

Svarskrift

Til

Østre Landsret, 14. afdeling

I sagsnr. BS-27824/2020-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
- og

12. Sagsøger 12

(*alle ved advokat Eddie Omar Rosenberg Khawaja*)

mod

Transport- og Boligministeriet

(*advokat Peter Biering og advokat Emil Wetendorff Nørgaard*)

møder jeg for sagsøgte og nedlægger følgende

1. PÅSTANDE

Principalt: Afvisning.

Subsidiært: Frifindelse.

1.	PÅSTANDE	1
2.	SAGENS GENSTAND	3
3.	SUPPLERENDE SAGSFREMSTILLING	5
3.1	Udviklingsplaner og almenboliglovens §§ 61 a og 168 a	5
3.2	Parallelsamfundspakken og den nuværende ordlyd af almenboliglovens §§ 61 a og 168 a	9
3.3	Udviklingsplanen for Mjølnerparken	12
3.4	Spørgsmålet om genhusning	14
4.	ANBRINGENDER	16
4.1	Afvisningspåstanden	16
4.1.1	Sagsøgernes påstand er uklar og uegnet til at indgå i en domskonklusion	16
4.1.2	Sagsøgerne savner retlig interesse og Transport- og Boligministeriet er ikke rette sagsøgte	18
4.2	Frifindelsespåstanden	20
4.2.1	Ikke grundlag for at vende bevisbyrden	21
4.2.2	Ikke direkte forskelsbehandling i strid med § 3, stk. 2, jf. stk. 1	21
4.2.3	Ikke indirekte forskelsbehandling i strid med § 3, stk. 3, jf. stk. 1	33
4.2.4	Ikke en instruktion om forskelsbehandling i strid med § 3, stk. 5	45
4.2.5	Ikke i strid med EMRK	46
4.3	Sammenfatning af ministeriets anbringender	50
5.	PROCESSUELLE MEDDELELSER	51
6.	MOMSREGISTRERING	52
7.	DOKUMENTER	52

2. SAGENS GENSTAND

Sagsøgerne har anlagt denne retssag mod Transport- og Boligministeriet, fordi de mener, at ministeriet, dels har forskelsbehandlet dem på grund af race eller etnisk oprindelse, og dels har krænket deres rettigheder efter EMRK.

Sagsøgerne har i påstanden henvist til, at forskelsbehandlingen knytter sig til ministeriets godkendelse af 10. september 2018 af en såkaldt udviklingsplan for Mjølnerparken.

En udviklingsplan, som er udarbejdet af boligselskabet Bo-Vita og Københavns Kommune i fællesskab, og som redegør for, hvordan antallet af almene familieboliger i Mjølnerparken kan nedbringes til højst 40 % af boligområdets samlede antal boliger inden 2030.

Transport- og Boligministeriet har ressortansvar for de bestemmelser i almenboliglovens §§ 61 a og 168 a, der pålægger Bo-Vita og Københavns Kommune at udarbejde udviklingsplanen. Bestemmelserne fastlægger imidlertid ikke, hvordan en udviklingsplan *specifikt og konkret* skal udarbejdes.

Beslutningen om den konkrete udviklingsplan træffes af den almene boligforening (i denne sag Bo-Vita) og af kommunalbestyrelsen (i denne sag Københavns Kommune) i fællesskab. De har i Mjølnerparkens tilfælde besluttet, at bl.a. sagsøgernes lejeboliger skal sælges til en privat investor. Af den grund skal sagsøgerne flytte til en anden lejlighed.

Det er den omstændighed, sagsøgerne er utilfredse med.

....

Transport- og Boligministeriet har nedlagt påstand om afvisning, subsidiært om frifindelse.

Afvisningspåstanden er nedlagt, fordi sagen rejser spørgsmålet om, hvorvidt ministeriet er rette sagsøgte.

Dét, at der skal udarbejdes en udviklingsplan for Mjølnerparken, har ikke i sig selv nogen konkret og individuel retsvirkning for sagsøgerne. Det påvirker dem udelukkende i kraft af de specifikke beslutninger, som Bo-Vita og Københavns Kommune har truffet i forhold til Mjølnerparken. Sagsøgernes utilfredshed med, at deres lejeboliger skal sælges, er med andre ord et anliggende mellem dem, Bo-Vita og Københavns Kommune.

Sagen rejser desuden spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgerne har retlig interesse.

Flere steder i stævningen er det anført, at det ikke kun er ministeriets specifikke godkendelse, sagsøgerne ønsker prøvet. De ønsker også en prøvelse af, om almenboliglovens bestemmelser *generelt set* er i strid med lov om etnisk ligebehandling, EU-retten og EMRK.

Sagsøgerne er imidlertid ikke konkret, aktuelt og individuelt berørt af almenboliglovens bestemmelser, og der er derfor ikke støtte i retspraksis for, at de kan få prøvet spørgsmålet.

....

Ministeriets *frifindelsespåstand* retter sig mod to spørgsmål.

For det første, om sagsøgerne enten *direkte* eller *indirekte* er blevet forskelsbehandlet af ministeriet, og for det andet, hvorvidt ministeriet har krænket deres rettigheder efter EMRK.

I relation til det første spørgsmål mener sagsøgerne navnlig, at almenboliglovens § 61 a baserer sig på kriterier om race og etnisk oprindelse, idet den sondrer mellem *vestlige og ikkevestlige indvandrere og efterkommere*.

Det mener Transport- og Boligministeriet ikke.

Ministeriet mener ikke, at sagsøgerne har påvist, at de selv eller sågar bestemte racer eller etniske oprindelser er blevet stillet ringere. Kategorien ”ikkevestlige indvandrere og efterkommere” omfatter mere end halvdelen af jordens befolkning.

Dertil kommer, at sagsøgenes forståelse af begrebet etnisk oprindelse er forkert. Den ser bort fra dét, som EU-Domstolen udtalte i den centrale afgørelse, Jyske Finans A/S (sag C-668/15, dom af 6. april 2017), nemlig, at etnisk oprindelse afgøres ud fra en bred vifte af kriterier – ikke blot ét eller to kriterier, såsom vedkommendes fødeland eller vedkommendes forældres fødeland.

Sagsøgerne vil med andre ord have landsretten til at udvide det EU-retlige begreb om race og etnisk oprindelse. Det er der ikke grundlag for.

For så vidt angår det andet spørgsmålet vedrørende EMRK, er der ikke grundlag for at sige, at sagsøgenes rettigheder er krænket.

Myndighederne har en vid skønsmargin, når det kommer til gennemførelsen af socialpolitiske tiltag, herunder i særlig grad tiltag, der har til formål at fremme integration.

Det følger desuden klart af retspraksis, at almenboliglovens § 61 a – der varetager hensynet til en vellykket integration – er objektivt begrundet og proportional. Den er således ikke i strid med konventionen.

3. SUPPLERENDE SAGSFREMSTILLING

3.1 Udviklingsplaner og almenboliglovens §§ 61 a og 168 a

Forpligtelsen til at udarbejde en udviklingsplan fremgår af § 168 a, stk. 1, i lov om almene boliger (almenboligloven).¹

Bestemmelsen fastslår, at den almene boligorganisation og kommunalbestyrelsen i fællesskab skal udarbejde en såkaldt udviklingsplan for et hårdt ghettoområde, som det er defineret i lovens § 61 a, stk. 4.

Udviklingsplanen skal have som sit mål inden den 1. januar 2030 at nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40 % af alle boliger i det pågældende hårde ghettoområde.

Ved et hårdt ghettoområde forstås i medfør af § 61 a, stk. 4, et boligområde, som fire år i træk har kunnet karakteriseres som et ghettoområde.

Et ghettoområde er defineret i § 61 a, stk. 2, som et boligområde, der opfylder to ud af fire betingelser vedrørende socioøkonomi og kriminalitet, der er opregnet i almenboliglovens § 61 a, stk. 1 (hvormed den karakteriseres som et såkaldt udsat boligområde). Derudover skal der blandt boligområdetets beboere være mere end 50 % "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande."

Det er denne betingelse, som efter sagsøgernes opfattelse indebærer, at de bliver forskelsbehandlet i forhold til lejere i andre (udsatte) boligområder.

Den seneste opgørelse over antallet af ghettoområder (**bilag A**) og hårde ghettoområder (bilag 2) – de såkaldte "ghettolister" – viser, at der pr. december 2019 var 28 ghettoområder i Danmark, hvoraf 15 udgjorde hårde ghettoområder.

Almenboliglovens § 61 a blev indført i 2010 ved lov nr. 1610 af 22. december 2010. Det fulgte af bestemmelsens daværende ordlyd, at et boligområde kunne karakteriseres som et ghettoområde, hvis det opfyldte to ud af tre særligt opregnede kriterier.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 119 af 1. februar 2019.

Ét af disse kriterier var, at andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande i boligområdet oversteg 50 %.

Som baggrund for indførelsen af bestemmelsen er det i afsnit 1 i de almindelige bemærkninger til loven, jf. lovforslag nr. 60 af 17. november 2010, bl.a. anført:

"Der er i dag en række boligområder som har så store udfordringer, at de falder ind under betegnelsen ghettoområder. Det er områder, hvor en stor del af beboerne er uden arbejde. Hvor relativt mange beboere er kriminelle, og hvor der bor mange med indvandrerbaggrund. I et sådant område kan det være sværere for udlændinge at blive integreret i det danske samfund." (understreget her)

....

Ændringen af almenboligloven i 2010 fulgte en lang række tidligere – og mindre indgribende – indsatser mod ghettoområder, som ikke havde haft den ønskede effekt.

Regeringen fremsatte f.eks. allerede i maj 2004 "Regeringens strategi mod ghettoisering" (**bilag B**), hvor der i indledningen (side 7) blev henvist til, at det er *"stærkt problematisk, at der trods flere års indsats fortsat er en tendens til ghettoisering. Og at denne tendens er intensiveret yderligere i særligt udsatte områder."*

Som led i strategien blev der f.eks. etableret en såkaldt "programbestyrelse" bestående af repræsentanter fra den almene boligsektor, erhvervsliv og kommuner, som skulle følge udviklingen i områderne og strategiens gennemførelse, ligesom den løbende skulle vurdere behovet for dispensationer, forsøg og nye initiativer, jf. side 9.

Programbestyrelsen afgav i november 2008 rapporten "Fra udsat boligområde til hel bydel" (**bilag C**), som dels redegør for historien omkring udsatte boligområder og udviklingen hen imod ghettoområder, og dels kom med en række anbefalinger til den fremadrettede indsats mod ghettoisering.

Rapportens redegørelse for historien om udsatte boligområder og ghettoer fremgår af afsnit 4 (side 37 ff.) og indeholder bl.a. en redegørelse for de tiltag, som der siden 1980'erne er blevet iværksat med henblik på at komme parallelsamfund i ghettoer til livs. Det fremgår indledningsvist af rapportens side 37:

"Problemstillingen omkring de udsatte boligområder er ikke ny. De nuværende udsatte områder har for en dels vedkommende været under pres fra deres opførelse som følge af for eksempel udlejningsproblemer, høj rente på finansieringen, byggeskader og sociale forhold."

Det førte til, at de i 1980'erne fik tilnavnet "de samspilsramte". Der blev gennem 1970'erne skabt en række mere ad hoc prægede løsninger, der tog sigte på områdernes specifikke problemer. I 1985 gennemførtes en lovgivning, der muliggjorde omprioritering af lån og genopretning af byggeskader. To år senere kunne det samtidigt nedsatte John Winther-udvalget med sin banebrydende betænkning identificere en række boligområder, som var karakteriseret ved den nævnte flerhed af problemstillinger. Winther-udvalget og den samtidige omprioriteringslov markerer begyndelsen på en række sammenhængende indsatser, som er forløbet i de seneste 20 år. Disse indsatser har holdt de udsatte boligområder oppe og har hindret den fuldstændige deroute, men har imidlertid ikke afgørende været i stand til at vende udviklingen i områderne." (understreget her)

I forlængelse heraf fremgår det af side 37:

"Det er Programbestyrelsens opfattelse, at det er bydende nødvendigt, at situationen i de udsatte boligområder ændres. Og efter mange års indsatser for at afhjælpe stigmatiseringen af de udsatte boligområder, kalder det tydeligvis på en forstærket indsats, hvis det endelig skal lykkes at vende udviklingen i de udsatte boligområder." (understreget her)

Udviklingen vedrørende andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i de almene boligområder er herudover beskrevet i rapportens afsnit 4.1.4.4 (side 41), hvor det fremgår:

"De lettilgængelige boliger i de store almene områder betød også, at mange af de indvandrere, som kom til Danmark i perioden fra midt i 1960'erne og frem, bosatte sig her. I begyndelsen af 1980'erne var der en overrepræsentation af indvandrere og efterkommere efter indvandrere fra ikke-vestlige lande på 67 pct. Overrepræsentationen steg til 186 pct. i 2000, hvorefter den har stabiliseret sig. I 2007 udgjorde andelen af indvandrere og efterkommere 24 pct. i den almene sektor mod 9 pct. i befolkningen som helhed.

For de 37 udsatte områder, som Programbestyrelsen har fokuseret på, er andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande endnu større nemlig 53 pct. I den forbindelse kan det bemærkes, at omkring 25 pct. af alle efterkommere efter indvandrere fra ikke-vestlige lande under 18 år bor i et af de 37 boligområder, som Programbestyrelsen fokuserer på. Det skal sammenholdes med, at omkring 2 pct. af befolkningen bor i et af de 37 boligområder." (understreget her)

Rapportens afsnit 4.2 (side 43 ff.) beskriver desuden de tiltag, der er gjort siden 1980'erne med henblik på at komme parallelsamfund i de udsatte boligområder og ghettoerne til livs.

Programbestyrelsens *anbefalinger* til regeringen fremgår af rapportens afsnit 3.2 (side 25). Det er bl.a. anført, at:

”Programbestyrelsen anbefaler regeringen at den snarest skaber rammerne for en langsigtet indsats i udsatte boligområder. Rammerne bør sikre, at kommuner og boligorganisationer i et langsigtet perspektiv kan organisere en handlekraftig indsats, der kan skabe radikale fysiske og sociale forandringer i de udsatte områder.” (understreget her)

Det fremgår yderligere af rapportens side 26, at:

”Mulighederne for salg af familieboliger i udsatte boligafdelinger (den permanente salgsordning), bør anvendes offensivt, når muligheden opstår. Det kan for eksempel ske ved at skabe økonomisk grundlag for at sælge hele boligblokke samlet som ejerlejligheder. Overvejelser om salg af boliger i de udsatte områder bør derfor indgå i udarbejdelsen af helhedsplaner. Det kan betyde, at nogle beboere må flytte til passende genhusning, hvilket bør muliggøres.” (understreget her)

....

