

Sagsnr. 53

22. april 2022

Indlæg fra De Forenede Nationers særlige rapportører E. Tendayi Achiume og Balakrishnan Rajagopal

til Østre Landsret i sag BS-27824-OLR

1. Sagsøger 1
2. Sagsøger 2
3. Sagsøger 3
4. Sagsøger 4
5. Sagsøger 5
6. Sagsøger 6
7. Sagsøger 7
8. Sagsøger 8
9. Sagsøger 9
10. Sagsøger 10
11. Sagsøger 11

mod

Indenrigs- og Boligministeriet

Til støtte for sagsøgerne i sag BS-27824-OLR og den af sagsøgerne nedlagte påstand afgiver FN's særlige rapportører E. Tendayi Achiume og Balakrishnan Rajagopal følgende bemærkninger:

1. INDLEDNING OG ÅRSAGEN TIL BIINTERVENTIONEN

1. Denne sag rejser spørgsmålet om, hvorvidt regeringens retlige sondring mellem "vestlige" og "ikke-vestlige" indvandrere og efterkommere i boligudviklingspolitikken – og de deraf følgende mulige udsættelse af lejere med hjemmel i denne politik – udgør forbudt forskelsbehandling knyttet til nydelsen af retten til ordentlige boligforhold på grundlag af race, etnisk eller national oprindelse eller afstamning.¹ Biintervenienterne er de Forenede Nationers ('FN') særlige rapportør om nutidige former for racisme, racediskrimination, fremmedhad og hermed beslægtet intolerance og FN's

¹ Sagen omhandler Indenrigs- og Boligministeriets godkendelse af en udviklingsplan i medfør af almenboliglovens § 168 a. De relevante bestemmelser i almenboligloven sammen med andre love blev vedtaget som en del af "Ghettopakken", som også går under betegnelsen "Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030". Se UA DNK 3/2020, tilgængelig via <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25636>.

særlige rapportør om ordentlige boligforhold som en del af retten til en ordentlig levestandard, og om retten til ikke-forskelsbehandling i denne forbindelse ('de særlige rapportører'). De særlige rapportører intervenserer for at klarlægge forståelsen af gældende internationale menneskerettigheder, som forbyder racemæssig forskelsbehandling, og som beskytter retten til ordentlige boligforhold uden forskelsbehandling. De særlige rapportører fremsætter de i dette indlæg anførte bemærkninger for at belyse et centralt retligt spørgsmål i nærværende sag – nemlig hvorvidt en sondring på grundlag af "ikke-vestlig" baggrund udgør forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i henhold til forpligtigelser i international, regional og national ret, der gennemfører disse forpligtigelser.

2. Den 9. december 1971 ratificerede kongeriget Danmark FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination ('ICERD'). Den 6. januar 1972 ratificerede Danmark FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder ('ICESCR') og FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder ('ICCPR'). Som deltagende stat i disse konventioner har Danmark forpligtet sig til at opfylde sine menneskeretlige forpligtelser, som de følger af ICERD, ICCPR, ICESCR og andre internationale menneskerettighedstraktater "i god tro"² og kan ikke påberåbe sig af "bestemmelser i sit interne retssystem til retfærdiggørelse af sin undladelse af at opfylde en traktat.³ I sin seneste eksamination⁴ af Danmark bemærkede FN's Komité til afskaffelse af racediskrimination - mens man noterede sig deltagerstatens holdning - at konventionen er en relevant og gyldig retskilde på trods af ikke at være inkorporeret i den nationale retsorden i Danmark, og komitéen var bekymret over det meget begrænsede antal eksempler på nationale domstoles anvendelse af konventionen. På samme vis udtrykte FN's Komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder ('CESCR') – det autoritative organ ansvarlig for fortolkningen af ICESCR's bestemmelser – i sin seneste eksamination⁵ af Danmark bekymring over, at ICESCR ikke er blevet inkorporeret i Danmarks nationale retsorden, og noterede sig deltagerstatens tilkendegivelse om, at dens domstole og myndigheder fortolker de nationale regler på en sådan måde, at man undgår konflikt med deltagerstatens internationale forpligtelser. CESCR gentog sin anbefaling, at deltagerstaten bør tage de nødvendige skridt for at sikre den fulde virkning af økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, som de er fastsat i konventionen, i dens nationale lovgivning, at den sikrer deres retshåndhævelse.

3. De særlige rapportører er uafhængige menneskerettighedsekspertes udpeget af FN's menneskerettighedsråd for at ledsage implementeringen af disse traktater og andre internationale menneskerettigheder, henlede opmærksomhed på menneskerettighedsovertrædelser og undersøge staters praksis. De særlige rapportører kan også indtræde i retssager omhandlende brud på internationale menneskerettighedsstandarder for at afklare betydningen og anvendelsen af disse standarder. De særlige rapportører har været involveret i denne sag siden 2020, da de offentliggjorde en fælles meddelelse til den danske regering om menneskerettighedsimplikationerne af de såkaldte "Ghettopakke"-love.⁶ De har en særlig interesse i denne sag, da kategorien "ikke-vestlige indvandrere og efterkommere" og dens sidestykker har fundet anvendelse eller er blevet forslået anvendt i nationale sammenhænge i Europa. Selv om regeringer – herunder den danske regering – har forsvaret kategorien "ikke-vestlig" som en neutral kategori, så er denne kategori en kategori,

² Wienerkonventionen om traktatretten, artikel 26.

