder af beboernes liv, herunder bolig, uddannelse og strafferet, med det erklærede mål at "udrydde" almene boligområder, der af staten, er udpeget som "ghettoer".¹

"Ikke-vestlig" baggrund

Den afgørende faktor i udpegningen af et område som "ghetto" sammenlignet med andre områder med samme socioøkonomiske faktorer er, om flertallet af beboerne er klassificeret som værende af "ikke-vestlig" baggrund.² Det er en betegnelse, der kan dække over generationer af personer, med eller uden dansk statsborgerskab, herunder "efterkommere", der er født i Danmark.³

¹ Økonomi- og Indenrigsministeriet, *Ét Danmark uden parallelsamfund - Ingen ghettoer i 2030*, marts 2018 ("Policy Paper"), tilgængelig på: https://www.regeringen.dk/media/4937/publikation_%C3%A9t-danmark-uden-parallelisamfund.pdf Se side 7 for det erklærede mål.

² "Ghettopakken" introducerede ændringer til loven om almene boliger ("CHA"). Afsnit 61a(1) i CHA (som ændret) definerer et "udsat boligområde" som et område med "almindelige boliger" beboet af over 1000 beboere, hvor mindst to ud af fire socioøkonomiske kriterier er opfyldt. Afsnit 61a(2) i CHA (som ændret) bestemmer, at et område, der ellers ville være et "udsat boligområde", defineres som en "ghetto", hvor andelen af beboere med "ikke-vestlig baggrund" overstiger 50 %. "Ghettoer" er blevet omdøbt til "parallelsamfund" i forbindelse med udvidelsen af loven i 2021, som beskrevet nedenfor.

³ "Ikke-vestlig" baggrund dækker over "indvandrere" og "efterkommere". En "indvandrer" er defineret som en person født i udlandet, hvis forældre var udenlandske statsborgere eller født i udlandet. En "efterkommer" defineres som en person født i Danmark, hvis forældre var indvandrere eller efterkommere med udenlandsk statsborgerskab. Ovenstående definitioner gælder ikke for en person, der er kategoriseret som værende af "dansk oprindelse", men denne betegnelse anvendes kun, hvis mindst én forælder er født i Danmark og har dansk statsborgerskab. Se Danmarks Statistik, "Indvandrere i Danmark 2021", tilgængelig på: <https://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=34714&sid=indv2021> At være født i Danmark fører ikke automatisk til dansk statsborgerskab.

Australien og New Zealand er udelukket fra begrebet "ikke-vestlig", hvilket viser, at den definition, Danmark har formuleret, ikke er baseret på landenes geografiske placering.⁴

Reduktion af "almindelige familieboliger"

Beboernes sag drejer sig om et lovkrav, der blev indført med "Ghettopakken", om at reducere "almindelige familieboliger" i "hårde ghettoer" (siden 2021 kaldet 'omdannelsesområder') til maksimalt 40 % inden 2030.⁵

"Hårde ghettoområder" er de almene boligområder, der har opfyldt "ghettokriterierne" i fem år eller mere.⁶ En sådan reduktion af et boligområde kan ske gennem f.eks. salg eller nedrivning af beboernes hjem. Det har ført til opsigelser og tvangsflytninger i hele Danmark, herunder i Mjølnerparken, hvor Bo-Vita har solgt to karreer ud af fire til ejendomsudvikleren NREP. De to karreer har huset over 200 hjem - hvoraf nogle har været hjem for familier i generationer.

"Almene boliger" er en unik dansk boligform, der bygger på principper om demokrati, lighed og boliger, der er til at betale for alle. Almene boliger drives af boligforeninger, som er selvstyrende og uafhængige. Beboerne betaler husleje, og boligforeningerne betaler årlige bidrag til Landsbyggefonden. Midlerne bruges til f.eks. opførelse, renovering eller nedrivning af bygninger samt til sociale projekter som f.eks. aktiviteter for børn og kriminalitetsforebyggende programmer.