Almenboliglovens § 61 a blev – efter sin indførelse i 2010 – første gang ændret ved lov nr. 1609 af 26. december 2013 (om ændring af lov om almenboligloven), idet man tilføjede yderligere to kriterier til definitionen af et ghettoområde. Med ændringen blev det således besluttet, at et ghettoområde var et boligområde, der opfyldte tre ud af fem særligt opregnede kriterier.

I forarbejderne til loven, jf. lovforslag nr. 45 af 31. oktober 2013, er følgende anført:

”De nuværende kriterier er fortsat af afgørende vigtighed. 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. Hvis ikke, kan det blive sværere at forstå hinanden kulturelt og sprogligt, og der kan lettere opstå fordomme, negative holdninger og en farlig opdeling i ’dem’ og ’os’. Det truer sammenhængskraften i samfundet. En høj koncentration af borgere med anden etnisk herkomst er således et signal om, at der bør være fokus på området. Det foreslås, at andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande fortsat anvendes som mål for integrationen med en grænseværdi på 50 pct.” (understreget her)

3.2 Parallelsamfundspakken og den nuværende ordlyd af almenboliglovens §§ 61 a og 168 a

Almenboliglovens § 61 a fik sin nuværende ordlyd ved lov nr. 1322 af 27. november 2018, som fulgte det politiske udspil "Ét Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer i 2030" (Parallelsamfundspakken), udarbejdet af Økonomi- og Indenrigsministeriet (**bilag D**).

Ændringen af bestemmelsen i 2018 indebar navnlig, at betingelsen om, at der skal være over 50 % indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande, blev gjort *obligatorisk*. Med andre ord betød ændringen, at et boligområde ikke længere kan karakteriseres som et ghettoområde, hvis ikke der er over 50 % indvandrere eller efterkommere fra ikkevestlige lande.

Med loven indførte man desuden almenboliglovens § 168 a, stk. 1, der som nævnt forpligter den almene boligorganisation og kommunalbestyrelsen til at udarbejde en udviklingsplan for boligområder, der karakteriseres som såkaldte hårde ghettoområder.

Baggrunden for lovændringen er bl.a. beskrevet nærmere i Parallelsamfundspakken.

Her er det på side 4 fastslået, at regeringen ønsker et sammenhængende Danmark, som bygger på demokratiske værdier som frihed, retssikkerhed, ligestilling, frisind, tolerance og ligestilling.

Der er i den forbindelse henvist til, at der siden 1980 er sket en stigning i antallet af personer med ikkevestlig baggrund fra 50.000 mennesker i 1980 til næsten 500.000 mennesker i 2018. I alt en stigning på ca. 7,5 %.

Hver tredje af disse personer med ikkevestlig baggrund bor i et alment boligområde, og ca. 25 % af beboerne i almene boligområder har ikkevestlig baggrund.

Det er yderligere anført på side 5, at indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande, ifølge seneste opgørelse fra Finansministeriet, kostede Danmark 36 mia. kr. i 2015, og at danske skatteydere kunne have sparet næsten 17 milliarder kroner, hvis ikkevestlige indvandrere havde beskæftigelse i samme omfang som danskere.

Derudover er der henvist til en række øvrige statistiske opgørelser, der understøtter, at integrationen af ikkevestlige indvandrere og efterkommere i Danmark på daværende tidspunkt udgjorde en særlig udfordring.

Det tæller f.eks., at omkring 15 % af alle familier med ikkevestlig baggrund har flere kendetegn, som tyder på, at de lever relativt isoleret fra det øvrige samfund. Den typiske familie bor således i et alment boligområde, hvor mange af beboerne har en ikkevestlig baggrund, jf. side 5.

Eller at hver tredje ikkevestlige indvandrere mellem 22 og 59 år er langvarigt passiv, hvilket vil sige, at vedkommende hverken har været i beskæftigelse eller uddannelse i mindst fire af de seneste fem år.

Disse beskrivelser går igen i lovforslag nr. 38 af 3. oktober 2018, der lå til grund for lov nr. 1322 af 27. november 2018.

Her er der i afsnit 1 henvist til, at der med Parallelsamfundspakken blev indgået en *bred politisk aftale* mellem den daværende regering (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti om at iværksætte initiativer på boligmarkedet, der modvirker parallelsamfund, jf. side 4.

Det fremgår af lovforslaget, at parterne var enige om, at der bl.a. skal gennemføres *gennemgribende fysiske forandringer* af ghettoområderne.

Der skulle fokuseres på en gennemgribende fysisk omdannelse, herunder en nedbringelse af andelen af almene familieboliger for at skabe forudsætninger for en blanding af forskellige boligformer (almene boliger, ejerboliger, andelsboliger og private lejeboliger) og hermed en ændret beboersammensætning, jf. side 4.

Lovforslagets afsnit 2.1 handler om den nye definition af ghettoområder i lovens § 61 a.

Det fremgår heraf, at man mente, at ghettokriterierne måtte opdateres og konsolideres, så de blev mere robuste, og så det kunne sikres, at indsatserne blev rettet mod de rigtige områder.

Når man foreslog, at det i bestemmelsen blev en selvstændig og obligatorisk betingelse, at andelen af indvandrere og efterkommere udgjorde mere end 50 % af beboerne i boligområdet, skyldtes det et behov for at sætte fokus på, at den *centrale udfordring* i ghettoområderne var manglende integration af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande, jf. side 6.

Betingelsen om andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande er ikke desto mindre et supplement til kriterierne i § 61 a, stk. 1. Der foretages således først en vurdering af, om boligområdet opfylder kriterierne i stk. 1 (altså om der er tale om et udsat boligområde), og – hvis det er tilfældet – vurderes det først derefter, om andelen af ikkevestlige indvandrere og efterkommere udgør mere end 50 % af det samlede antal beboere (altså om der er tale om et ghettoområde).

Lovforslagets afsnit 2.2 handler om forpligtelsen til at lave udviklingsplaner for hårde ghettoområder.

Det fremgår heraf, at det var vurderingen, at en væsentlig årsag til, at ghettoområderne var opstået, var den ensidige boligsammensætning, som var en følge af den ensidige boligform i boligområder. Af den grund, var der behov for at reducere andelen af almene boligområder i ghettoområder, jf. side 7.

Afsnittet indeholder desuden en lang række forslag til, hvordan en sådan reduktion i andelen af almene familieboliger kunne ske:

”Reduktionen i andelen af almene familieboliger kan opnås på flere måder.

Det kan ske ved at bygge nye boliger, som ikke er almene familieboliger. Det kan f.eks. være rækkehuse eller tagboliger, som afhændes som ejerboliger. Almene familieboliger kan endvidere afhændes med henblik på at fungere som private udlejningsboliger, andelsboliger eller ejerlejligheder. Ligeledes kan restarealer afhændes med henblik på fortætning gennem opførelse af f.eks. private ejerboliger. Det er også muligt at nedbringe andelen af almene familieboliger ved at etablere erhvervsarealer i boligområdet eller flytte kommunale arbejdspladser ind i området. 75 m² erhvervsareal tæller som en bolig, et erhvervsareal på 150 m² tæller som to boliger og så videre.

Andelen af almene familieboliger kan endvidere nedbringes ved at nedrive almene familieboliger, så de ikke længere indgår i boligområdet. Boliger, som rives ned, eller som er blevet nedrevet i perioden siden 2010, kan tælles med i boligbestanden ved opgørelse af andelen af almene familieboliger. Det er en forudsætning for at tælle nedrevne boliger med, at de ikke er blevet erstattet af nye boliger i boligområdet.

Endelig kan andelen af almene familieboliger nedbringes ved at ommærke almene familieboliger til almene ældreboliger eller almene ungdomsboliger, såfremt betingelserne herfor er opfyldt.” (understreget her)

Det er i almenboliglovens § 168 a, stk. 2, bestemt, at transport-, bygnings- og boligministeren skal godkende udviklingsplaner. Derudover fastslår § 168 a, stk. 3, at ministeren i særlige tilfælde efter ansøgning kan dispensere fra nedbringelseskravet i stk. 1.

Rammerne for ministerens godkendelse af udviklingsplaner er beskrevet i bekendtgørelse nr. 1354 af 27. november 2018 om fysisk forandring af hårde ghettoområder.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 13, stk. 1, at der ved transport-, bygnings- og boligministerens godkendelse af en udviklingsplan foretages en konkret vurdering af planen. Bekendtgørelsens § 13, stk. 2, fastslår, at der ved godkendelsen bl.a. lægges vægt på:

- at udviklingsplanen vil medføre den krævede reduktion i andelen af almene familieboliger i boligområdet inden 2030,
- at de tiltag, der fastsættes i udviklingsplanen, er realistiske og egnede til at opnå det fastsatte mål,
- at den forventede finansiering er realistisk,
- at tidsplanen indeholder oplysning om forventede tidspunkter for de enkelte tiltag, herunder for ommærkning, ombygning, salg eller nedrivning af boliger, og
- at den tidsplan, der er fastsat, er realistisk.

Bekendtgørelsen beskriver desuden rammerne for ministerens adgang til at dispensere fra nedbringelseskravet.

3.3 Udviklingsplanen for Mjølnerparken

Udviklingsplanen for Mjølnerparken blev udarbejdet af Bo-Vita den 8. maj 2019 og forelagt for Københavns Kommunes Miljø- og Teknikudvalg den 27. maj 2019, hvor det blev vedtaget med fem stemmer mod to. Et medlem undlod at stemme (bilag 5).

Det fremgår af udviklingsplanen, at selvom Mjølnerparken i de seneste år har været inde i en positiv udvikling, er der stadig en massiv koncentration af beboere, der er økonomisk, socialt og kulturelt udsatte. Udfordringerne bunder især i en overrepræsentation af børn og unge, der har det svært i skolen og ikke deltager i hverken kommunale tilbud eller foreningsliv, jf. planens side 2.

Udviklingsplanen består navnlig af to elementer, dels en videreførelse af den såkaldte fysiske *helhedsplan*, og dels af *frasalg* af overskydende familieboliger, jf. planens side 3.

Som tidligere nævnt, er det netop frasalgs-delen af udviklingsplanen, der har skabt utilfredshed hos sagerne, og som har givet anledning til den foreliggende sag.

Det fremgår således f.eks. af TV 2 Lorry-artiklen af 6. marts 2020 "*Mjølnerparkens beboere i åbent brev til S: I kan stoppe salg, hvis I vil*" (**bilag E**), at bl.a. beboerformanden i Mjølnerparken () har sendt et brev til Københavns Kommune og Folketinget, hvor de anmoder om, at netop salget standses.

I artiklen er medlem af Økonomiudvalget i Københavns Kommune for Socialdemokratiet, Jonas Bjørn Jensen, imidlertid citeret for at sige:

"Vi har ikke tænkt os at ændre vores beslutning i forhold til Mjølnerparken. Det har vi ikke, fordi vi vil have Mjølnerparken med ind i byen. Den skal være som andre dele af byen.

I de ti år jeg har siddet i Borgerrepræsentationen, har vi diskuteret Mjølnerparken. Vi har lavet fremskudte beskæftigelsesindsatser, vi har prøvet at løfte området fysisk, vi har lavet tryghedsprojekter med mere belysning.

Men vi kan se, at Mjølnerparken er stadig et område, som desværre hænger. Det gælder både, når vi ser på uddannelse, når vi kigger på kriminalitet, og når vi ser på en række af de ting, som er afgørende for, hvad for et liv, folk kan få. Nu har vi en plan, som vi tror på, fordi den kommer til at blande boligmassen i Mjølnerparken." (understreget her)

At sagsøgenes utilfredshed med udviklingsplanen navnlig angår frasalgs-elementet, understøttes desuden af, at afdelingsbestyrelsen i Mjølnerparken () har udarbejdet en alternativ udviklingsplan for Mjølnerparken (bilag 7).

Den alternative udviklingsplan adskiller sig fra den "officielle" udviklingsplan, idet den ikke beror på, at lejeboligerne skal frasælges. Den baserer sig derimod på såkaldt ommærkning af lejeboligerne, jf. f.eks. side 3 i planen:

"Løsningen er efter beboernes opfattelse ikke, at der foretages frasalg af boligblokke i et omfang, som svarer til ca. 300 lejligheder således, som Bo-Vita har beskrevet i deres udviklingsplan.

[...]

Efter vores opfattelse er løsningen, at et større antal af boligerne i Mjølnerparken ommærkes og at det sker i et omfang som den naturlige fraflytning finder sted." (understreget her)

Den alternative udviklingsplan blev fremsendt til det daværende Transportministeriet den 31. maj 2019 (bilag 6), og ved e-mail af 25. juni 2019 (bilag 8) afviste Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen at behandle planen.

I e-mailen henviste styrelsen til, at en udviklingsplan i medfør af almenboliglovens § 168 a, stk. 1, skal indsendes af kommunen og boligselskabet i fællesskab, og at den fremsendte udviklingsplan ikke var

godkendt eller underskrevet af Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune eller af Bo-Vitas øverste myndighed.

Beslutningen om, at den "officielle" udviklingsplan skulle være baseret på frasalg af lejeboliger, blev truffet af Bo-Vita og Københavns Kommune.

I en TV 2 Lorry-artikel "Mjølnerparkens beboerformand vil afghettolisten – men ikke ved at sælge boliger" fra den 11. februar 2020 (bilag F), har formanden for Bo-Vita, Jan Hyttel, således udtalt, at beslutningen om at frasælge, snarere end at ommærke, er truffet på baggrund af ressourcemæssige hensyn:

"Hele Mjølnerparken skal renoveres, og hvis vi skal omdanne en del af familieboligerne til studieboliger, skal hele udbudsprojektet gå om igen. Det vil tage op til fire år, før vi kan gå i gang. Desuden vil det betyde, at der skal opføres 50 procent flere badeværelser og køkkener, og det vil koste et trecifret millionbeløb at gennemføre."