³ Ibid., artikel 27.

⁴ CERD/C/DNK/CO/22-24.

⁵ E/C.12/DNK/CO/6.

⁶ UA DNK 3/2020, tilgængelig via <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25636>.

som bygger på afstamning, race, etnisk og national oprindelse, og som afføder forbudt direkte og indirekte racediskriminering. Kategorien "ikke-vestlig" i Danmark er også blevet formet af skadelige racemæssige, etniske og nationale stereotyper og forstærker stigmatisering på grundlag af race, afstamning, national eller etnisk oprindelse. De særlige rapportører biintervenerer på den baggrund i sagen for at forklare, hvordan brugen af kategorien "ikke-vestlig" og de såkaldte "Ghettopakke"-love efter rapportørernes opfattelse er i strid med forbuddet mod racediskrimination, menneskeretten til ordentlige boligforhold og andre gældende menneskerettigheder.

4. Biinterventionen sker som led i udøvelsen af de særlige rapportørers mandat, hvor de er tildelt samme rettigheder og immuniteter som sagkyndige i særlige hverv for de Forenede Nationer, jf. FN's konvention om de Forenede Nationers rettigheder og immuniteter, som blev vedtaget af de Forenede Nationers Generalforsamling d. 13. februar 1946. Dette indlæg fremsættes frivilligt, uden at dette berører, og skal ikke betragtes som et afkald på, eksplicit eller implicit, rettighederne og immuniteterne for FN's og dets embedsfolk og sagkyndige i særligt hverv, jf. FN's konvention af 1946 om de Forenede Nationers rettigheder og immuniteter, som Danmark har været del af siden d. 10. juni 1948. Det bemærkes, at de holdninger og synspunkter, der her fremsættes af de særlige rapportører, i fuld overensstemmelse med deres uafhængighed, hverken sker på anmodning af eller er afgivet af de Forenede Nationer, menneskerettighedsrådet, FN's Menneskerettighedskommissariat eller nogen af embedsfolkene tilknyttet disse organer.

2. KATEGORIEN "IKKE-VESTLIG" BYGGER PÅ AFSTAMNING, NATIONAL ELLER ETNISK OPRINDELSE OG UDGØR EN RACEKATEGORI, LIGESOM DENS ANVENDELSE MEDFØRER DIREKTE OG INDIREKTE RACEDISKRIMINATION FORBUDT I HENHOLD TIL INTERNATIONALE MENNESKERETTIGHEDER.

- a. **Forbuddet mod racediskriminering i henhold til internationale menneskerettigheder omfatter direkte og indirekte forskelsbehandling på grundlag af race, afstamning eller national eller etnisk oprindelse.**

5. De internationale menneskerettigheder definerer forbudt racediskrimination bredt. Ifølge ICERD artikel 1, stk. 1, er "racediskrimination" defineret som:

*"enhver forskel, udelukkelse, begrænsning eller fortrinsstilling på grundlag af race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse, hvis formål eller virkning er at ophæve eller svække den ligelige anerkendelse, nydelse eller udøvelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på det politiske, økonomiske sociale, kulturelle eller et hvilket som helst andet område af samfundslivet."*⁷

Grundlaget for forbuddet omfatter således "race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse". Gennem ICERD artikel 1, stk. 1, har FN-medlemsstater udviklet en forståelse af racediskrimination, som afspejler det komplekse forhold mellem race, hudfarve, afstamning og national eller etnisk oprindelse, som former marginaliserede befolkningsgruppers nydelse af grundlæggende menneskerettigheder.

⁷ FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, artikel 1, stk. 1.

6. Mange af de befolkningsgrupper, som påvirkes mest af racisme, fremmedhad og beslægtet intolerance,⁸ oplever komplekse, intersektionelle former for racediskriminering. Folkeretten kræver ikke, at en enkeltperson eller en befolkningsgruppe identificerer sig selv med blot et af de oplyste grundlag for at opfylde definitionen af forbudt racediskriminering. I erkendelse af det forhold at det ofte kan være svært at adskille eller isolere ét enkelt grundlag for forskellen i behandling eller resultater, kan forbudt racediskriminering følge af et samspil af grundlagene oplyst i artikel 1, stk. 1, med andre grundlag såsom køn eller religion.⁹
7. Artikel 1 indeholder undtagelser til forbuddet mod forskelsbehandling, for så vidt angår visse retlige sondringer mellem statsborgere og ikke-statsborgere samt for statsborgerskabslovgivning, som ikke diskriminerer "nogen bestemt nationalitet".¹⁰ Disse undtagelser finder ikke anvendelse på nærværende sag, idet, som uddybet nedenfor, kategorien "ikke-vestlig" er rettet imod personer af en specifik etnisk og national oprindelse, og kategorien omfatter både danske statsborgere og ikke-statsborgere. Den pågældende forskelsbehandling rækker ydermere ud over statsborgerskabslovgivningen og angår i stedet "Ghettopakke"-love, og også disses regulering mv. af retten til ordentlige boligforhold.
8. Forbudt racediskriminering har "det formål eller den virkning" at ophæve eller svække anerkendelsen, nydelsen eller udøvelsen af menneskerettigheder. Med andre ord forbyder ICERD både direkte, målrettet eller retlig forskelsbehandling og indirekte, reel eller faktisk forskelsbehandling.