RETEN TIL IKKE-DISKRIMINATION

Diskrimination af enhver grund er forbudt i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, når der er tale om en materiel rettighed, som f.eks. retten til respekt for hjemmet⁷. Det gælder også på grund af race eller etnisk oprindelse, hvilket også er ulovligt i henhold til EU's Racelighedsdirektiv.

RETEN TIL RESPEKT FOR HJEMMET

Både EU-Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har slået fast, at tabet af ens hjem er en ekstrem form for indgreb i de grundlæggende rettigheder.⁸ Det er desuden blevet anerkendt, at tabet af et familiehjem sætter den pågældende familie i en særlig sårbar situation.⁹

RESULTATER FRA INTERNATIONALE OVERVÅGNINGSORGANER

⁴ Danmarks Statistiks definition af "vestlig" er: EU's medlemsstater (herunder Storbritannien), Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand.

⁵ Afsnit 168a(1) i CHA (som ændret).

⁶ Afsnit 61a(5) i CHA (som ændret) gav mulighed for en overgangsperiode i årene 2018 til 2020. I denne periode blev "hårde ghettoer" defineret som områder, der havde opfyldt kriterierne for at være en "ghetto" i de foregående fem år. Denne overgangsbestemmelse blev permanent i forbindelse med udvidelsen af loven i 2021.

⁷ Artikel 14, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

⁸ EU-Domstolens sag C-34-13, *Kušionová v. SMART Capital, a.s.*, dom af 10. september 2014,

ECLI:EU:C:2014:2189 ("*Kušionová*"), par. 63-65, 63-65, tilgængelig på:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=4ED0F9D4AC2CD8EFC1C1576B27ED7005?text=&docid=157486&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=417381>; *McCann v. United Kingdom* ECtHR, dom af 13. maj 2008, para. 50, tilgængelig på: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-86233>

⁹ Se *Kušionová*, para. 63.

"Ghettopakken" og dens indvirkning på beboernes grundlæggende rettigheder er blevet påtalt af adskillige menneskerettighedsorganer, herunder FN's Komité for Sociale, Økonomiske og Kulturelle Rettigheder ("CESCR"), Det Rådgivende Udvalg for Rammekonventionen om Beskyttelse af Nationale Mindretal ("ACFC"), Komitéen for Afskaffelse af Racediskrimination ("CERD"), Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance ("ECRI") og tre af FN's særlige rapportører (menneskerettighedseksperter).

CESCR og ACFC udtrykte bekymring for diskrimination i forbindelse med brugen af "ikke-vestlig baggrund" og opfordrede til at søge andre foranstaltninger. ACFC fremhævede, at Danmarks brug af kategorien "efterkommere" "sender et budskab, der kan have modsatrettet effekt på borgernes følelse af at tilhøre og være en integreret del af det danske samfund."¹⁰ Dette understøttes af CESCR's utvetydige konklusion, nemlig at kategoriseringen af bestemte almene boligområder som "ghettoer" ikke kun diskriminerer borgere baseret på deres etniske oprindelse og nationalitet, men også marginaliserer borgerne yderligere.

I oktober 2020 gik tre af FN's særlige rapportører sammen om at sende en officiel hastemeddelelse til Danmark, hvor de bad om, at salget i Mjølnerparken blev standset, indtil beboernes sag var afgjort. Rapportørerne understregede, at ghettoloven indfører et skel mellem borgere, hvilket er uforeneligt med Danmarks internationale menneskerettighedsforpligtelser, herunder at bekæmpe racediskrimination.¹¹ De fandt, at "i realiteten er 'ikke-vestlig' et udtryk, der i uforholdsmæssig grad knytter sig til Danmarks hovedsageligt ikke-europæiske racemæssige, etniske, religiøse og ikke-hvide befolkning, herunder personer, der nedstammer fra eller stammer fra lande med muslimsk flertal."¹²

I februar 2022 anbefalede CERD, at den danske regering stoppede med at benytte udtrykkene 'vestlig' og 'ikke-vestlig' i sin politik og lovgivning."