I artiklen har han desuden udtalt, at det er Københavns Kommune, der specifikt har truffet beslutningen om, at netop karreer nr. 2 og 3 i Mjølnerparken skal frasælges:

"Når det præcis er karré to og tre, der skal sælges, er det fordi Teknik- og Miljøforvaltningen er meget optaget af, at man ikke solgte for mange familieejligheder." (understreget her)

Den "officielle" udviklingsplan blev godkendt af Transport- og Boligministeriet den 10. september 2019 (bilag 9). Følgende begrundelse er anført i godkendelsen:

"Idet udviklingsplanen for boligområdet Mjølnerparken opfylder nedbringelseskravet på højst 40 pct., jf. ovenstående beregning, og idet den udarbejdede tidsplan og milepælene specificerer den overordnede udvikling frem mod realiseringen af planen, godkender jeg udviklingsplanen." (understreget her)

3.4 Spørgsmålet om genhusning

I kølvandet på godkendelsen af udviklingsplanen har der været en debat om, hvorvidt udviklingsplanen indebærer, at de personer, der bliver genhuset som følge heraf, skal genhuses inden for eller uden for Mjølnerparken.

Spørgsmålet om genhusning er reguleret i § 86, stk. 1, i lov om leje af almene boliger (almenlejeloven).²

Bestemmelsen fastslår, at en lejer, der kan opsiges, fordi vedkommendes bolig ligger i et udsat boligområde, jf. almenboliglovens § 61 a, stk. 1, og skal overdrages helt eller delvist, skal tilbydes en erstatningsbolig.

Bestemmelsen fastslår desuden, at denne erstatningsbolig skal være beliggende *i samme boligområde*, hvis der er tale om en bolig, der ligger i et hårdt ghettoområde, og overdragelsen af boligen sker som led i en udviklingsplan.

Følgende er anført i de specielle bemærkninger til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. 38 af 3. oktober 2018:

”Det foreslås at udvide den gældende bestemmelse i lovens § 86, stk. 1, om obligatorisk tilbud om erstatningsbolig til også at omfatte tilfælde af opsigelse efter den foreslåede bestemmelse om opsigelse som følge af hel eller delvis overdragelse, jf. den foreslåede § 85, stk. 1, nr. 2. Hvis der er tale om salg af boliger i ejendomme som led i en udviklingsplan, jf. almenboliglovens § 168 a, kan der dog alene tilbydes erstatningsbolig i det boligområde, hvor den ejendom, som overdrages, er beliggende.” (understreget her)

Denne omstændighed har sagsøgernes advokat Eddie Khawaja da også understreget, da han udtalte sig i Information-artiklen af 25. januar 2020 *”Beboere nægter at flytte ud af Mjølnerparken, når bygningerne skal sælges” (bilag G):*

”De [beboerne i Mjølnerparken] har ret til genhusning i Mjølnerparken. Det er det klare udgangspunkt”

Det samme har advokat Eddie Khawaja udtalt i Information-artiklen af 10. juni 2020 *”Boligministeriet giver ikke klar opbakning til at flytte beboere ud af Mjølnerparken” (bilag H):*

”Boligministeriet kan ikke klart give Bo-Vita medhold og sige, at der kan ske genhusning i regi af helhedsplanen, sådan som boligselskabet ønsker. Når jeg læser ministeriets svar, så opfatter jeg det på linje med, hvad vi har tænkt hele vejen igennem: Nemlig at der er en usikkerhed, men at vurderingen vil hælde til, at der skal ske genhusning i samme boligområde, fordi det sker i forbindelse med salg af boliger i et hårdt ghettoområde.” (understreget her)

² Lovbekendtgørelse nr. 928 af 4. september 2019.

I artiklen henvises der til et brev af 20. april 2020 fra Transport- og Boligministeriet til Københavns Kommune (**bilag I**) vedrørende spørgsmålet om, hvilke regler for genhusning der finder anvendelse i det tilfælde, hvor en bolig skal renoveres/ombygges *inden* den skal sælges.

I notatet er det på side 3-4 anført, at "[d]enne kombinerede/dobbelte indsats i forhold til en bolig [red. salg og ombygning] må derfor ikke anses for udtrykkeligt at være reguleret i loven.", og at det derfor afhænger af en konkret vurdering, hvilke regler, der skal anvendes. Det er ikke desto mindre anført på side 3-4, at:

"Man kan endvidere forestille sig, at udlejerens indgår en aftale med en privat køber om salg af (dele af) en almen ejendom og at udlejerens i den forbindelse forpligter sig til at ombygge ejendommen før overtagelsen.

I denne situation vil det være nærmest at antage, at hele transaktionen skal opfattes som et salg, hvilket indebærer, at udlejerens opsigelsesadgang og genhusningspligt skal vurderes efter almenlejelovens regler om opsigelse og genhusning i forbindelse med salg. (understreget her)

4. ANBRINGENDER

4.1 Afvisningspåstanden

4.1.1 Sagsøgernes påstand er uklar og uegnet til at indgå i en domskonklusion

Til støtte for afvisningspåstanden gør Transport- og Boligministeriet gældende, at sagsøgernes påstand er uegnet til at indgå i en domskonklusion.

Med påstanden ønsker sagsøgerne, at ministeriet skal tilpligtes at anerkende, at ministeriets godkendelse af 10. september 2018 af Bo-Vita og Københavns Kommunes Udviklingsplan af maj 2019 for Mjølnerparken (bilag 3) er i strid med lov om etnisk ligebehandling,³ EU-retten og Danmarks internationale forpligtelser.

³ Lovbekendtgørelse nr. 438 af 16. maj 2012. Loven gennemfører Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af principper om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (det etniske ligebehandlingsdirektiv), jf. betænkning nr. 1422/2002 om gennemførelsen i dansk ret af direktivet om ligebehandling.

Det fremgår dog ikke af påstanden, hvilken operativ retsfølge eller hvilket resultat, sagsøgerne ønsker at opnå (f.eks. godtgørelse eller at godkendelsen må anses for ugyldig). Dermed har påstanden karakter af et *anbringende*.

Transport- og Boligministeriet mener desuden, at påstanden er uklar.

Selvom sagsøgernes påstand udtrykkeligt handler om Transport- og Boligministeriets *godkendelse* af 10. september 2018, gives der flere steder i stævningen udtryk for, at det i virkeligheden er en prøvelse af almenboliglovens generelle overensstemmelse med lov om etnisk ligebehandling, sagsøgerne ønsker.

Det fremgår således eksempelvis af stævningens side 13:

"Såfremt Mjølnerparken ikke var kategoriseret som en "hård ghetto", ville sagsøgerne ikke være i en situation, hvor de står til at blive udsat af eller få opsagt deres bolig, idet der i så fald ikke havde været krav om en udviklingsplan med reduktion af antallet af familieboliger efter almenboliglovens § 168 a.

[...]

Anvendelsen af betegnelsen "ghetto" om sagsøgernes boliger indebærer videre, at sagsøgerne stigmatiseres som "ghetto"-beboere, et udtryk som den nuværende boligminister har anerkendt er negativt og påvirker beboerne, jf. udtalelse til Danmarks Radio (bilag 23)." (understreget her)

Efter Transport- og Boligministeriets opfattelse må sagen skæres til på en måde, så det er klart, hvad sagen angår. Kun ved, at det sker, kan ministeriet varetage sine interesser på ordentlig vis. Om sagen handler om det ene eller det andet, har således f.eks. betydning for spørgsmålet om retlig interesse og rette sagsøgte, jf. afsnit 4.1.2 nedenfor.

Sagsøgerne opfordres (**opfordring A**) til at berigtige deres påstand, så det klart fremgår, hvilken retsfølge de ønsker at opnå.

Sagsøgerne opfordres desuden (**opfordring B**) til i replikken at angive præcist, hvorvidt de ønsker:

- En abstrakt prøvelse af, om almenboliglovens § 168 a, stk. 1, jf. § 61 a, stk. 2, i sin helhed er i strid med lov om etnisk ligebehandling, EU-retten og EMRK, eller

- en konkret prøvelse af, om ministeriets godkendelse den 10. september 2019 af udviklingsplanen for Mjølnerparken er i strid med lov om etnisk ligebehandling, EU-retten og EMRK.

Afhængig af sagsøgeres besvarelse af opfordringerne, forbeholder Transport- og Boligministeriet sig at begære afvisningspåstanden udskilt til særskilt og forlods behandling i medfør af retsplejelovens § 253, stk. 1.

4.1.2 Sagsøgerne savner retlig interesse og Transport- og Boligministeriet er ikke rette sagsøgte

Hvis sagsøgerne ønsker en abstrakt prøvelse af lovligheden af almenboliglovens § 168 a, stk. 1, jf. § 61 a, stk. 2, gør Transport- og Boligministeriet gældende, at sagsøgerne savner retlig interesse.

Det følger således af fast retspraksis, at domstolene ikke prøver anerkendelsespåstande, der alene vedrører abstrakt lovfortolkning uden baggrund i en konkret og aktuel tvist, jf. f.eks. U.2010.2109 H og B. Gomard & M. Kistrup, "Civilprocessen", 8. udgave (2020), side 406 ff.

Der består ikke en sådan konkret, individuel og aktuel tvist mellem sagsøgerne og Transport- og Boligministeriet. Det er således reelt et juridisk responsum fra domstolene, sagsøgerne beder om.

Sagsøgerne mener, at de som lejere i Mjølnerparken er stillet ringere end lejere i andre almene boligområder, idet udviklingsplanen for netop Mjølnerparken indebærer, at deres lejeboliger skal *frasælges*.

Det kan først og fremmest undre, at sagsøgerne har anlagt sagen på et tidspunkt, hvor det endnu er uklart, f.eks. om sagsøgerne skal udsættes, og om de i givet fald kan genhuses inden for Mjølnerparkens område. Sagsøgerne opfordres (**opfordring C**) til at tilkendegive, hvorfor de har anlagt sagen på nuværende tidspunkt, og ikke f.eks. ventet til de nævnte spørgsmål er blevet afklaret.

Som anført i afsnit 3.3, ovenfor, er beslutningen om frasalg desuden ikke truffet af Transport- og Boligministeriet, men af Bo-Vita og Københavns Kommune. Sagsøgeres utilfredshed med indholdet af udviklingsplanen for Mjølnerparken er derfor helt oplagt et anliggende mellem sagsøgerne på den ene side og Bo-Vita og Københavns Kommune på den anden side.

Sagen minder på den måde om sagen i Højesterets dom af 6. september 2013 i sag 85/2010 (U.2013.3295 H). I sagen havde interesseorganisationen Margarineforeningen stævnet Fødevarestyrelsen, idet man ønskede en prøvelse af en afgørelse, hvorved styrelsen havde omgjort et påbud fra Fødevareregion Nord til Arla Foods om forbud mod salg af virksomhedens blandingsprodukt "Lurpak Smørbar".

Højesteret fandt, at Margarineforeningen ikke havde retlig interesse i at få prøvet Fødevarestyrelsens afgørelse – hverken selv eller som mandatar for Dragsbæk, et medlem af interesseorganisationen, som producerede et konkurrerende produkt.

Højesteret begrundede dette med, at hverken Margarineforeningen eller Dragsbæk var *adressat* for Fødevarestyrelsens afgørelse, eller i øvrigt var så konkret berørt af afgørelsen, at det kunne begrunde retlig interesse.

Højesteret lagde desuden vægt på, at Dragsbæk ville kunne få prøvet sine anbringender om, at Arla Foods' markedsføring af deres blandingsprodukt var vildledende ved at anlægge en sag direkte mod Arla Foods. Der var således ikke tale om et retstomt rum.

Endelig lagde Højesteret vægt på det (uholdbare) forhold, at en sag mellem Margarineforeningen og Fødevarestyrelsen om den nævnte afgørelse reelt ville kunne prøves uden nogen inddragelse af adressaten for afgørelsen, Arla Foods.

De samme forhold gør sig gældende i den foreliggende sag.

Sagsøgerne er således ikke adressat for ministeriets godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken, og godkendelsen har ingen selvstændig betydning for sagsøgerne. Ønsker sagsøgerne en prøvelse af, om udviklingsplanen er i strid med lov om etnisk ligebehandling, må de anlægge sagen mod Bo-Vita og Københavns Kommune.

Det er helt korrekt, at almenboliglovens § 168 a, stk. 1, pålægger Bo-Vita og Københavns Kommune at udarbejde udviklingsplanen, og at planen skal have som sit mål inden den 1. januar 2030 at nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40 %.

Almenboligloven bestemmer imidlertid ikke, *hvordan* denne udviklingsplan specifikt og konkret skal udarbejdes, eller *hvordan* målet om nedbringelse af antallet af almene familieboliger skal opnås.

Som anført i afsnit 3.2 fremgår det tværtimod af forarbejderne til almenboligloven, at der findes en række forskellige muligheder for, hvordan dette nedbringelseskrav kan opnås.

Det er med andre ord ganske muligt inden for rammerne af almenboliglovens regler at udarbejde en udviklingsplan for Mjølnerparken, som ikke indebærer, at der f.eks. skal frasælges almene familieboliger.

Dette er bedst illustreret ved den alternative udviklingsplan (bilag 7), som afdelingsbestyrelsen i Mjølnerparken () den 31. maj 2019 sendte til Transport- og Boligministeriet, jf. afsnit 3.3, ovenfor.

Det har ingen betydning for spørgsmålet om retlig interesse, at Transport- og Boligministeriet har *godkendt* Bo-Vita og Københavns Kommunes udviklingsplan.

Som anført i afsnit 3.2, ovenfor, påser ministeriet alene, om udviklingsplanen lever op til de formelle kriterier i almenboligloven, hvilket da også fremgår tydeligt af selve godkendelsen (bilag 9). Der er således ikke tale om, at Transport- og Boligministeriet med godkendelsen har "blåstemplet" en forskelsbehandling af sagsøgerne.

Henset til, at udviklingsplanen er udarbejdet inden for rammerne af almenboligloven og bekendtgørelsen om fysisk forandring af hårde ghettoområder, er der ikke grundlag for at sige, at ministeriet burde have *afvist* at godkende udviklingsplanen – eller have anvist andre løsninger for nedbringelsen af antallet af almene familieboliger end dem, der fremgår af udviklingsplanen.

Det ovenfor anførte betyder desuden, at Transport- og Boligministeriet ikke er rette sagsøgte i et søgsmål om, hvorvidt udviklingsplanen for Mjølnerparken er i overensstemmelse med lov om etnisk ligebehandling, EU-retten og EMRK.