FN's Komité til afskaffelse af racediskrimination ("CERD"), det autoritative organ, der fortolker bestemmelserne i ICERD, har således udtalt, at definitionen af racediskriminering:

"udtrykkeligt rækker ud over foranstaltninger, som er eksplisit diskriminerende, for at omfatte foranstaltninger, som ikke er diskriminerende ved en umiddelbar betragtning, men som rent faktisk er diskriminerende, såfremt de udgør indirekte forskelsbehandling."¹¹

Direkte racediskriminering, som medfører forskelsbehandling, der undergraver enkeltpersoners eller befolkningsgruppers menneskerettigheder på grundlag af race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse er forbudt.¹² Med hensyn til indirekte racediskriminering har CERD bemærket, at "i forsøget på at fastslå hvorvidt en handling virker i strid med Konventionen, vil [CERD] undersøge, hvorvidt den pågældende handling medfører en uberettiget forskellig påvirkning af en

⁸ U.N. Doc. No. A/76/434, præmis 28, som oplister grupperne opregnet i Durban-erklæringen og handlingsprogrammet.

⁹ FN's Komité til afskaffelse af racediskriminationens generelle anbefaling nr. 32, præmis 7. "'Grundlaget' for forskelsbehandling udvides i praksis som følge af idéen om 'intersektionalitet', med hvilken komitéen adressere tilfælde af dobbelt eller mangeartet forskelsbehandling – såsom forskelsbehandling på grundlag af køn eller religion – når forskelsbehandlingen på et sådant grundlag synes at eksistere i kombination med et eller flere grundlag oplyst i Konventionens artikel 1."

¹⁰ ICERD, artikel 1, stk. 1-3. Se også FN's Komité til afskaffelse af racediskriminationens generelle anbefaling nr. 30, præmis 2-4.

¹¹ *L.R. mod Slovakiet*, CERD/C/66/D/31/2003, præmis 10.4.

¹² Ifølge CERD udgør enhver forskelsbehandling forbudt diskriminering, medmindre "kriterierne for en sådan differentiering holdt op imod Konventionens formål er legitime eller falder inden Konventionens artikel 1, stk. 4's anvendelsesområder." CERD's generelle anbefaling nr. 14, præmis 2.

befolkningsgruppe kendetegnet ved race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse.”

¹³

9. Den Europæiske Unions egen retlige ramme forbyder på samme vis direkte og indirekte diskrimination. Denne defineres overordnet, som følger:

”(a) [der] foreligger direkte forskelsbehandling, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation

b) [der] foreligger indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.”¹⁴

10. Endeligt følger det af ICERD, artikel 1, stk. 4, at:

*”Særlige foranstaltninger, der træffes med det **ene** formål at sikre tilfredsstillende fremgang for visse racemæssige eller etniske grupper eller enkeltpersoner, der har behov for den beskyttelse, som måtte være nødvendig for at sikre sådanne grupper eller enkeltpersoner lige ret til at nyde eller udøve menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, skal ikke anses for racediskrimination, **forudsat at disse foranstaltninger ikke medfører opretholdelse af særskilte rettigheder for forskellige racegrupper**, og forudsat at de kun opretholdes, indtil formålet med dem er opfyldt.”¹⁵*

b. Kategorien ”ikke-vestlig” er en kategori, som bygger på afstamning, national eller etnisk oprindelse og er en racekategori, og dens anvendelse medfører forbudt direkte og indirekte forskelsbehandling.

11. I medfør af tiltrædelsen af ICERD har Danmark forpligtet sig til ”aldrig ved nogen handling at inkludere sig på racediskrimination mod personer, persongrupper eller institutioner og til at sikre, at alle statslige og kommunale myndigheder og institutioner handler i overensstemmelse med denne forpligtelse”.¹⁶ Imidlertid udgør brugen af kategorien ”ikke-vestlige indvandrere og efterkommere” til at fastlægge boligudviklingspolitik og udsætte beboere for fortrængning fra deres boliger et brud på Danmarks retlige forpligtelser i medfør af ICERD og ICESCR. Efter de særlige rapportørers opfattelse er denne sondring hverken nødvendig eller berettiget.

12. Brugen af kategorien ”ikke-vestlig” til at hjemle boligsanering og sondre mellem ”udsatte boligområder”, ”ghettoer” og ”hårde ghettoer” udgør forbudt direkte diskriminering på grundlag af afstamning og national eller etnisk oprindelse. Den danske regering har etableret to kategorier –

¹³ Ibid.

¹⁴ Racelighedsdirektivet, direktiv 2000/43/EC af 29. juni 2000, artikel 2.

¹⁵ ICERD artikel 1, stk. 4 (fremhævelse tilføjet).

¹⁶ ICERD artikel 2, stk. 1.

“vestlig” og “ikke-vestlig” – og opdelt verdens befolkning i disse to kategorier på grundlag af afstamning, national og etnisk oprindelse.

“Vestlig” gælder for “alle 27 EU-lande samt Storbritannien, Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand.”¹⁷ Det er umiddelbart indlysende, at “vestlig” ikke er en ren eller sågar hovedsageligt geografisk betegnelse, idet denne liste omfatter lande, som er beliggende vidt forskellige steder på et landkort. Resten af verden falder inden for betegnelsen “ikke-vestlig”.