I juni 2022 bemærkede ECRI, at lovgivningen medfører "diskrimination af personer med minoritetsbaggrund på en række områder, især gennem målrettede udsættelser."¹³

¹⁰ Se Komitéen for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, Concluding observations on sixth periodic report of Denmark, UN Doc. E/C.12/DNK/CO/6, 12. november 2019 ("CESCR"), par. 51 og 52, tilgængelig på: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slO6QSmIBEDzFEovLCuW7I1MtEjVgFZjOTx%2Bv7mTUvkKWW%2FrjBRu8HNz0Bl%2Bzb87gtYIimVL5%2BjFD6f1L76xMZCYMwTzITb2Jpme6cOwejXBwB%2Bnoj%2FiM2aq3gz1%2BR9>; og Sekretariatet for Rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal, Femte udtalelse om Danmark, Det Rådgivende Udvalg for Rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal, ACFC/OP/V(2019)003, 29. januar 2020, par. 14 og 44, tilgængelig på: <https://rm.coe.int/5th-op-denmark-en/1680996202>

¹¹ Mandater for den særlige rapportør om moderne former for racisme, racediskrimination, fremmedhad og intolerance i forbindelse hermed, den særlige rapportør om passende boliger som en del af retten til en passende levestandard og om retten til ikke-diskrimination i denne sammenhæng og den særlige rapportør om mindretalsspørgsmål, UA DNK 3/2020, 16. oktober 2020 ("Hastende appel"), tilgængelig på: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25636>

¹² Hastende appel, side 2.

¹³ Se Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth periodic reports of Denmark, UN Doc. CERD/C/DNK/CO/22-24, 1. februar 2022, para. 11, tilgængelig på: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhstNvdqIswU%2fbIKYXnDigeHpVR7vhfmtq2zJgCh0Qh6pZb%2f2pJ2OvOexajJQHSx0KvS9jWnPmXM0m4sGBFnnGcDxjRhQbEqWpbbrjdB5%2bI41oBxoBmprjgml1GG01NjiXPw%3d%3d>; og European Commission against Racism and Intolerance, ECRI Report on Denmark (sixth monitoring cycle), 9. juni 2022, side 6, tilgængelig på: <https://rm.coe.int/6th-ecri-report-on-denmark-/1680a6d5e4>

HVAD ER DEN AKTUELLE STATUS FOR RETSSAGEN?

Beboerne anfægter ministeriets godkendelse af en udviklingsplan, der er udarbejdet i henhold til lovgivningen. Det sker med den begrundelse, at den er ulovlig, fordi den er diskriminerende i henhold til national lovgivning, EU-lovgivning og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og at den krænker beboernes grundlæggende rettigheder, herunder retten til respekt for deres hjem.

I december 2021 afsagde Østre Landsret en dom til fordel for beboerne i forhold til de indledende spørgsmål og afviste et argument fra ministeriet om, at beboerne ikke er direkte påvirket af godkendelsen af udviklingsplanen. Østre Landsret understregede også, at tabet af et hjem er et så stort indgreb, at beboerne har ret til at anfægte godkendelsen af udviklingsplanen, før den gennemføres.

Den 7. november 2022 godkendte domstolen en anmodning fra beboerne, sammen med tredjepartsintervenienter, Institut for Menneskerettigheder og to særlige FN-rapportører, om at henvise sagen til EU-Domstolen i Luxembourg.

De søger især en afgørelse fra EU-Domstolen om den korrekte fortolkning af direktivet om racelighed, herunder i forhold til "ikke-vestlig" baggrund.