Et sådan søgsmål bør i stedet rettes mod enten Bo-Vita eller Københavns Kommune, som er dem, der har udarbejdet planen og besluttet dens indhold, og som derfor står i et direkte retsforhold med sagsøgerne.

4.2 Frifindelsespåstanden

Transport- og Boligministeriet gør til støtte for den subsidiære frifindelsespåstand gældende,

- at sagsøgerne ikke har påvist faktiske omstændigheder, der kan begrunde, at bevisbyrden vendes i medfør af § 7 i lov om etnisk ligebehandling, jf. afsnit 4.2.1, nedenfor, og
- at ministeriets godkendelse af udviklingsplanen under alle omstændigheder
 - o ikke udgør *direkte* forskelsbehandling i strid med § 3, stk. 2, jf. stk. 1, i lov om etnisk ligebehandling, og EU-retten, jf. afsnit 4.2.2, nedenfor,
 - o ikke udgør *indirekte* forskelsbehandling i strid med § 3, stk. 3, jf. stk. 1, i lov om etnisk ligebehandling og EU-retten, jf. afsnit 4.2.3, nedenfor,

- ikke udgør en *instruktion* om forskelsbehandling i strid med § 3, stk. 5, i lov om etnisk ligebehandling og EU-retten, jf. afsnit 4.2.4, nedenfor, og
- ikke derudover er i strid med EMRK artikel 8, artikel 1 i Tillægsprotokol nr. 1, artikel 4 i Tillægsprotokol nr. 4 og artikel 14, jf. afsnit 4.2.5, nedenfor.

Disse anbringender uddybes i det følgende.

4.2.1 Ikke grundlag for at vende bevisbyrden

I sager om forskelsbehandling på baggrund af race eller etnisk oprindelse gælder det almindelige udgangspunkt om ligefrem bevisbyrde.

Bestemmelsen i § 7 i lov om etnisk ligebehandling giver mulighed for at vende bevisbyrden, hvis modparten påviser faktiske omstændigheder, som skaber en formodning for, at der er udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 7, jf. lovforslag nr. 155 af 29. januar 2003, at det efter bestemmelsen kræves, at den person, der anser sig for krænket, skal underbygge sin påstand om, at der er udøvet forskelsbehandling, f.eks. gennem skriftligt bevismateriale eller egne og tredjemands udsagn.

I den foreliggende sag har sagsøgerne ikke påvist sådanne faktiske omstændigheder, der giver anledning til at vende bevisbyrden.

Der henvises til den uddybende gennemgang af ministeriets anbringender nedenfor.

4.2.2 Ikke direkte forskelsbehandling i strid med § 3, stk. 2, jf. stk. 1

Det fremgår af § 3, stk. 1, i lov om etnisk ligebehandling, at ingen må udsætte en anden person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af vedkommendes eller en tredjemands race eller etniske oprindelse.

Lovens § 3, stk. 2, fastslår, at 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.

Transport- og Boligministeriet gør i den forbindelse gældende,

- at sagsøgerne hverken bliver, er blevet eller vil blive forskelsbehandlet,
- at ministeriet ikke har lagt vægt på sagsøgernes eller andres race eller etniske oprindelse i godkendelsen af udviklingsplanen for Mjølnerparken, og
- at almenboliglovens §§ 61 a og 168 a hverken henviser til eller inddrager personers race eller etniske oprindelse.

Disse anbringender uddybes i afsnit 4.2.2.1, 4.2.2.2 og 4.2.2.3 straks nedenfor.

4.2.2.1 *Sagsøgerne hverken bliver, er blevet eller vil blive behandlet ringere*

Forbuddet mod direkte forskelsbehandling i § 3, stk. 2, i lov om etnisk ligebehandling forudsætter, at en eller flere personer med en bestemt race eller etnisk oprindelse *behandles ringere* end andre med en anden race eller etnisk oprindelse behandles.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 3, stk. 2, jf. lovforslag nr. 155 af 29. januar 2003, at den nærmere vurdering heraf kan ske ved, at behandlingen af den person, der føler sig krænket, sammenlignes med, hvordan en anden person (af anden race eller etnisk oprindelse) bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en *tilsvarende* situation.

Sagsøgerne gør på stævningens side 12-13 gældende, at de – som følge af udviklingsplanen for Mjølnerparken – behandles ringere end lejere i andre almene boligområder.

Dels fordi de på grund af udviklingsplanen for Mjølnerparken er under konkret *trussel* om udsættelse fra deres nuværende bolig, dels fordi de *risikerer* at blive genhuset uden for Mjølnerparken, og dels fordi anvendelsen af betegnelsen ”ghetto” indebærer en *stigmatisering* af dem som beboere i det pågældende boligområde.

Transport- og Boligministeriet mener ikke, at sagsøgerne har løftet bevisbyrden herfor.

Vurderingen heraf må bero på, hvorvidt sagsøgerne – som lejere i netop Mjølnerparken, hvor andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande overstiger 50 % – er ringere stillede end lejere i et tilsvarende alment boligområde, hvor dette ikke gør sig gældende.

Det er ikke tilfældet.

Der er således ikke grundlag for at sige, at dét forhold, at der skal udarbejdes en udviklingsplan for et alment boligområde *uden videre* indebærer en ringere stilling for lejerne i det pågældende boligområde. Det afhænger derimod af, hvordan udviklingsplanen udarbejdes.

Som anført i afsnit 3.2, ovenfor, fastsætter almenboligloven et krav om, at boligområder med over 50 % indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande skal nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40 % inden 2030.

Loven bestemmer dog ikke *hvordan*.

Om udviklingsplanen medfører en ringere stilling for lejerne i det pågældende boligområde, afhænger således f.eks. af de specifikke valg, som den almene boligorganisation og kommunalbestyrelsen træffer i forbindelse med udarbejdelsen af udviklingsplanen, og af de specifikke forhold, der gør sig gældende i boligområdet.

Det kunne være beslutningen om, hvorvidt nedbringelseskravet skal nås ved at ommærke, frasælge eller nedrive lejeboliger, eller om der tilfældigvis er tilstrækkelig mange lejere, der vælger frivilligt at lade sig genhuse. Derudover kunne det være, om der i boligområdet er tilstrækkelig mange lejere på tidsbegrænsede lejeaftaler.

I Mjølnerparkens tilfælde står alle disse spørgsmål endnu åbne.

Det fremgår således f.eks. af artiklen "*Mjølnerparkens boligselskab føler sig som syndebuk i politisk spil om ghettoplanen*", der blev bragt i Information den 18. februar 2020 (**bilag I**), at formanden for Bo-Vita ikke forventer, at der er nogle beboere i Mjølnerparken, der skal tvinges til at flytte. Følgende fremgår af artiklen:

"Boligselskabet har valgt at gøre det ved at sælge to af karreerne. Som det kom frem i forrige uge, regner Jan Hyttel med, at Bo-Vita indgår en købsaftale med en privat investor i næste måned. Det betyder også, at 228 familier skal flytte ud af deres lejligheder. Det har ifølge Informations dækning skabt utryghed blandt nogle beboere, som frygter at blive tvangsflyttet. Jan Hyttel fastholder, at de har valgt netop den løsning, der er bedst for beboerne.

»Jeg synes selvfølgelig, det er en forfærdelig situation for den enkelte familie, at de føler, de er nødt til at flytte derfra. Men jeg tror på, at det kan lade sig gøre at tømme bygningerne uden tvang. 130 er på midlertidige kontrakter, og vi har faktisk også 130, der har skrevet sig op til at flytte frivilligt. Og der er allerede 32, som er flyttet,« siger han og konstaterer:

»Så vi når jo let de her 228. Det ser ikke så slemt ud.« (understreget her)

Det samme gør sig gældende for så vidt angår spørgsmålet om genhusning.

Sagsøgerne har på stævningens side 13 anført, at de utvivlsomt skal genhuses *uden for* Mjølnerparken, hvilket stiller dem ringere. Dette er ikke korrekt.

Som anført i afsnit 3.4, ovenfor, fremgår det af almenlejelovens § 86, stk. 1, at en lejer, der kan opsiges, fordi vedkommendes bolig ligger i et udsat boligområde, jf. almenboliglovens § 61 a, stk. 1, og skal overdrages helt eller delvist, skal tilbydes en erstatningsbolig. Bestemmelsen fastslår desuden, at denne erstatningsbolig skal være beliggende *i samme boligområde*, hvis der er tale om en bolig, der ligger i et hårdt ghettoområde, og overdragelsen af boligen sker som led i en udviklingsplan.

Almenlejeloven forpligter med andre ord Bo-Vita til at genhuse sagsøgerne inden for Mjølnerparken, hvis deres boliger frasælges, hvilket sagsøgernes advokat da også selv understreget, da han udtalte sig i Information-artiklen af 25. januar 2020 (bilag G).

Det gør ingen forskel for spørgsmålet om genhusning, at Bo-Vita i en række artikler har udtalt, at de ikke mener, at det er *praktisk muligt* at genhuse lejere inden for Mjølnerparken. Der henvises f.eks. til artiklen i Information den 10. juni 2020 "*Boligministeriet giver ikke klar opbakning til at flytte beboere ud af Mjølnerparken*" (bilag G).

En sådan problemstilling må rejses af Bo-Vita ad de rette kanaler. Det er ikke et anliggende, som kan adresseres i en retssag mellem sagsøgerne og Transport- og Boligministeriet. Det lovmæssige grundlag for genhusning inden for Mjølnerparken er således klart, og Transport- og Boligministeriet kan ikke holdes ansvarlig for Bo-Vitas konkrete dispositioner i forhold til sagsøgerne.

For så vidt angår sagsøgernes synspunkt om, at Transport- og Boligministeriets anvendelse af begrebet "ghetto" er stigmatiserende, bemærker ministeriet blot, at et sådant ukonkret og uspecifikt forhold ikke er beskyttet af lov om etnisk ligebehandling, det bagvedliggende EU-direktiv eller af EMRK.

Sammenfattende har sagsøgerne altså ikke løftet bevisbyrden for, at de bliver, er blevet eller vil blive behandlet ringere som følge af ministeriets godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken.

4.2.2.2 Transport- og Boligministeriet har ikke lagt vægt på sagsøgernes eller tredjemands race eller etniske oprindelse i godkendelsen af udviklingsplanen for Mjølnerparken

Transport- og Boligministeriet gør under alle omstændigheder gældende, at ministeriet ikke har lagt vægt på sagsøgernes eller tredjemands race eller etniske oprindelse i godkendelsen af udviklingsplanen for Mjølnerparken.

Som anført i afsnit 3.3, ovenfor, fremgår det klart af ministeriets godkendelse (bilag 9), at den udelukkende var begrundet i, dels at Bo-Vita og Københavns Kommunes udviklingsplan opfyldte kravet om nedbringelse af antallet af almene familieboliger, og dels at planen var vedlagt en realistisk tidsplan for at opfylde dette krav.

Godkendelsen var dermed i overensstemmelse med reglerne i bekendtgørelse nr. 1354 af 27. november 2018 om fysisk forandring af hårde ghettoområder, herunder navnlig § 13, stk. 1 og 2, der beskriver, hvilke kriterier der skal inddrages i ministerens godkendelse af udviklingsplaner.

Sagsøgerne har ikke peget på andre faktiske omstændigheder, der kan ændre ved ovenstående. De har således ikke løftet bevisbyrden for, at Transport- og Boligministeriet har inddraget sagsøgernes eller tredjemands race eller etniske oprindelse i godkendelsen af udviklingsplanen.

Godkendelsen indebærer på den baggrund utvivlsomt ikke direkte forskelsbehandling.

4.2.2.3 Almenboliglovens § 61 a, stk. 2, hverken henviser til eller inddrager race og etnisk oprindelse

Det udgør heller ikke direkte forskelsbehandling, når almenboliglovens § 168 a, stk. 1, pålægger hårde ghettoområder at udarbejde en udviklingsplan.

Det ligger fast, allerede fordi hverken ordlyden af almenboliglovens §§ 61 a eller 168 a *henviser* til kriterierne race og etnisk oprindelse.

Sagsøgerne har ikke desto mindre gjort gældende, at de pågældende bestemmelser alligevel indebærer direkte forskelsbehandling, idet henvisningen til ”indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande” er *direkte og uløseligt forbundet* med race og etnisk oprindelse.

Transport- og Boligministeriet er ikke enig heri.

Almenboliglovens definition af ikkevestlige indvandrere og efterkommere er således klar og præcis. Det samme gælder for definitionen af race og etnisk oprindelse. Sammenholder man de to begreber, står det klart, at der ikke er grundlag for at sige, at de er direkte og uløseligt forbundet.

....

Begreberne race og etnisk oprindelse er ikke defineret i ordlyden af § 3, stk. 2, i lov om etnisk ligebehandling.

Det fremgår imidlertid af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, at begreberne skal forstås i overensstemmelse med sædvanlig terminologi, således som den er fastsat i national og international ret, herunder i EU-Domstolens praksis vedrørende det bagvedliggende direktiv.

I bemærkningerne er det desuden anført, at der ved race forstås et generelt tilhørsforhold til en gruppe af personer, som er defineret på grundlag af fysiske kriterier, herunder hudfarve.

Ved etnisk oprindelse forstås et generelt tilhørsforhold til en gruppe af personer, som er defineret på grundlag af fælles historie, traditioner, kultur eller kulturel baggrund, sprog, geografisk oprindelse m.v.

Spørgsmålet om, hvad der ligger i begrebet "etnisk oprindelse", er herudover blevet belyst igennem rets praksis fra EU-Domstolen, herunder navnlig i dommen *Jyske Finans A/S*, af 6. april 2017, C- 668/15, EU:C:2017:278.

Sagen handlede om, hvorvidt kreditinstituttet Jyske Finans A/S havde udsat en kunde for forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, da de bad kunden om at indsende supplerende legitimationsoplysninger, idet det fremgik af hans kørekort, at han var *født* uden for EU og EFTA-landene.

EU-Domstolen fandt, at dette ikke var tilfældet, og udtalte i den forbindelse:

"17. I denne henseende bemærkes, at begrebet »etnisk oprindelse« bygger på den opfattelse, at samfundsgrupper bl.a. kendetegnes ved indbyrdes at have samme nationalitet, religiøse overbevisning, sprog, kulturelle baggrund, traditioner og levested (dom af 16.7.2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, præmis 46).