13. Enhver person født i et “ikke-vestligt” land af forældre, som hverken er danske statsborgere eller født i Danmark er en “ikke-vestlig indvandrere”, og enhver person født i Danmark af “ikke-vestlige” forældre, som hverken er danske statsborgere eller født i Danmark, er en “ikke-vestlig” efterkommer. Med andre ord kan sågar en person med dansk statsborgerskab eller nationalitet i medfør af disse betegnelser stadig kategoriseres som “ikke-vestlig” på grundlag af afstamning eller national oprindelse. Danmarks brug af kategorien “ikke-vestlig” inden for rammerne af “Ghettopakken” udpeger tydeligt denne kategori som en national eller etnisk oprindelseskategori. De lovgivningsmæssige debatter, som førte til vedtagelsen af “Ghettopakke”-lovene, viser åbenlyse bekymringer vedrørende normerne, værdierne, religionen og kulturen hos personer fra “ikke-vestlige” lande, hvilket antyder, at religion¹⁸ og etnisk eller national oprindelse er egenskaber omfattet af betegnelsen “ikke-vestlig”.¹⁹ Udvalget af lande, som udgør kategorien “vestlig”, er i virkeligheden heller ikke et vilkårligt udvalg af landene, men underforstået lande som den danske regering regner for etnisk mere på linje med Danmark. Det understreges, at betegnelserne “vestlig” og “ikke-vestlig” ikke er vilkårlige nationale eller geografiske kategorier, men er uløseligt forbundet med og defineret af afstamning og national og etnisk oprindelse. Vigtigt at bemærke er, at “udsatte boligområder” med socioøkonomiske indikatorer identiske med “ghettoerne” i medfør af disse love ikke bliver underkastet de udvidede saneringskrav i medfør af “Ghettopakken”, hvis – og kun hvis –

¹⁷ I den danske regerings officielle svar i 2021 på vores bekymringer vedr. Ghettopakken, gav den denne liste over “vestlige lande”.

Svaret er tilgængeligt via <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=35885>.

¹⁸ Bemærk at selv om religiøs forskelsbehandling ikke falder inden for definitionen af forbudt racediskriminering i henhold til ICERD, har CERD fremført, at påstande om “dobbelt” forskelsbehandling på grundlag af religion og et andet beskyttet grundlag kan tages under behandling i medfør af ICERD.A.W.R.A.P. mod Danmark, CERD/C/71/D/37/2006, præmis 6.3.

¹⁹ Eksempler på bemærkninger fremsat under lovgivningsprocessen omfatter f.eks. følgende:

*“Integration af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i de udsatte boligområder er et fokuspunkt. Det er vigtigt, at beboere i boligområderne omgås på tværs af etnisk oprindelse. ... En høj koncentration af borgere med anden **etnisk herkomst** er således et signal om, at der bør være fokus på området”, jf. Folketingstidende 2013-14, tillæg A, L 45 som fremsat, afsnit 3.1.2. (fremhævelse tilføjet)*

“[M]ange af beboerne – ofte indvandrere fra ikke-vestlige lande og efterkommere af indvandrere – lever i isolerede enklaver og ikke i tilstrækkeligt omfang tager danske normer og værdier til sig. [...]”, jf. Folketingstidende 2018-19, 1. samling, tillæg A, L 38 som fremsat, afsnit 2.6.2.

“Vi har fået en gruppe borgere, som ikke tager danske normer og værdier til sig. Hvor kvinder regnes for mindre værd end mænd. Hvor social kontrol og manglende ligestilling sætter snævre grænser for den enkeltes frie udfoldelse”, jf. Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030, marts 2018, s. 5.

Disse bemærkninger og andre forarbejder indikerer, at formålet med loven var at gå efter bestemte grupper, som ikke deler “danske normer og værdier”, og tvinge socialisering “på tværs af etnisk oprindelse”.

de er lokalsamfund med et flertal af "vestlige". Den udtrykkelige sondring mellem "udsatte boligområder" og "ghettoer" viser en formålsrettet sondring på grundlag af visse områders angivelige etniske beskaffenhed.