De forelagte spørgsmål fokuserer på, om "ikke-vestlig" baggrund er omfattet af begrebet "etnisk oprindelse" i henhold til racelighedsdirektivet, og i så fald, om den danske lovgivning, herunder kravet om at reducere antallet af almene familieboliger, udgør direkte eller indirekte diskrimination.

Skriftlige bemærkninger blev indgivet til EU-Domstolen den 27. oktober 2023.

En afgørelse fra EU-Domstolen kan være relevant, ikke kun i Danmark, men i hele Europa. FN's særlige rapportører har bemærket, at denne type formuleringer er blevet brugt eller foreslået i flere nationale sammenhænge i Europa.¹⁴ Desuden vokser antallet af sager om "områdebaseret diskrimination", herunder på boligområdet.¹⁵

Næste skridt i sagen er en mundtlig høring ved EU-Domstolen i Luxembourg, Den finder sted den 30. september 2024 i EU-Domstolens Store Afdeling. Nogle måneder efter høringen har fundet sted, vil generaladvokaten komme med en udtalelse, og senere vil EU-Domstolen afsige den endelige dom. Dette bliver formentlig i løbet af 2025.

SALG AF BOLIGER

På trods af den igangværende retssag og FN's særlige rapportørers opfordring til at standse salget af boliger i Mjølnerparken, indtil sagen er afgjort, godkendte ministeriet den 4. januar 2023 en salgsaftale vedrørende beboernes hjem.

I mellemtiden har beboerne modtaget opsigelser fra deres boligselskab.

¹⁴ Tredjepartsintervention af 22. april 2022 af FN's særlige rapportør om moderne former for racisme, rasediskrimination, fremmedhad og beslægtet intolerance og FN's særlige rapportør om passende boliger som en del af retten til en passende levestandard og om retten til ikke-diskrimination i denne sammenhæng, tilgængelig på: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/922f0548-e0df-4002-aa78-369271b05997/third-party-intervention-unrs-en-04222022.pdf>

¹⁵ Se f.eks. den kollektive klage 191/2020 *FEANTSA mod Tjekkiet*, tilgængelig på: <https://rm.coe.int/cc191casedoc1-en/16809cdf24>

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE'S ROLLE

Open Society Justice Initiative bruger loven til at fremme retfærdighed og menneskerettigheder som en del af Open Society Foundations' forpligtelse til at opbygge levende og inkluderende demokratier, hvis regeringer står til ansvar over for deres borgere. Det omfatter støtte til dem, der befinder sig på kanten af samfundet, f.eks. racialiserede samfund, der er ramt af strukturel racisme og økonomisk uretfærdighed.

Beboerne er repræsenteret af Eddie Omar Rosenberg Khawaja fra Rosenberg Khawaja. Eddie Omar Rosenberg Khawaja og Open Society Justice Initiative arbejder tæt sammen om sagen sammen med lokale partnere, herunder boligbevægelsen, Almen Modstand og Center for Muslimers Rettigheder i Danmark (CEDA).

LOVGIVNINGSMÆSSIG UDVIDELSE AF "GHETTOPAKKEN"

I marts 2021 offentliggjorde ministeriet et nyt lovforslag i "Ghettopakken" med det erklærede mål at reducere andelen af beboere med "ikke-vestlig" baggrund i ethvert "boligområde" i Danmark til maksimalt 30% inden for de næste ti år.¹⁶

Loven blev vedtaget i november 2021 og tilføjede en ny kategori af almene boligområder, nu omtalt som "forebyggelsesområder", der igen bruger beboernes "ikke-vestlige" baggrund som det afgørende kriterium.¹⁷ De nyligt udpegede områder er underlagt forskellige bestemmelser, herunder restriktioner for boligtildeling og muligheden for at nedrive almene familieboliger.¹⁸ Loven ændrede også noget af terminologien i "Ghettopakken", men ikke definitionen af "ikke-vestlig" baggrund, og effekten af bestemmelserne forbliver den samme. Den danske regering forklarede, at ændringerne i terminologi skyldtes en bekymring for, at den tidligere anvendte terminologi i "Ghettopakken" kan stå i vejen for at tiltrække en bredere kreds af boligsøgende til udsatte boligområder.¹⁹ Derfor blev "ghetto" erstattet med "parallelsamfund" og "hård ghetto" med "omdannelsesområde". Den oprindelige terminologi bruges stadig regelmæssigt i den almindelige omtale.