18. Selv om en persons fødeland ikke indgår i denne liste af kriterier, bemærkes, at for så vidt som denne liste indledes med udtrykket »bl.a.«, har de deri opregnede elementer ikke udtømmende karakter, og det er derfor ikke udelukket, at kriteriet fødeland kan indgå i listen. Selv hvis dette måtte være tilfældet, må det imidlertid fastslås, at fødeland alene ville

være en af de specifikke faktorer, der gør det muligt at antage, at en person tilhører en etnisk gruppe, uden på nogen måde at være afgørende i denne henseende.

19. En etnisk oprindelse kan nemlig ikke afgøres alene på grundlag af ét kriterium, men bør derimod baseres på en vifte af elementer, hvoraf visse har objektiv karakter og andre subjektiv karakter. Det er desuden ubestridt, at fødelandet ikke generelt og absolut kan erstatte samtlige de kriterier, der er nævnt i denne doms præmis 17.

20. Følgelig kan fødelandet ikke i sig selv danne grundlag for en generel formodning om et tilhørsforhold til en bestemt etnisk gruppe, således at det kan fastslås, at disse to begreber er direkte og uløseligt forbundet med hinanden.” (understreget her)

EU-Domstolen fastslog således, at etnisk oprindelse er mere end blot en persons nationalitet eller nationale oprindelse.

....

Begrebet ”indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande” er heller ikke defineret i almenboligloven – eller, så vidt det er ministeriet bekendt, i andre dele af dansk ret.

Begrebet indeholder, *dels* en sondring mellem danskere, indvandrere og efterkommere, og *dels* en sondring mellem, om disse personer kommer fra vestlige eller ikkevestlige lande.

Opdelingen mellem danskere, indvandrere og efterkommere blev indført af Danmarks Statistik i oktober 1991 i den statistiske undersøgelse nr. 43 ”Indvandrere og deres efterkommere i Danmark” (**bilag K**). Undersøgelsen blev iværksat på baggrund af anbefalinger fra en arbejdsgruppe nedsat af Økonomiministerien om at udvide det daværende statistiske grundlag om indvandring til Danmark.

Begreberne er efterfølgende anvendt fast af bl.a. Danmarks Statistik, herunder f.eks. i notatet ”Statistikdokumentation for Indvandrere og efterkommere 2017” (**bilag L**). Her er en indvandrer defineret på følgende måde:

”En indvandrer er født i udlandet. Ingen af forældrene må være både danske statsborgere og født i Danmark. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er født i udlandet, opfattes personen også som indvandrer.”

I notatet defineres derudover en efterkommer:

”En efterkommer er født i Danmark. Ingen af forældrene må være både danske statsborgere og født i Danmark. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er udenlandsk statsborger, opfattes personen også som efterkommer. Når en eller begge forældre, der er født i Danmark, opnår dansk statsborgerskab, vil deres børn ikke blive klassificeret som efterkommere. Fastholder danskfødte forældre imidlertid begge et udenlandsk statsborgerskab, vil deres børn blive klassificeret som efterkommer.”

De samme definitioner anvendes den dag i dag af Danmarks Statistik og fremgår f.eks. af deres hjemmeside (bilag M).

Definitionerne fra Danmarks Statistik anvendes desuden f.eks. af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen til udarbejdelsen af de årlige ”ghettolister”, hvor man kan se en opgørelse af samtlige ghettoområder og hårde ghettoområder i Danmark. Der henvises f.eks. til ghettolisten pr. 1. december 2019 (bilag A).

Endelig anvendes begrebet indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande en lang række steder i dansk lovgivning, hvor der også tages udgangspunkt i definitionerne fra Danmarks Statistik. Der henvises til Det Administrative Biblioteks opgørelse af 15. marts 2019 (bilag N).

....

Også den anden sontring i almenboliglovens § 61 a, stk. 2 – mellem vestlige og ikkevestlige lande – stammer fra Danmarks Statistik. Nærmere bestemt fra deres landegrupperinger, der anvendes i befolkningsstatistikken til beskrivelse af ind- og udvandring.

Opdelingen er beskrevet nærmere i Altinget, Mandag Morgens artikel af 27. maj 2019 ”Hvem er de ikke-vestlige udlændinge alle taler om?”, (bilag O), hvor kontorchef Henrik Bang fra Danmarks Statistiks kontor for Befolkning og Uddannelse har udtalt sig:

”Vi har anvendt landegrupperingen ’vestlige/ikke-vestlige lande’ siden 2002, som er en videreførelse af den tidligere anvendte FN-definition af ’mere og mindre udviklede lande’”

I artiklen udtaler Henrik Bang, at opdelingen har til formål at samle lande, der ligner hinanden på en række overordnede og relevante parametre:

”Det, der karakteriserer opdelingen, er, at landene ligner hinanden på nogle helt overordnede parametre som demografi og beskæftigelse,” forklarer Henrik Bang.

Og der er typisk forskel på det opholdsgrundlag, udlændinge fra de to typer af lande kommer til Danmark med, forklarer han.

"Personer, der kommer fra det, vi kalder vestlige lande, kommer stort set aldrig for at få asyl, mens dem, der kommer fra ikke-vestlige lande ofte kommer med asyl og familiesammenføring som opholdsgrundlag," siger han." (understreget her)

Danmarks Statistik iværksatte i 2018 en undersøgelse af, om der var grundlag for at gå bort fra opdelingen mellem vestlige og ikkevestlige lande og i stedet anvende en alternativ opdeling. Danmarks Statistik fandt, at der ikke var grundlag herfor, hvilket kontorchef Henrik Bang har uddybet i artiklen:

"Formålet er at lave nogle beskrivelser af indvandrere, som kommer til Danmark, for at se på forskelle og ligheder i forhold til den danske befolkning som helhed. Man kan tydeligt se, hvis man for eksempel kigger på beskæftigelse og uddannelse, at der er store forskelle mellem indvandrere fra vestlige og ikke-vestlige lande. Så analytisk giver grupperingen god mening." (understreget her)

Det fremgår i øvrigt af artiklen, at andre lande, heriblandt Norge og Holland, anvender en tilsvarende binær opdeling mellem personer fra vestlige og ikkevestlige lande.

Undersøgelsen hos Danmarks Statistik, som der henvises til i artiklen, er beskrevet i Danmarks Statistiks notat af 24. maj 2019 "Notat om indstilling vedrørende anvendelse af landegruppering i DSTs befolkningsstatistikker" (**bilag P**).

Det fremgår af notatets side 2, at opdelingen mellem vestlige og ikkevestlige lande varetager ganske saglige formål, idet den bl.a. hjælper til at belyse de samfundsøkonomiske følger af indvandringen:

"[...] I forlængelse heraf skal det bemærkes, at formålet med grupperingen er at beskrive bl.a. årsagen til indvandringen, bidraget til samfundsøkonomien og sociale vilkår. Kategoriseringen af lande som tilhørende den ene eller anden gruppe har derfor ikke i udgangspunktet noget at gøre med, om landene i geografisk, politisk, økonomisk eller kulturel forstand tilhører den ene eller den anden gruppe, da det er indvandrernes baggrund og herunder deres opholdsgrundlag i Danmark samt bidrag til samfundsøkonomien, der er de afgørende kriterier. Landegrupperingen indgår derfor også udelukkende i forbindelse med personstatistiske opgørelser, da formålet med grupperingen vedrører beskrivelse af befolkningen." (understreget her)

Dette er desuden understøttet af, at man som led i den nævnte undersøgelse konkluderede, at den anvendte opdeling burde fastholdes, idet den var statistisk og analytisk anvendelig, jf. notatets side 3-4:

”Det er således i høj grad navngivningen, der er problemet, og ikke grupperingens analytiske anvendelighed, der er problemet.

[...]

Selvom der er formidlingsmæssige udfordringer forbundet med grupperingen ”vestlige/ikke-vestlige lande”, ændrer det imidlertid ikke på, at grupperingen er statistisk og analytisk anvendelig. Hertil gør det sig gældende, at grupperingen er indskrevet flere steder i gældende lovgivning. Grupperingen er således i vidt omfang institutionaliseret. Der vil derfor være et vedvarende behov for at foretager opgørelser og analyser med denne gruppering som udgangspunkt, hvilket vi som national statistikmyndighed ikke kan se bort fra. I forlængelse heraf vurderes det heller ikke realistisk at omdøbe grupperingen.” (understreget her)

....

Gennemgangen af de to sæt definitioner viser, at begrebet indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande, som det optræder i almenboliglovens § 61 a, stk. 2, ikke hænger sammen med race og etnisk oprindelse.

Dét, der er afgørende for, om en person er indvandrer eller efterkommer, er således personens eget fødeland og/eller personens forældres fødeland og statsborgerskab.

Disse forhold er utvivlsomt adskilt fra spørgsmålet om race, der handler om fysiske kendetegn.

Selvom en persons fødested kan *indgå* i fastlæggelsen af en persons etniske oprindelse, er det ikke i sig selv afgørende herfor, idet en lang række andre faktorer, såsom religiøs overbevisning, sprog, kulturel baggrund, traditioner og levested, tillige indgår. Ingen af disse forhold optræder i Danmarks Statistiks definitioner.

Det fremgår klart af Jyske Finans-dommen, jf. ovenfor, og er på illustrativ vis sammenfattet i de første to præmisser i generaladvokat Wahls forslag til afgørelse i sagen:

"1. Hvad siger en persons fødested om denne persons etniske oprindelse?

2. Overraskende lidt."

Det ændrer ikke herpå, som anført på stævningens side 16, at man i afsnit 3.1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 45 af 31. oktober 2013, har betonet vigtigheden i, at beboere i boligområderne omgås på tværs af etnisk oprindelse. Der er i pågældende afsnit tale om politisk sprogbrug, som er taget næsten direkte fra Parallelsamfundspakken, og ikke en streng retlig udfyldelse af begrebet ikkevestlige indvandrere og efterkommere.

Sagsøgerne har lagt vægt på EU-Domstolens dom af 16. juli 2015, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria*, C-83/14, EU:C:2015:480, som efter deres opfattelse er sammenlignelig med den foreliggende sag.

Transport- og Boligministeriet er ikke enig heri.

I CHEZ-dommen var det således klart, at der var tale om direkte forskelsbehandling af romaer, som ikke kunne retfærdiggøres som objektivt, legitimt eller proportionalt.

Dertil kommer, at det selskab (CHEZ), som var under anklage for at have udøvet forskelsbehandling, i en række tidligere sager havde tilkendegivet, at de mente, at de ulovlige elttilslutninger skyldtes statsborgere af romaoprindelse, jf. pr. 82, og desuden helt undlod at fremlægge materiale for den forelæggende ret med henblik på en sådan retfærdiggørelse, jf. pr. 83.

Sagsøgerne har desuden lagt vægt på EU-Domstolens dom af 10. juli 2008, *Firma Feryn NV*, C-54/07, EU:C:2008:397, der handlede om en arbejdsgivers udsagn om, at han ikke ville ansætte "udlændinge". På stævningens side 15 har sagsøgerne anført, at dommen har relevans i den foreliggende sag, fordi EU-Domstolen fandt, at begrebet "udlændinge" var knyttet til begreberne race og etnisk oprindelse.

Sagsøgerne læser dog dommen forkert. EU-Domstolen tog således helt isoleret stilling til, om dét forhold, at der ikke i sagen kunne udpeges en egentlig klager (der var ingen, som var blevet nægtet ansættelse som følge af udsagnet) var ensbetydende med, at der ikke var tale om forskelsbehandling.

Domstolen lagde blot hypotetisk til grund, at firmaet Feryn havde lagt vægt på race og etnisk oprindelse, og udtalte, at i dette tilfælde ville der være tale om forskelsbehandling (uanset, at der ikke kunne udpeges en klager), jf. f.eks. pr. 25:

"25. Den omstændighed, at en arbejdsgiver offentligt erklærer, at han ikke vil ansætte medarbejdere, der har en bestemt etnisk eller racemæssig oprindelse, hvilket naturligvis kan afholde visse ansøgere fra at indgive ansøgning og dermed hindre disse ansøgers adgang til arbejdsmarkedet, udgør direkte forskelsbehandling ved ansættelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2000/43. En sådan direkte forskelsbehandling forudsætter ikke, at der kan identificeres en klager, som er blevet udsat for forskelsbehandling." (understreget her)

Feryn-dommen udgør altså ikke et eksempel på, at EU-Domstolen anser begrebet "udlænding", som direkte forbundet med race og etnisk oprindelse, hvilket da også umiddelbart ville stride mod Domstolens udfyldelse af begrebet etnisk oprindelse i den senere Jyske Finans-dom, jf. ovenfor.

....

Gennemgangen af de to definitioner viser desuden, at det ikke er korrekt, som sagsøgerne påstår på stævningens side 15, nemlig at almenboliglovens sontring mellem vestlige og ikkevestlige lande er *vil-kårlig* og baseret på *hudfarven* hos flertalsbefolkningerne i de pågældende lande.

Racediskriminerende, sagt med andre ord.

Opdelingen er derimod båret af et sagligt hensyn, nemlig behovet for at kunne analysere virkningerne af indvandring til Danmark.

Der er således væsentlige forskelle mellem de samfundsøkonomiske konsekvenser af indvandring (og efterkommere heraf) fra vestlige og ikkevestlige lande, og det er derfor sagligt og velbegrundet at operere med en sontring herimellem.

Det er f.eks. understøttet af Finansministeriets seneste økonomiske analyse fra juni 2020 "*Indvandreteres nettobidrag til de offentlige finanser i 2017*" (bilag Q), der netop tager udgangspunkt i Danmarks Statistiks definitioner af indvandrere og efterkommere, jf. f.eks. analysens side 7:

"Opgøres nettobidraget opdelt på herkomstgrupper på baggrund af Danmarks Statistiks definition af indvandrere, efterkommere og personer af dansk oprindelse, indebærer ikke-vest-

lige indvandrere og efterkommere i 2017 en nettoudgift på 33 mia. kr., mens vestlige indvandrere og efterkommer bidrager positivt med ca. 7 mia. kr., jf. tabel 1.1.” (understreget her)

Som anført i afsnit 3.2 ovenfor, er det disse væsentlige forskelle, der er årsagen til, at et bredt politisk flertal i 2018 fandt det nødvendigt at sikre, at man i hårde ghettoområder nedbringer andelen af almene familieboliger, og at man derved forsøger at afskaffe parallelsamfund.