14. Det forhold, at kategorien "ikke-vestlig" omfatter mennesker af adskillige nationale eller etniske oprindelser udelukker ikke racediskrimination. I en sag mod Danmark afgjorde CERD således, at foranstaltninger rettet imod ikke etnisk danske studerende i almindelighed udgjorde en krænkelse af forbuddet mod racediskriminering.²⁰ Der er intet krav i medfør af ICERD om, at forskelsbehandlingen kun skal påvirke en enkelt etnisk eller national oprindelsesgruppe for at udgøre forbudt racediskriminering. I stedet kræves det, at det påvises, at en "forskel, udelukkelse, begrænsning eller fortrinsstilling på grundlag af race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse" har ophævet eller svækket nydelsen af en menneskerettighed, desuagtet om en enkelt national eller etnisk gruppe påvirkes, eller om det er flere sådanne grupper. Kategorierne "vestlig" og "ikke-vestlig" er kategorier for etniske og nationale oprindelser, som i sammenhæng med "Ghettopakke"-lovene medfører en fortrinsstilling for enkeltpersoner af "vestlig" etnisk og national oprindelse og påfører begrænsninger for enkeltpersoner af "ikke-vestlig" etnisk og national oprindelse.
15. I overensstemmelse hermed udgør kravet om nedrivning og sanering af boliger i hovedsageligt "ikke-vestlige" lokalsamfund direkte racediskriminering på grundlag af afstamning og national eller etnisk oprindelse. Denne tilstand udgør racediskriminering på grundlag af afstamning, etnicitet og national oprindelse. Som behandlet nedenfor kan "Ghettopakke"-lovenes skadelige virkning på menneskerettighederne ikke retfærdiggøres som særlige foranstaltninger i ICERD artikel 1, stk. 4's forstand.
16. Som CERD bemærker, skal indirekte forskelsbehandling betragtes inden for den "særlige kontekst og omstændigheder for [striden], idet indirekte forskelsbehandling pr. definition kun kan påvises med indicier".²¹ I lyset af den aktuelle befolkningssammensætning i Danmark påvirker kategorien "ikke-vestlig" på en uensartet og uberettiget vis befolkningsgrupper med specifikke nationale og etniske oprindelser samt enkeltpersoner, som stammer fra disse grupper. Som sagsøgerne bemærkede i deres replik til transport- og boligministeriet stammer 44 pct. af beboerne i Mjølnerparken fra Libanon og Somalia alene. Anvendelsen af kategorien "ikke-vestlig" i "Ghettopakke"-lovene i Mjølnerparken-sagen vil resultere i, at indvandrere og efterkommere af indvandrere, som er af libanesisk og somalisk national og etnisk oprindelse påvirkes uensartet af disse bestemmelser, særligt gennem brugen af kategorien "ikke-vestlig". I sidste ende vil den obligatoriske sanering af "hårde ghettoer" og fortrængningen fra deres boliger, som nogle af beboerne udsættes for, have en diskriminerende virkning på grund af den aktuelle befolkningssammensætning i Danmark og dets "ikke-vestlige" lokalsamfund.
17. Selvom kategorien af lande, som udgør "vestlige" lande, er geografisk usammenhængende, består den fortrinsvist af europæiske nationer og europæiske bosætterkoloniale nationer, som med tiden opnåede deres uafhængige status, men hvor størstedelen eller et flertal af borgerne forblev hvid. Lande på den "ikke-vestlige" liste består omvendt fortrinsvist af ikke-hvide nationer, herunder alle verdens nationer, som har et muslimsk flertal. Samtidigt har den seneste tids offentlige diskurs i Danmark, herunder også afspejlet i de lovgivningsmæssige debatter vedrørende "

²⁰ *Murat Er mod Danmark*, CERD/C/71/D/40/2007.

²¹ *L.R. mod Slovakiet*, CERD/C/66/D/31/2003, præmis 10.4.

Ghettopakke"lovene , omfattet stereotyper, som hænger uløseligt sammen med religiøse, etniske og fysiske egenskaber såsom hudfarve ved "ikke-vestlige" indvandrere og efterkommere, mens disse befolkningsgrupper også forbindes med en iboende forbryderiskhed.²² Det er vigtigt at bemærke, at kategorien "ikke-vestlig" som anvendt inden for rammerne af "Ghettopakken" også har en racegørende virkning, idet den betegner en mangeartet befolkningsgruppe som essentielt knyttet sammen af deres status farlige "andre", som truer sikkerheden, velstanden og den kulturelle sammenhængskraft i Danmark. Af disse grunde anvendes kategorierne "ikke-vestlig" og "vestlig" også som racekategorier og medføre direkte og indirekte racediskriminering på grundlag af race.

3. BETEGNELSEN AF OMRÅDER MED ET FLERTAL AF "IKKE-VESTLIGE" INDVANDRERE MV. SOM "GHETTOER" ER I STRID MED ICERD ARTIKEL 4, FORDI DET FREMMER OG TILSKYNDER TIL RACEDISKRIMINERING.

18. De særlige rapportører deler samtidig opfattelsen, som den er formuleret af FN's Komité til afskaffelse af racediskrimination, at det forhold, at de nedsættende udtryk "ghettoer" og "hårde ghettoer" forbeholdes kvarterer med et flertal af ikke-vestlige, "fremmer og tilskynder til racediskriminering" i ICERD artikel 4, litra c's forstand.²³ Med andre ord stigmatiserer det at henvise til områder, hvor store andele af folk fra ikke-hvide lande bor, som "ghettoer", enkeltpersoner, som tilhører – eller som opfattes som tilhørende – et racemæssigt, etniske og religiøst mindretal i Danmark. Beboernes egen racemæssige eller etniske selvidentifikation desuagtet, fører brugen af "ikke-vestlig", når den egentlig anvendes målrettet race og etnicitet, til racediskrimination af alle beboere i såkaldte "ghettoer".²⁴ Anvendelsen udsætter medlemmer af disse samfund for risikoen for hyppigere vold og hadforbrydelser. Samfundets optagelse af sprog, som har en tendens til at stigmatisere mindretal,