¹⁶ Se "Indledning" i bemærkningerne til lovforslag nr. L23 af 6. oktober 2021, tilgængelig på: https://www.ft.dk/samling/20211/lovforslag/L23/20211_L23_som_fremsat.htm og Indenrigs- og Boligministeriet, "Aftale om blandede boligområder -næste skridt i kampen mod parallelsamfund": Aftale om blandede boligområder -næste skridt i kampen mod parallelsamfund", marts 2021, tilgængelig på: [https://im.dk/Media/637593535640548234/Aftale%20om%20Blandede%20boligomr%C3%A5der%20-%20n%C3%A6ste%20skridt%20i%20kampen%20mod%20parallelsamfund%20\(forebyggelsesomr%C3%A5der\)%20-%202015.%20juni%202021.pdf](https://im.dk/Media/637593535640548234/Aftale%20om%20Blandede%20boligomr%C3%A5der%20-%20n%C3%A6ste%20skridt%20i%20kampen%20mod%20parallelsamfund%20(forebyggelsesomr%C3%A5der)%20-%202015.%20juni%202021.pdf)

¹⁷ Lov om ændring af lov om almene boliger m.v., ny § 61b, tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/2157> Konkret er "forebyggelsesområder", som det fremgår af ovenstående forslag, "almene boligafdelinger med mindst 1.000 beboere, hvor andelen af indvandrere og efterkommere med ikke-vestlig oprindelse overstiger 30 %". Desuden skal området opfylde mindst to ud af følgende fire kriterier vedrørende uddannelse, beskæftigelse, indkomst og kriminalitet." (fremhævning tilføjet)

¹⁸ Se Boks 2: Tiltag og Boks 3: Kommunal anvisning af private udlejningsboliger i Indenrigs- og Boligministeriet, "Aftale om blandede boligområder -næste skridt I kampen mod parallelsamfund": Aftale om blandede boligområder -næste skridt i kampen mod parallelsamfund", marts 2021.

¹⁹ Bemærkninger til lovforslag nr. L23, side 6, tilgængelig på: https://www.folketingstidende.dk/samling/20211/lovforslag/L23/20211_L23_som_fremsat.pdf

SAMMENLIGNING MED BEHANDLINGEN AF UKRAINSKE FLYGTNINGE

I maj 2022 vedtog Folketinget en række ændringer til forskellige love med det formål at byde ukrainske flygtninge velkommen og give dem "sikkerhed, stabilitet og de bedst mulige forhold".²⁰ Dette omfattede fjernelse af et forbud mod, at flygtninge flytter ind i visse områder, der er reguleret af "ghettopakken".²¹ Da Ukraine i øjeblikket er defineret som et "ikke-vestligt" land, har der været diskussioner om placeringen af ukrainske flygtninge i disse områder, og om definitionen af "vestlig" skal ændres for at forhindre, at tilstrømningen af ukrainske flygtninge udløser nye "ghetto-områder".²²

²⁰ Lov nr. 546 af 3. maj 2022.

²¹ 1, stk. 4, i lov nr. 546 af 3. maj 2022.

²² Se for eksempel Mikkel Fyhn Christensen, "I Danmark er ukrainere "ikkevestlige", og det giver problemer ude i kommunerne", Berlingske, 17. marts 2022, tilgængelig på: <https://www.berlingske.dk/samfund/i-danmark-er-ukrainere-ikkevestlige-og-det-giver-problemer-ude-i>