Af den grund har man rettet forpligtelsen til at lave udviklingsplaner specifikt mod de almene boligområder, hvor andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande udgør over 50 %. Som anført i lovforslaget:

”den centrale udfordring i ghettoområderne er manglende integration af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande.” (understreget her)

Samlet set betyder det, at hverken definitionen af indvandrere og efterkommere eller sondringen mellem vestlige og ikkevestlige lande er forbundet med race og etnisk oprindelse. Almenboliglovens § 168 a, stk. 1, jf. § 61 a, stk. 2, indebærer derfor ikke direkte forskelsbehandling.

4.2.3 Ikke indirekte forskelsbehandling i strid med § 3, stk. 3, jf. stk. 1

Det fremgår af § 3, stk. 3, i lov om etniske ligebehandling, at der foreligger indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre personer.

Det gælder dog ikke, hvis den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

Transport- og Boligministeriet gør gældende,

- at hverken ministeriets godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken eller almenboliglovens § 61 a, stk. 2, stiller personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre personer, og
- at godkendelsen af udviklingsplanen og almenboliglovens § 61 a, stk. 2, under alle omstændigheder er objektivt begrundet i et sagligt formål og proportionale.

Disse anbringender uddybes i de følgende afsnit 4.2.3.1 og 4.2.3.2.

4.2.3.1 Ingen personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse er stillet ringere

Hvor spørgsmålet om direkte forskelsbehandling tager udgangspunkt i, om der i forskelsbehandlingen af en person er *lagt vægt på* vedkommendes race eller etniske oprindelse, handler spørgsmålet om indirekte forskelsbehandling om *virksomheden* af en bestemmelse, praksis m.v.

Det fremgår i den forbindelse af de specielle bemærkninger til § 3, stk. 3, jf. lovforslag 155 af 29. januar 2003:

”Forbuddet mod indirekte forskelsbehandling tager sigte på at hindre anvendelsen af bestemmelser, betingelser eller praksis, der uanset at de fremtræder som neutrale dog alligevel vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre personer, medmindre der varetages saglige hensyn, og midlerne til at opfylde dette eller disse hensyn er proportionale i forhold til målet.” (understreget her)

Det fremgår videre af bemærkningerne:

”Den nærmere vurdering af, om den pågældende bestemmelse m.v. vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre personer, kan ske på grundlag af statistisk materiale om de faktiske forhold, der påviser, at den pågældende bestemmelse m.v. rent faktisk stiller personer af en bestemt etnisk oprindelse ringere end andre personer.

Det er imidlertid ikke altid muligt at tilvejebringe det nødvendige statistiske materiale, og bestemmelsen åbner derfor i overensstemmelse med direktivet mulighed for, at denne vurdering kan foretages på enhver anden måde, hvorved det kan sandsynliggøres, at den pågældende bestemmelse m.v. er egnet til at have denne virkning.” (understreget her)

Det samme følger af EU-Domstolens faste praksis, herunder f.eks. Jyske Finans-dommens pr. 32 og 33:

”32. Undersøgelsen af, om der foreligger ufordelagtig behandling, skal, således som generaladvokaten har anført i punkt 64 i forslaget til afgørelse, ske specifikt og konkret i lyset af den pågældende gunstige behandling og ikke generelt og abstrakt.

33. Det følger heraf, at argumentet om, at anvendelsen af det i hovedsagen omhandlede neutrale kriterium fødeland med større sandsynlighed generelt vil berøre personer af »en bestemt etnisk oprindelse« i forhold til »andre personer«, ikke kan tiltrædes.” (understreget her)

Som det fremgår af de citerede præmisser, henviser Domstolen til generaladvokat Wahls forslag til afgørelse. Det fremgår bl.a. af forslaget:

”58. Når det skal vurderes, om Jyske Finans’ brug af det neutrale kriterium fødested medfører indirekte forskelsbehandling, kan det anføres, at der er stor sandsynlighed for, at målretning af personer født uden for EU og EFTA-landene generelt berører personer af »en bestemt [...] etnisk oprindelse« ufordelagtigt.

59. En sådan opfattelse kan imidlertid ikke tiltrædes.

60 [...] Indirekte forskelsbehandling i henhold til denne bestemmelse kræver nemlig, at den angivelige forskelsbehandling bevirker, at en bestemt etnisk oprindelse stilles ufordelagtigt. Sagt på en anden måde kræver anvendelsen af denne bestemmelse, at der identificeres en bestemt etnisk oprindelse (eller oprindelser, såfremt en praksis berører flere forskellige etniske fællesskaber), som er omfattet af beskyttelsen i henhold til dette direktiv, og som er blevet behandlet ufordelagtigt.” (understreget her)

Gennemgangen ovenfor viser, at det ikke er nok til at statuere indirekte forskelsbehandling, at en lovbestemmelse stiller en større gruppe personer – heriblandt personer af visse etniske oprindelser – ringere. Det skal kunne påvises specifikt og konkret, f.eks. ved statistisk materiale, at bestemmelsen stiller en eller flere *bestemte* etniske oprindelser ringere end andre personer.

Denne bevisbyrde har sagsøgerne ikke løftet.

Det eneste, som sagsøgerne i den forstand har peget på, er således, at halvdelen af alle ikkevestlige indvandrere og efterkommere i Danmark har oprindelse i de samme ti lande – Tyrkiet, Syrien, Irak, Libanon, Pakistan, Bosnien-Hercegovina, Iran, Somalia, Afghanistan og Vietnam, jf. stævningens side 21.

Den omstændighed siger dog blot noget om de omhandlede personers nationalitet eller nationale oprindelse. Den siger intet om deres *etniske* oprindelse, jf. også Jyske Finans-dommen.

Tag f.eks. Tyrkiet.

Ser man på CIAs årlige udgivelse, The World Factbook (**bilag Q**), er der ud af Tyrkiets ca. 82 mio. indbyggere ca. 70-75 % med tyrkisk etnicitet. Derudover har ca. 19 % af befolkningen kurdisk etnicitet, og de resterende 7-12 % har øvrige etniske oprindelser.

Det samme gælder f.eks. for Syrien. Her fremgår det, at der ud af landets ca. 19,5 mio. indbyggere findes ca. 50 % med arabisk etnisk oprindelse, 15 % med alawitisk etnisk oprindelse, 10 % med kurdisk etnisk oprindelse, 10 % med levantinsk etnisk oprindelse og 15 % med øvrige etniske oprindelser. De øvrige etniciteter dækker over drusisk, ismailisk, imamisk, nusairisk, assyriansk, tyrkomansk og armensk.

I Irak består landets ca. 40 mio. indbyggere af henholdsvis 75-80 % arabere, 15-20 % kurdere og 5 % øvrige etniciteter, herunder turkmensk, yezidisk, shabaksk, kaka'isk, beduinsk, romanisk, assyriansk, circassiansk, sabaen-mandaensk og persisk.

I Libanon består landets ca. 5,5 mio. indbyggere af henholdsvis 95 % arabere, 4 % armenere og 1 % øvrige etniciteter.

I Pakistan har ca. 44,7 % af landets ca. 233,5 mio. indbyggere punjabisk etnisk oprindelse. Derudover har ca. 15,4 % pashtunsk etnisk oprindelse, 14,1 % sindhisk etnisk oprindelse, 8,4 % saraikisk etnisk oprindelse, 7,6 % muhajirsk etnisk oprindelse, 3,6 % balochisk etnisk oprindelse og 6,3 % øvrig etnisk oprindelse.

I Vietnam bor der ca. 99 mio. indbyggere. Heraf har ca. 85 % kinhsk etnicitet, ca. 2 % tay etnicitet og ca. 2 % thai etnicitet. Derudover findes der 1,5 % med muongsk etnicitet, 1,5 % med khmersk etnicitet, ca. 1 % med mongsk etnicitet, ca. 1 % med nungsk etnicitet og ca. 1 % med hoask etnicitet. De øvrige 4,3 % af befolkningen har en øvrig etnicitet.

Det fremgår desuden, at den vietnamesiske regering anerkender i alt 54 forskellige etniciteter.

Det samme kan siges om samtlige af de lande, som sagsøgerne har henvist til på stævningens side 21.

Sagsøgerne opfordres (**opfordring D**) på den baggrund til at fremlægge dokumentation for, at almenboliglovens §§ 61 a og 168 a, stiller én eller flere *bestemte* racer eller etniske oprindelser ringere end andre personer.

Hvis sagsøgerne ikke kan fremlægge en sådan dokumentation, må det lægges til grund, at der ikke er én eller flere bestemte racer eller etniske oprindelser, der stilles særligt ringere, jf. retsplejelovens § 344, stk. 2.

....

Når almenboliglovens §§ 61 a og 168 a ikke påvirker en eller flere bestemte racer eller etniske oprindelser skyldes det, som anført i afsnit 4.2.2.3, ovenfor, at den hverken *inddrager* race eller etnisk oprindelse.

Det understøttes af Jonas Christoffersens artikel ”*Indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse*” trykt i U.2008B.17.

I artiklen har Jonas Christoffersen foretaget en gennemgang af forarbejder og praksis om forbuddet mod indirekte forskelsbehandling i den etniske ligebehandlingslovs § 3, stk. 3, og konkluderet, at lovgivningsmagten bevidst har foretaget en *snæver* afgrænsning af, hvad der udgør indirekte forskelsbehandling.

Han har desuden konkluderet, at en bestemmelse m.v., der i overvejende grad rammer personer med en anden etnisk baggrund end dansk, f.eks. fordi den baserer sig på et kriterium om nationalitet eller national oprindelse (læs. som f.eks. almenboliglovens § 61 a, stk. 2), ikke udgør indirekte forskelsbehandling:

”Forskelsbehandling på grundlag af kriterier, der i overvejende grad rammer personer med anden etnisk baggrund end dansk - som f.eks. nationalitet, national oprindelse, sprogkulturer, religion og tro m.v. - vil normalt ramme personer uden nogen videre grad af fælles etnisk oprindelse. Tilsyneladende neutrale bestemmelser m.v. vil derfor normalt ikke stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre personer.” (understregt her)

....

Selv, hvis det kunne påvises, at almenboliglovens § 61 a, stk. 2, i særlig grad rammer bestemte etniske oprindelser, er det dog ikke nødvendigvis nok til at fastslå, at bestemmelsen dermed udgør indirekte forskelsbehandling.

Bestemmelsen anvendes således *uden forskel* på *alle personer*, der kommer fra ikkevestlige lande.

En kategori, som vel at mærke omfatter mere end halvdelen af verdens befolkning fra lande såsom Rusland, Kina, Japan, Sydafrika, Brasilien, Argentina og Mexico, der har vidt forskellige befolkningssammensætninger. Og som potentielt rummer samtlige etniske oprindelser på jordkloden.⁴

I Jyske Finans-dommen var denne omstændighed afgørende for EU-Domstolens konklusion om, at den i sagen omhandlede praksis (heller) ikke udgjorde indirekte forskelsbehandling. Domstolen udtalte herom:

”26. Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt en sådan praksis udgør indirekte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, skal det vurderes, om denne praksis, selv om den er udformet neutralt, i henhold til artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/43 stiller

⁴ Denne pointe understregede generaladvokat Wahl ligeledes i sit forslag til afgørelse i Jyske Finans-sagens, punkt 67.

personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse særligt ufordelagtigt i forhold til andre personer.

[...]

28. I denne henseende er det for Domstolen blevet gjort gældende, at uanset Ismar Huskics »ringere stillede« etniske oprindelse stilles personer af »etnisk dansk oprindelse« bedre af den i hovedsagen omhandlede praksis, idet de ikke underlægges den pågældende forpligtelse.

29. Det er imidlertid tilstrækkeligt at konstatere, at denne forpligtelse finder anvendelse uden forskel på alle personer, der er født uden for en EU-medlemsstats eller et EFTA-lands område.” (understreget her)

Det samme gjorde sig f.eks. gældende i EMD's dom af 28. maj 1985, *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien*, nr. 9214/80, 9473/81 og 9474/81.

Sagen var anlagt af de tre klager Abdulaziz, Cabales og Balkandali, som havde permanent opholdstilladelse i Storbritannien, men som var blevet meddelt afslag fra de britiske udlændingemyndigheder på, at deres respektive ægtefæller (mænd) måtte komme ind i landet og slutte sig til dem.

Klagerne gjorde bl.a. gældende, at den britiske udlændingelovgivning var i strid med EMRK's artikel 8 (om retten til familieliv), jf. artikel 14 (diskriminationsforbuddet), idet de bl.a. anførte, at de var blevet forskelsbehandlet på baggrund af deres race.

EMD fandt, at dette ikke var tilfældet, og lagde i den forbindelse bl.a. vægt på, at reglerne blev anvendt uden forskel på indvandrere fra alle dele af verden:

“85. The Court agrees in this respect with the majority of the Commission. The 1980 Rules, which were applicable in general to all "non-patrials" wanting to enter and settle in the United Kingdom, did not contain regulations differentiating between persons or groups on the ground of their race or ethnic origin. The rules included in paragraph 2 a specific instruction to immigration officers to carry out their duties without regard to the race, colour or religion of the intending entrant (see paragraph 20 above), and they were applicable across the board to intending immigrants from all parts of the world, irrespective of their race or origin.” (understreget her)

EMD udtalte endvidere, at dét forhold, at reglerne i højere grad ramte hvide personer end sorte, skyldtes, den omstændighed, at indvandringen på daværende tidspunkt primært skete fra Pakistan og fra asiatiske og afrikanske lande i det daværende Britiske Statssamfund:

“That the mass immigration against which the rules were directed consisted mainly of would-be immigrants from the New Commonwealth and Pakistan, and that as a result they affected at the material time fewer white people than others, is not a sufficient reason to consider them as racist in character: it is an effect which derives not from the content of the 1980 Rules but from the fact that, among those wishing to immigrate, some ethnic groups outnumbered others.” (understreget her)

Det samme gør sig gældende i den foreliggende sag.

Almenboliglovens § 61 a, stk. 2, finder anvendelse *uden forskel* på alle personer, der kommer fra eller har oprindelse i ikkevestlige lande, og skeler ikke til race eller etnisk oprindelse – som også redegjort for i afsnit 4.2.2.3, ovenfor.