²² Institut for menneskerettigheders parallelle rapport afgivet i 2021 til FN's Komité til afskaffelse af racediskrimination beskriver detaljeret, hvordan en bred vifte af politik og praksis er målrettet udlændinge, personer med "ikke-vestlig" baggrund og personer med "ikke-dansk" etnisk baggrund ift. kriminalisering, regulering og etnisk forskelsbehandling. Den parallelle rapport er tilgængelig via https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/DNK/INT_CERD_IFN_DNK_47004_E.pdf. I sin femte rapport om Danmark offentliggjort i 2017 konkluderede den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI), at "situationen er fortsat problematisk og hadtale mod forskellige grupper, særligt muslimer og flygtninge, er blevet endnu mere udbredt i det danske samfund i almindelighed og i den politiske diskurs i særdeleshed." ECRI's femte periodiske rapport om Danmark (16. maj 2017), præmis 22, tilgængelig via <https://rm.coe.int/fifth-report-on-denmark/16808b56a4>. ECRI bemærkede også, at "[i] 2014 udtrykte Europarådets menneskerettighedskommissær sin bekymring over den stigende tendens til hadtale og negative stereotyper i dansk politik. I 2015 bemærkede FN's Komité til afskaffelse af racediskrimination (CERD) en stigning i fremmedhad og politiske udtalelser rettet mod ikke-statsborgere, især forud for folketingsvalg." Ibid. Den Rådgivende Komité under rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal observerede i 2019 "en klar negativ forandring i [dansk] politisk retorik mod flygtninge, indvandrere, og således også mindretal." Femte responsum om Danmark fra den Rådgivende Komité under rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal (29. januar 2020), præmis 1, tilgængelig via <https://rm.coe.int/5th-op-denmark-en/1680996202>.

²³ ICERD artikel 4, litra c. "Deltagerstaterne fordømmer al propaganda og alle organisationer, som bygger på ideer eller teorier om overlegenhed hos en enkelt race eller en persongruppe af en bestemt hudfarve eller etnisk oprindelse, eller som søger at forsvare eller fremme nogen form for racehad og racediskrimination, og forpligter sig til at træffe øjeblikkelige og positive foranstaltninger, der tager sigte på at bekæmpe enhver tilskyndelse til eller udøvelse af sådan diskrimination, og skal med dette formål for øje, under skyldig hensyntagen til de i Verdenserklæringen om Menneskerettighederne indeholdte principper og til de i artikel 5 i denne konvention udtrykkeligt nævnte rettigheder, bl.a. ... ikke tillade offentlige myndigheder eller institutioner under stat og kommune at fremme eller tilskynde til racediskrimination."

²⁴ I sine seneste anbefalinger til Danmark, som blev offentliggjort i februar 2022, bemærker CERD

er sammenfaldende med overdreven politikontrol og muliggør diskriminerende foranstaltninger for at forankre etniske uligheder retligt og politisk. For så vidt som betegnelsen "ikke-vestlig" indvandrere eller efterkommer antyder, at kun bestemte nationale, etniske og religiøse grupper er forenelige med den danske nationalidentitet, er betegnelsen uforenelig med Danmarks internationale forpligtelser om racemæssig og etnisk ligebehandling.²⁵ På den måde medfører brugen af koncentrationen af enkeltpersoner af "ikke-vestlig" oprindelse som grundlag for udpegningen af "ghettoer" og "hårde ghettoer" en risiko for tilskyndelse til racediskriminering, fremmer ideologier om racemæssig eller etnisk overlegenhed og forbliver grundlæggende uforenelig med menneskerettighederne.

19. De særlige rapportører er enige i CERD's analyse, at forskelsbehandling på grundlag af "ikke-vestlig" baggrund kan føre til krænkelse af det internationale forbud mod racediskriminering og således forstærke stigmatiseringen og fremme og tilskynde til racediskriminering mod bestemte etniske eller racemæssige grupper.

4. REGERINGENS GODKENDELSE AF UDVIKLINGSPLANEN KRÆNKER SAGSØGERNES RET TIL ORDENTLIGE BOLIGFORHOLD PÅ GRUNDLAG AF RACEDISKRIMINERING.

20. Ikke-diskriminering og ligebehandling er grundlæggende principper i retten til ordentlige boligforhold, som fastsat i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder ('ICESCR') artikel 11. I tillæg dertil forpligter ICESCR artikel 2, stk. 2, alle deltagende stater til at garantere denne rettighed uden forskelsbehandling i henseende til race, hudfarve, national eller "anden stilling". ICERD Artikel 5, litra e, nr. iii), garanterer ligeledes retten til bolig med lighed for loven og uden forskelsbehandling i henseende til race, hudfarve, eller national eller etnisk oprindelse. I tillæg til den racemæssige stigmatisering af deres lokalsamfund er krænkelsen af retten bolig den primære måde, hvorpå sagsøgerne oplever racediskriminering i denne sag.
21. Marginaliseringen og udelukkelsen af folk på grundlag af race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse er en af de vigtigste årsager til forskelsbehandling på boligområdet. Som FN's Komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder ('CESCR') autoritativt har anført i sin generelle bemærkning nr. 4, består retten til ordentlige boligforhold af syv kernekomponenter: (a) Retssikkerheden omkring besiddelsesformen og retlig beskyttelse mod tvungne udsættelser; (b) rådighed af ydelser, materialer, faciliteter og infrastruktur; (c) betalelighed; (d) beboelighed; (e) adgang for ressourcetsvage grupper; (f) beliggenhed; og (g) kulturel hensigtsmæssighed. I nærværende sag trues sagsøgeres retssikkerhed omkring besiddelsesform samt deres boligers

at udtrykkene "vestlig" og "ikke-vestlig" som anvendt i deltagerstatens lovgivning og politik uden berettiget grundlag kan føre til marginalisering og stigmatisering af dem, som klassificeres som "ikke-vestlig", og det kunne skabe en sondring mellem dem, som opfattes som "rigtige danskere", og de "andre" (artikel 2). CERD/C/DNK/CO/22-24, præmis 10.