Bestemmelsen er med andre ord ikke egnet til at forskelsbehandle på baggrund af race eller etniske oprindelser.

Det bemærkes da også i den forbindelse, at formålet med almenboliglovens § 168 a, stk. 1, er at nedbringe andelen af almene familieboliger, *ikke* at nedbringe andelen af personer med ikkevestlig baggrund. Der er ikke grundlag for – som sagsøgerne – at sige, at det *reelle formål* med bestemmelsen skulle være noget andet.

Selv, hvis det skulle kunne påvises, at bestemmelsen rammer flere personer med f.eks. mellemøstlig baggrund, skyldes det således den omstændighed, at det – på mere eller mindre tilfældig vis – på nuværende tidspunkt primært er herfra, at indvandringen til Danmark er størst.

Den omstændighed kan dog ændre sig. Man kan derfor ikke sige, at bestemmelsen *efter sin karakter* forskelsbehandler på baggrund af race eller etnisk oprindelse. Derfor er den ikke i strid med § 3, stk. 3, i lov om etnisk ligebehandling.

4.2.3.2 *Ministeriets godkendelse og almenboliglovens § 61 a, stk. 2, er begge objektivt begrundet og proportional*

Det fremgår af § 3, stk. 3, i lov om etnisk ligebehandling, at en bestemmelse, betingelse eller praksis ikke er i strid med bestemmelsen, hvis den er objektivt begrundet i et sagligt formål og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige (proportionalitet).

Som det fremgår af gennemgangen i afsnit 3.1-3.2, ovenfor, varetager almenboliglovens §§ 61 a, stk. 2, og 168 a, stk. 1, navnlig *socialpolitiske formål*, herunder i særlig grad hensynet til at sikre en *vellykket integration*.

Indførelsen (og den efterfølgende tilpasning) af den ordning, hvormed boligområder – på baggrund af bl.a. andelen af indvandrere og efterkommere – pålægges at udarbejde en udviklingsplan, er således sket på baggrund af et *bredt politisk ønske* om at imødegå de socialpolitiske udfordringer, som indvandring fra ikkevestlige lande medfører.

Skiftende regeringer og Folketinget har ønsket at komme parallelsamfund til livs.

Baggrunden herfor er beskrevet udførligt i såvel lovforslag nr. 60 af 17. november 2010, lovforslag nr. 45 af 31. oktober 2013, lovforslag 38 af 3. oktober 2018 og Parallelsamfundspakken, hvor det fremgår,

- *at andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande har været stigende siden 1980,*
- *at der i denne gruppe af befolkningen er en række særlige udfordringer vedrørende f.eks. arbejdsløshed og social isolation, som påfører samfundet en væsentlig og uforholdsmæssig økonomisk byrde,*
- *at denne gruppe af befolkningen i udbredt grad bor til leje i almene boligområder, hvilket vurderes at være forårsaget af den ensidige boligform i almene boligområder, og*
- *at dette samlet set er en væsentlig årsag til, at der opstår parallelsamfund i Danmark.*

Disse forhold er i de nævnte lovforslag og Parallelsamfundspakken alle underbygget af statistisk materiale, og udgør derfor objektive begrundelser.

Dermed adskiller den foreliggende sag f.eks. fra CHEZ-dommen, hvor Domstolen i præmis 116 og 117 mere end antydede, at de grunde, som selskabet CHEZ havde anført som begrundelse for deres praksis, var generelle og subjektivt prægede. Fordomme og stereotyper.

....

Det følger af EU-Domstolens faste retspraksis, at medlemsstaterne er overladt en vid skønsmargin, *dels* i forhold til valget af, hvilket bestemt formål blandt andre man ønsker at forfølge på området for bl.a. socialpolitik, *dels* i forhold til hvilke foranstaltninger, der kan opfylde målet, jf. f.eks. EU-Domstolens dom af 11. april 2013, *HK Danmark mod Dansk Almennyttigt Boligselskab og Dansk Arbejdsgiverforening*, C-335/11 og C-337/11, EU:C:2013:222, pr. 81.

Det samme følger af Højesterets præmisser i U.2002.1789 H i den såkaldt taxi-dom, der handlede om, hvorvidt et krav om statsborgerskab som betingelse for tilladelse til erhvervsmæssig personbefordring var i strid med EMRK eller FN's racediskriminationskonvention. Højesteret fandt, at dette ikke var tilfældet, og udtalte i den forbindelse bl.a.:

"[...] der må tilkomme Folketinget et skøn ved vurderingen af, om et krav om indfødsret er hensigtsmæssig og står i rimeligt forhold til det tilstræbte mål" (understreget her)

I den foreliggende sag, hvor almenboliglovens §§ 61 a og 168 er vedtaget på baggrund af et bredt og robust politisk flertal, må der ligeledes tildeles Folketinget et sådant vidt skøn.

EU-Domstolen har herudover udtrykkeligt fastslået, at hensynet til at fremme en vellykket integration udgør et tvungende alment hensyn i EU-retten, jf. f.eks. EU-Domstolens dom af 12. april 2016, *Caner Genc mod Integrationsministeriet*, C-561/14, EU:C:2016:247, præmis 54-56.

EU-Domstolen har i den forbindelse lagt vægt på, at integrationsforanstaltninger, som er målrettet tredjelandstatsborgere er tillagt en særlig betydning i EU-retten. Det skyldes f.eks., at det fremgår af EUF-traktatens artikel 79, stk. 4, at sådanne foranstaltninger skal fremmes og støttes, ligesom det i en række EU-retsakter er betonet, at integrationen af tredjelandstatsborgere er en meget vigtig faktor til fremme af den økonomiske og sociale samhørighed, der er et af Unionens grundlæggende mål som anført i traktaten.

Transport- og Boligministeriet gør på den baggrund gældende, at almenboliglovens §§ 168 a og 61 a er objektivt begrundede i saglige formål. Det samme gælder naturligt nok også for ministeriets godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken.

....

Transport- og Boligministeriet gør herudover gældende, at ministeriets godkendelse og almenboliglovens §§ 61 a og 168 a er proportionale.

Som også anført på stævningens side 23, følger af EU-Domstolens faste retspraksis, at vurderingen af proportionaliteten af et indgreb tager udgangspunkt i, om indgrebet er *egnet til og nødvendigt for* at opnå det tilstræbte mål, jf. f.eks. CHEZ-dommens præmis 119-120.

Der kan efter ministeriets opfattelse ikke være tvivl om, at almenboliglovens §§ 61 a og 168 a, under de foreliggende omstændigheder, er egnede som integrationsfremmende tiltag.

Som anført ovenfor har skiftende regeringer og partier på tværs af det politiske spektrum vurderet, *dels* at parallelsamfund udgør et problem for samfundet, *dels* at de opstår i almene boligområder, som følge af en ensidig boligform, og *dels* at de i særlig grad opstår blandt indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande.

Alle disse begrundelser er som nævnt underbygget af statistisk materiale.

Egnetheden er yderligere understøttet af, at tiltagene har vist en positiv effekt på omfanget af parallelsamfund. Det fremgår således af Transport- og Boligministeriets seneste redegørelse om Parallelsamfund, udgivet i juni 2020 (bilag S), hvor følgende er anført i sammenfatningen på side 7:

”Når man ser på beboersammensætningen i de udsatte almene boligområder, har udviklingen siden vedtagelsen af parallelsamfundsaftalen i 2018 været positiv. Flere er kommet i arbejde, flere opnår en højere uddannelse end grundskole, og den gennemsnitlige indkomst er steget. Kun for antallet af domte er der status quo. På trods af den positive udvikling er der dog stadig mange områder, som opfylder kriteriet for beboere med lav arbejdsmarkeds-tilknytning, og som alene har en grundskoleuddannelse.” (understreget her)

Almenboliglovens §§ 61 a og 168 a er ligeledes nødvendige for at opnå målet om en vellykket integration.

Der er således ikke grundlag for at sige, at mindre indgribende foranstaltninger kunne løse de samme udfordringer.

Det skyldes for det første, at man allerede *har forsøgt* at anvende mindre indgribende foranstaltninger, og fundet, at de var utilstrækkelige.

Der henvises i den forbindelse til Programbestyrelsens rapport fra november 2008 *”Fra udsat boligområde til hel bydel”* (bilag C), der er beskrevet i afsnit 3.1, ovenfor.

Det følger af rapportens afsnit 4, at man siden 1980'erne har iværksat en lang række tiltag, der er mindre indgribende end dem, der blev introduceret med indførelsen af "ghettokriterierne" i 2010 og Parallelsamfundspakken i 2018. Som det også fremgår af Programstyrelsens anbefalinger i rapportens afsnit 3.2 har ingen af de nævnte tiltag dog haft den ønskede effekt.

På den baggrund anbefalede Programbestyrelsen bl.a. regeringen til at skabe rammerne for, at boligorganisationerne og kommunerne kunne skabe *radikale fysiske og sociale forandringer* i de udsatte boligområder.

De såkaldte ghettokriterier i almenboliglovens § 61 a er desuden løbende blevet opdateret og tilpasset.

Man har løbende sikret, at bestemmelsen – og de dertilhørende virkninger – har svaret til det aktuelle behov i forhold til det ovenfor nævnte saglige integrationsformål.

Som eksempel fremgår det af de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 38 af 3. oktober 2018, at ændringen, hvormed betingelsen om antallet af ikkevestlige indvandrere og efterkommere blev gjort obligatorisk, og pligten til at udarbejde udviklingsplaner blev indført, skyldtes et behov for at opdatere og konsolidere bestemmelserne, "*så de blev mere robuste, og så det kunne sikres, at indsatserne blev rettet mod de rigtige områder.*"

Den pågældende lovændring indebar da heller ikke kun en *stramning* af betingelserne i almenboliglovens § 61 a, stk. 1, men også lempelser af visse betingelser.

Kriteriet i lovens § 61 a, stk. 1, nr. 3 (tidligere nr. 4), blev f.eks. lempet, således, at det kun var de almene boligområder, hvor mere end 60 % af beboerne i alderen 30-59 år kun havde en grundskoleuddannelse, der opfyldte betingelsen. Før ændringen var det 50 %.

Med andre ord, når man valgte at gøre betingelsen om andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande obligatorisk for fastlæggelsen af, om der var tale om et ghettoområde, skyldtes det, at man efter en konkret vurdering fandt, at der var behov herfor. Den manglende integration af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande var – som det fremgår af lovforslagets side 6 – en *central udfordring*.

På den måde adskiller sagen sig fra CHEZ-dommen, hvor EU-Domstolen i relation til proportionalitetsvurderingen udtalte:

"125. Det påhviler ligeledes den forelæggende ret at tage hensyn til karakteren af den omtvistede praksis, der er både påtvungen, generel og gammel, idet det er ubestridt, således som det allerede er nævnt i denne doms præmis 84, at den anvendes uden sondring og uden

ophold på alle beboere i den omhandlede bydel, selv om hovedparten af disse beboere ikke individuelt kan tilregnes ulovlige handlinger, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, og disse beboere i øvrigt ikke kan holdes ansvarlige for sådanne handlinger begået af tredjemand.” (understreget her)

Mjølnerparken er desuden et godt eksempel på, hvorfor indførelsen af udviklingsplaner har været nødvendig. Som anført i afsnit 3.3 ovenfor, har medlem af borgerrepræsentationen i Københavns Kommune Jonas Bjørn Jensen således udtalt, at ingen af de tiltag, som man i løbet af de sidste 10 år har indført, haft den fornødne effekt på Mjølnerparken.

Når man ikke kan sige, at mindre indgribende foranstaltninger kunne løse problemet, skyldes det for det andet, at almenboliglovens §§ 61 a og 168 a i sig selv ikke er særlig *indgribende*.

Forpligtelsen i almenboliglovens § 168 a, stk. 1, til at udarbejde en udviklingsplan, stiller således udelukkende krav om, at den almene boligorganisation og kommunalbestyrelsen nedbringer antallet af almene familieboliger. Bestemmelsen dikterer f.eks. ikke et bestemt middel for at opnå målet.

Som sagsøgerne selv fremhæver på stævningens side 23, fremgår det af forarbejderne til lovforslag nr. 38 af 3. oktober 2018, at nedbringelseskravet kan tænkes opfyldt på en lang række forskellige måder. Det tæller f.eks. at bygge nye boliger, som ikke er almene boliger, at afhænde enten almene boliger eller restarealer, at etablere erhvervsarealer, at flytte kommunale arbejdspladser, at nedrive almene boliger samt at ommærke almene familieboliger.

Om en udviklingsplan kan siges at være indgribende for en konkret lejer, afhænger af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag. Vurderingen kan ikke foretages i forhold til almenboligloven *generelt set*.

Dét forhold, at afdelingsbestyrelsen i Mjølnerparken har været i stand til at udarbejde en udviklingsplan, som efter deres opfattelse ikke indebærer forskelsbehandling på baggrund af race eller etnisk oprindelse, illustrerer den omstændighed, at almenboliglovens §§ 61 a og 168 a ikke *generelt* kan siges at være i strid med lov om etnisk ligebehandling.

Dertil kommer, at både almenboligloven og bekendtgørelsen om fysisk forandring af hårde ghettoområder indeholder mulighed for, at ministeren kan dispensere fra nedbringelseskravet. Det kræver dog naturligt nok en anmodning herom fra den almene boligorganisation og kommunalbestyrelsen.

I den foreliggende sag, har Bo-Vita og Københavns Kommune ikke fremsat en sådan anmodning, og derfor hverken har – eller bør ministeriet have – foretaget en vurdering af, om nedbringelseskravet burde fraviges.

Endelig har Transport- og Boligministeriet sikret, at de retlige rammer generelt set er på plads for, at de lejere, som måtte blive ramt af, at deres almene familiebolig skal frasælges, kan genhuses inden for det pågældende område, hvor de er bosat. Hermed har ministeriet tilvejebragt det retlige grundlag for, at lejerne rammes *mindst muligt* af en beslutning om frasalg.

Henset til, at medlemsstaternes vide skønsmargin også omfatter, *hvilke* foranstaltninger der kan tages i brug for at opnå et legitimt mål, gør Transport- og Boligministeriet det gældende, at almenboliglovens §§ 61 a og 168 a, er både egnet og nødvendig til at opnå formålet om en vellykket integration.

Det samme gælder ministeriets godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken, der – som tidligere anført – alene havde til formål at påse, at de formelle kriterier i almenboligloven var opfyldt.