²⁵ Konkret i forhold til parallelsamfundslovene har komitéen bemærket, at *det yderligere kriterium om at en andel på mindst 50 procent "ikke-vestlige" beboere fører til, at sådanne udsatte områder klassificeres som "parallelsamfund, og til anvendelsen af mere restriktive regler, tilfører således et etnisk og racemæssigt element til disse love, hvilket kan medføre stigmatisering i flere af livets områder, såsom beskæftigelse, bolig og adgang til ydelser (artikel 3 og 5). ... Komitéen anbefaler, at deltagerstaten: (a) afstår fra at bruge procentdelen af indvandrere og efterkommere fra "ikke-vestlige" lande i et særligt områder som grundlag for at anvende strengere love og foranstaltninger; ... Ibid., præmis 12-13.*

beliggenhed og kulturelle hensigtsmæssighed, alene fordi de er – eller bor ved siden af – ”ikke-vestlige” beboere i ”hårde ghettoer”.

22. Ligebehandling og ikke-diskriminering i henseende til retssikkerhed omkring besiddelsesformen er grundlæggende for retten til ordentlige boligforhold i medfør af folkeretten. Derfor skal Danmark og andre stater deltagende i ICESCR sørge for sikkerhed omkring besiddelsesformen for alle personer og derved garantere retlig beskyttelse mod tvungen udsættelse, chikane eller andre trusler. I nærværende sag befinder sagsøgernes sikkerhed omkring besiddelsesformen sig under en konstant, forestående trussel om salg med hjemmel i den af ministeriet godkendte udviklingsplan og de deraf følgende udsættelser – en trussel som ikke ville være blevet realiseret, havde sagsøgerne ikke boet i en ”hård ghetto” med et flertal af ”ikke-vestlige” indbyggere.
23. Udsættelser, trusler herom, og trusler mod sikkerheden mod ikke at blive udsat af sin bolig har længe været anerkendt som alvorlige krænkelse af folkeretten. I CESCR’s generelle bemærkning nr. 7 anerkendes det, at ”alle personer bør besidde en vis sikkerhed mod udsættelser, som garanterer retlig beskyttelse mod tvungen udsættelse, chikane og andre trusler” og ”tvungne udsættelser er som udgangspunkt uforenelige med kravene i [ICESCR].”²⁶ De relevante myndigheder skal sikre, at udsættelser har hjemmel i en lov ”i overensstemmelse med [ICESCR]” og andre internationale menneskerettigheder, styret af de almene principper om hensigtsmæssighed og forholdsmæssighed, og som sikrer, at alle retsmidler og ankenemuligheder er til rådighed for den pågældende person.²⁷ Forskelsbehandling i anvendelsen af foranstaltninger, som påvirker sikkerheden omkring besiddelsesformen, når den som i dette tilfælde påvirker et helt lokalsamfund, er i sig selv en krænkelse af retten til ordentlige boligforhold i medfør af ICESCR.
24. Boligens beliggenhed skal følge af individets og lokalsamfundets frie valg og må ikke indskrænkes vilkårligt, særligt når der er dokumentation for et racemæssigt motiv som i denne sag. Beliggenhed er centralt for sikringen af retten til kulturel identitet og kan være den afgørende faktor for beskæftigelse og muligheder for livets underhold samt adgangen til ydelser og faciliteter som FN’s særlige rapportør om ordentlige boligforhold bemærkede i sin nylige rapport til generalforsamlingen (A/76/408). Nægtelsen af retten til at vælge boligens beliggenhed er tilladt i medfør af artikel 4 alene af hensynet til almenvellet i et demokratisk samfund. Foranstaltningerne i denne sag ses ikke opfylde disse krav.
25. Retten til bolig omfatter respekten for den kulturelle identitets udtryksform. Retten til ordentlige boligforhold omfatter kulturel hensigtsmæssighed og respekten for den kulturelle identitets udtryksform som kerneelementer i retten til ordentlige boligforhold. CESCR har præciseret, at kulturel hensigtsmæssighed kræver, at ”måden, hvorpå boligerne er opført, de anvendte byggematerialer og politikken, som underbygger disse, skal på behørig vis muliggøre den kulturelle identitets udtryksform og diversitet blandt boligerne. Aktiviteter, som sigter mod udvikling og modernisering af boligområdet, skal sikre, at boligernes kulturelle dimensioner ikke ofres, og at bl.a. moderne teknologiske faciliteter sikres på behørig vis.”²⁸ Måden, hvorpå boligerne er opført, hvor de er beliggende, og hvordan boligpolitikken implementeres, har direkte indflydelse på mindretalsgruppers etniske, kulturelle og sproglige udtryksform og deres fortsatte beståen. Når sådanne hensyn ses bort fra, kan det føre til diskriminerende resultater for udsatte enkeltpersoner

²⁶ FN’s Komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, generelle bemærkning nr. 7, præmis 1.

²⁷ Ibid., præmis 11, 14.

²⁸ Se CESCR, generelle bemærkning nr. 4, præmis 8(g).

og grupper. I nærværende sag er udpegningen af "hårde ghettoer" et bevidst forsøg på at svække de kulturelle og etniske sociale bånd mellem ikke-vestlige indvandrere og efterkommere, blandt hvilke langt størstedelen nødvendigvis er ikke-hvide, ikke-kristne og ikke-europæiske på grund af, hvordan regeringens definition deler de "vestlige" og "ikke-vestlige" verdener.

26. I en nylig rapport fra FN's menneskerettighedsråd,²⁹ fremhævede den særlige rapportør om retten til ordentlige boligforhold positive integrationsforanstaltninger og veje til at modvirke racemæssig og etnisk segregering. Imidlertid skal sådanne foranstaltninger overholde de internationale menneskerettigheder, herunder retten til fri bevægelighed, retten til at vælge opholdssted og beskyttelserne for etniske, nationale og sproglige mindretal, som fremgår af ICCPR artikel 12 og 27. Love og reguleringer, som kræver, at enkeltpersoner enten bor i eller forlader et bestemt område er uforenelige med retten til fri bevægelighed og retten til frit at vælge sit opholdssted, som fastsat i ICCPR artikel 12, stk. 1. Retten til frit at vælge sit opholdssted må ikke underkastes andre begrænsninger end sådanne, som er fastsat ved lov og er nødvendige for at beskytte statens sikkerhed, den offentlige orden (*ordre public*), den offentlige sundhed eller sædelighed eller andres rettigheder og friheder, og som er forenelige med de øvrige anerkendte rettigheder, jf. ICCPR artikel 12, stk. 3. FN's Menneskerettighedskomité har i sin generelle bemærkning nr. 27 forklaret, at begrænsninger af retten til fri bevægelighed skal bygge på et klart retligt grundlag og opfylde kravene til nødvendighed og forholdsmæssighed. På denne måde er "frivillig klyngedannelse" (som opstår, når folk fra samme gruppe vælger at bo sammen i et lokalsamfund) ikke i sig selv uforenelig med internationale menneskerettigheder, så længe den "frivillige klyngedannelse" ikke har til formål eller som virkning at udelukke alle medlemmer fra andre grupper på diskriminerende vis eller medfører ulige og diskriminerende levevilkår. Sådant klyngedannelse forstærker kun racesegregering, når lokalsamfund med en fælles race, etnicitet, kaste eller andre kendetegn bliver genstand for ulige nydelse af retten til ordentlige boligforhold samt beslægtede menneskerettigheder.³⁰
27. De særlige rapportører bemærker, at mens stater skulle påskønne politikker, som sigter mod at nedbryde segregering, så "ville afskæringen af adgangen til boliger i bestemte områder på grundlag af race, nationalitet, religion, afstamning eller enhver anden forbudt grund med henblik på at ændre beboersammensætningen i et bestemt kvarter være uforenelig med internationale menneskerettigheder,"³¹ herunder særligt i form af racekvoter.³² Inkluderende, frivillig klyngedannelse bør ikke forveksles med ekskluderende segregering, som er ufrivillig og forhindrer den ligelige nydelse af menneskerettigheder. Derfor

*[kan] indskrænkninger af retten til frit at vælge opholdssted for at beskytte mindretal [ikke] retfærdiggøre diskriminerende udelukkelse af medlemmer af sådanne mindretal fra den ligelige nydelse af retten til bolig og andre menneskerettigheder, for eksempel ved den diskriminerende tilvejebringelse af offentlige ydelser, vand og kloakering, sundhedspleje eller uddannelse i områder, som fortrinsvist bebos af medlemmer af sådanne mindretal.*³³

Efter de særlige rapportørers sagkyndige vurdering indikerer forholdene i denne sag ikke, at den obligatoriske udviklingsplan godkendt af Indenrigs- og Boligministeriet er nødvendig,

²⁹ U.N. Doc. A/HRC/49/48.

³⁰ Ibid., præmis 18.

³¹ Ibid., præmis 20.

³² Ibid., præmis 65.

³³ Ibid., præmis 20.

hensigtsmæssig eller forenelig med internationale menneskerettigheder, og der burde på den baggrund i stedet anvendes andre frivillige, inkluderende, ikke-påtvungne, ikke-diskriminerende og ikke-stigmatiserende metoder til at adressere boligsegregering.

KONKLUSION

De særlige rapportører gør herefter sammenfattende gældende:

- at* brugen og virkningen af kategorien "ikke-vestlige indvandrere og efterkommere" i sammenhæng med "Ghettopakke"-lovene udgør forbudt racediskrimination og er uforeneligt med Danmarks internationale menneskerettighedsforpligtelser; og
- at* sagsøgerne ret til ordentlige boligforhold uden forskelsbehandling krænkes, herunder særligt i form af manglende retssikkerhed for ikke at blive udsat af deres hjem og bolig, og i form af deres manglende adgang til kulturelt hensigtsmæssige boliger; og
- at* uklarhederne omkring definitionen af "racemæssig eller etnisk oprindelse" bør ske ved inddragelse af den komplekse, eksisterende og omfattende retspraksis vedrørende FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og andre internationale menneskeretlige forpligtelser.

København, 22. april 2022


Eddie Omar Rosenberg Khawaja
ek@jklaw.dk