4.2.4 *Ikke en instruktion om forskelsbehandling i strid med § 3, stk. 5*

Det fremgår af § 3, stk. 5, i lov om etnisk ligebehandling, at en instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af race eller etnisk oprindelse betragtes som forskelsbehandling.

Transport- og Boligministeriet gør i den forbindelse gældende, at hverken ministeriets godkendelse af 10. september 2018 af udviklingsplanen for Mjølnerparken eller almenboliglovens §§ 61 a og 168 a udgør en *instruktion* om at forskelsbehandle på baggrund af race eller etnisk oprindelse.

Det fremgår for det første af de specielle bemærkninger til § 3, stk. 5, at det er en forudsætning for anvendelsen af bestemmelsen, at den person, der afgiver instruktionen, har *instruktionsbeføjelse* eller tilsynsret over for den person, der modtager instruktionen. Der skal være et vist over- og underordningsforhold.

Lovbestemmelsen er i kraft af sine forarbejder tilstrækkelig klar i sit indhold, og det er derfor ikke korrekt, som sagsøgerne anfører på stævningens side 24 og 25, at instruktionsforbuddet i § 3, stk. 5, skal fortolkes sådan, at det omfatter alle tilfælde af forsøg på at forskelsbehandle, selv uden tvang.

Uanset, hvad der måtte følge af racediskriminationskonventionens artikel 4, litra c, eller andre bestemmelser i konventionen, kan de ikke føre til en fortolkning af § 3, stk. 5, *contra legem*.

Som anført i afsnit 4.2.2.1, ovenfor, har Transport- og Boligministeriet ikke en instruktionsbeføjelse over for Bo-Vita og Københavns Kommune i forhold til, hvordan nedbringelseskravet i almenboliglovens § 168 a, stk. 1, konkret skal nås.

Der er således ikke grundlag for at sige, at godkendelsen udgjorde en instruktion om at forskelsbehandle på baggrund af race eller etnisk oprindelse.

Dette understøttes for det andet af de specielle bemærkninger til § 3, stk. 5, hvor det er anført, at bestemmelsen særligt finder anvendelse på forholdet mellem en arbejdsgiver og en arbejdstager, hvorved arbejdsgiveren instruerer arbejdstageren om at forskelsbehandle i forbindelse med udførelse af opgaver inden for lovens anvendelsesområde.

Bestemmelsen i § 3, stk. 5, tager altså grundlæggende sigte på nogle andre situationer end den, som er udgangspunkt for denne sag.

For så vidt angår almenboliglovens § 61 a, stk. 2, henvises der til ministeriets anbringender under afsnit 4.2.2.3, hvor der bl.a. redegøres for, at henvisningen til indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande ikke er forbundet med race og etnisk oprindelse.

4.2.5 Ikke i strid med EMRK

Transport- og Boligministeriet gør gældende, at ministeriets godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken og almenboliglovens § 61 a, stk. 2,

- ikke indebærer en selvstændig krænkelse af artikel 8 i EMRK, jf. afsnit 4.2.5.1, nedenfor,
- ikke indebærer en selvstændig krænkelse af artikel 1 i første tillægsprotokol til EMRK, jf. afsnit 4.2.5.3, nedenfor,
- ikke indebærer en selvstændig krænkelse af artikel 2 i fjerde tillægsprotokol til EMRK, jf. afsnit 4.2.5.4, nedenfor, og
- ikke indebærer en krænkelse af artikel 14 i EMRK i forhold til de ovenfor nævnte bestemmelser, jf. afsnit 4.2.5.5, nedenfor.

Disse anbringender uddybes nedenfor.

4.2.5.1 Generelt om vurderingen efter EMRK

I sager vedrørende overtrædelse af EMRK, er der i udgangspunktet *ligefrem bevisbyrde*, jf. f.eks. P. Lorenzen m.fl., "*Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer*", bind I, side 40. I den foreliggende sag er det derfor *sagsøgerne*, der må påvise, at deres rettigheder er krænket.

Det gælder for alle de ovenfor nævnte bestemmelser i EMRK, at et indgreb i de deri nævnte rettigheder, ikke er i strid med konventionen, hvis det kan påvises, at indgrebet er *objektivt begrundet og proportional*.

4.2.5.2 Ikke en krænkelse af artikel 8 (privat- og familieliv)

Det fremgår af artikel 8, stk. 1, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Artikel 8, stk. 2, fastslår, at ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af retten, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.

Transport- og Boligministeriet forstår sagsøgernes anbringende sådan, at ministeriets godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken og almenboliglovens § 168 a, udgør en krænkelse af sagsøgernes rettigheder efter artikel 8, da det *forhindrer* sagsøgerne i at *blive boende* i deres lejeboliger, jf. stævningens side 27.

Transport- og Boligministeriet er enig med sagsøgerne i, at en foranstaltning, der tvinger personer til at fraflytte deres bolig, efter omstændighederne kan udgøre en krænkelse af artikel 8 i EMRK. Ministeriet mener dog ikke, at det er tilfældet i den foreliggende sag.

For det første har almenboliglovens §§ 61 a og 168 a ikke i sig selv haft direkte betydning for sagsøgernes boligforhold, og det er således under alle omstændigheder ikke Transport- og Boligministeriet, der er ansvarlig for et eventuelt indgreb i sagsøgernes rettigheder efter artikel 8.

For det andet er almenboliglovens §§ 61 a og 168 a objektivt begrundet og proportionalt. Der henvises til afsnit 4.2.3.2 for ministeriets anbringender herom.⁵

⁵ I det nævnte afsnit er der redegjort for praksis fra EU-Domstolen, hvor Domstolen har udtalt, at hensynet til en vellykket integration udgør et tvingende alment hensyn. Det samme gælder for EMD, som i sagen *Osmanoghu og Kacoabas mod Schweiz*, nr. 29086/12, af 10. januar 2017, fandt, at det forfulgte et legitimt hensyn, da et muslimsk forældrepar blev pålagt en bøde, fordi de af religiøse årsager nægtede at lade deres datter deltage i svømmeundervisning, som led i en lovpligtige skolegang. Domstolen udtalte, at bl.a. hensynet til integration kunne henføres til de grunde, der er opregnet i artikel 9 (religionsfrihed), og f.eks. artikel 8, herunder særligt hensynet til at beskytte andres ret og frihed og hensynet til den offentlige orden (ordre public), jf. pr. 64-65.

4.2.5.3 Ikke en krænkelse af artikel 1 i den første tillægsprotokol (ejendomsretten)

Det fremgår af artikel 1, stk. 1, i den første tillægsprotokol, at enhver fysisk eller juridisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de ved lov og folkerettens almindelige principper fastsatte betingelser.

Sagsøgerne har på stævningens side 29 gjort gældende, at Transport- og Boligministeriets godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken (og almenboliglovens § 168 a, må man forstå) udgør et indgreb i deres ret til *uforstyrret at nyde deres ejendom*.

Transport- og Boligministeriet er enig med sagsøgerne i, at en foranstaltning, der tvinger personer til at fraflytte sin bolig, efter omstændighederne kan udgøre en krænkelse af artikel 1 i den første tillægsprotokol til EMRK. Ministeriet mener dog ikke, at det er tilfældet i den foreliggende sag.

For det første har almenboliglovens §§ 61 a og 168 a ikke i sig selv haft direkte betydning for sagsøgernes boligforhold, og det er således under alle omstændigheder ikke Transport- og Boligministeriet, der er ansvarlig for et eventuelt indgreb i sagsøgernes rettigheder efter artikel 1.

For det andet er almenboliglovens §§ 61 a og 168 a objektivt begrundet og proportionalt. Der henvises til afsnit 4.2.3.2 for ministeriets anbringender herom.

Det bemærkes i den forbindelse, at den foreliggende sag adskiller sig væsentligt fra *Berger-Krall m.fl. mod Slovenien* af 12. juni 2014, nr. 14717/04, om en slovensk lov som indebar en væsentlig forringelse af vilkårene i en række særlige lejeaftaler vedrørende statslige ejendomme, der var indgået umiddelbart efter anden verdenskrig. Domstolen fandt, at loven udgjorde et indgreb i ejendomsretten, hvilket dog netop var begrundet i forringelsen af lejernes rettigheder, jf. pr. 181.

I den foreliggende sag medfører ministeriets godkendelse af udviklingsplanen (og almenboliglovens § 168 a ikke en særlig forringelse af lejernes vilkår, jf. det ovenfor anførte om genhusning m.v.

4.2.5.4 Ikke en krænkelse af artikel 2 i den fjerde tillægsprotokol (opholdssted)

Det fremgår af artikel 2, stk. 1, i den fjerde tillægsprotokol til EMRK, at enhver, der retmæssigt opholder sig på en stats territorium, inden for dette territorium har ret til bevægelsesfrihed og til frit at vælge sit opholdssted.

Artikel 2, stk. 2, fastslår, at udøvelsen heraf ikke skal være underkastet andre begrænsninger end sådanne, som er i overensstemmelse med loven, og som i et demokratisk samfund er nødvendige af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at opretholde ordre public, for at forebygge forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og frihedsrettigheder.

Endelig bestemmer artikel 2, stk. 4, at de i stk. 1 nævnte rettigheder endvidere inden for særlige områder kan underkastes restriktioner, som er indført ved lov, og som i et demokratisk samfund tjener almenvellet.

Sagsøgerne har på stævningens side 25 gjort gældende, at ministeriets godkendelse af udviklingsplanen (og almenboliglovens § 168 a, stk. 1) begrænser deres ret til at *vælge deres bopæl*, idet de ikke længere har adgang til en bopæl inden for Mjølnerparken.

Transport- og Boligministeriet er enig med sagsøgerne i, at en foranstaltning, der tvinger personer til at fraflytte sin bolig, efter omstændighederne kan udgøre en krænkelse af artikel 2 i den fjerde tillægsprotokol til EMRK. Ministeriet mener dog ikke, at det er tilfældet i den foreliggende sag.

For det første har almenboliglovens §§ 61 a og 168 a ikke i sig selv haft direkte betydning for sagsøgeres boligforhold, og det er således under alle omstændigheder ikke Transport- og Boligministeriet, der er ansvarlig for et eventuelt indgreb i sagsøgeres rettigheder efter artikel 2.

For det andet er almenboliglovens §§ 61 a og 168 a objektivt begrundet og proportionalt. Der henvises til afsnit 4.2.3.2 for ministeriets anbringender herom.

Det bemærkes i den forbindelse, at EMD i dommen *Garib mod Nederlandene*, nr. 43494/09, af 6. november 2017, vurderede, at en hollandsk lovgivning, der begrænsede adgangen til at bosætte sig i visse områder af Rotterdam, til personer, der opfyldte særlige socioøkonomiske kriterier, ikke var i strid med artikel 2 i den fjerde tillægsprotokol.

Selvom de faktiske omstændigheder i den pågældende var anderledes end i den foreliggende sag, illustrerer dommen den skønsmargin, som medlemsstaterne nyder i spørgsmål om f.eks. boliglovgivning. De hollandske myndigheder havde således vægtet almenvellets hensyn tungere end hensynet til de enkelte lejere, hvilket EMD fandt var i overensstemmelse med konventionen, jf. pr. 166.

Derudover havde det betydning for EMD, at indgrebet havde en lav intensitet og ikke i væsentlig grad berørte klageren, jf. pr. 164-165. På samme måde som i *Garib*-dommen, er der i den foreliggende sag ikke

tale om uproportionale bestemmelser, da der som nævnt ovenfor vil skulle ske genhusning inden for boligområdet.

4.2.5.5 Ikke en krænkelse af artikel 14

Artikel 14 fastslår, at rettighederne i konventionen skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.

Hvor bestemmelserne i artikel 8, artikel 1 i første tillægsprotokol og artikel 2 i fjerde tillægsprotokol til EMRK, indeholder *selvstændige* rettigheder, har artikel 14 ikke *sit eget indhold*. Den komplementerer således de øvrige bestemmelser, og sikrer, at rettighederne kan nydes uden forskelsbehandling.

Transport- og Boligministeriet henviser generelt til afsnit 4.2, ovenfor, idet ministeriet navnlig gør gældende, 1) at sagsøgerne ikke er blevet forskelsbehandlet, 2) at forskelsbehandlingen under alle omstændigheder er begrundet i objektive og saglige grunde, og 3) at forskelsbehandlingen er proportional.

4.3 Sammenfatning af ministeriets anbringender

På baggrund af afsnit 4.1 og 4.2, ovenfor, kan Transport- og Boligministeriets anbringender sammenfattes på følgende vis.

Transport- og Boligministeriet gør til støtte for afvisningspåstanden gældende,

- at sagsøgernes påstand er uegnet til at indgå i en domskonklusion.
- at sagsøgerne savner retlig interesse,
 - o idet Transport- og Boligministeriets godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken retter sig mod Bo-Vita og Københavns Kommune, og i øvrigt ikke berører sagsøgerne konkret og aktuelt, og
 - o idet almenboliglovens §§ 61 a og 168 a ikke i sig selv berører sagsøgerne så konkret og aktuelt, at de kan få prøvet, om bestemmelserne generelt set er i strid med lov om etnisk ligebehandling mv.
- at Transport- og Boligministeriet ikke er rette sagsøgte i en sag, der handler om, hvorvidt indholdet af udviklingsplanen for Mjølnerparken er i strid med lov om etnisk ligebehandling mv.

Transport- og Boligministeriet gør til støtte for frifindelsespåstanden gældende,

- at sagsøgerne bærer bevisbyrden for, at de har været udsat for forskelsbehandling i strid med lov om etnisk ligebehandling, EU-retten, samt at de har været udsat for en krænkelse af EMRK.
- at hverken ministeriets godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken eller almenboliglovens §§ 61 a og 168 a udgør direkte forskelsbehandling af sagsøgerne,
 - o idet sagsøgerne ikke bliver, er blevet eller vil blive forskelsbehandlet,
 - o idet der ikke er henvist til race og etnisk oprindelse i godkendelsen eller almenboliglovens bestemmelser, og
 - o idet der ikke er grundlag for at sige, at henvisningen i almenboliglovens § 61 a, stk. 2, er direkte og uløseligt forbundet med race og etnisk oprindelse.
- at hverken ministeriets godkendelse eller almenboliglovens §§ 61 a og 168 a udgør indirekte forskelsbehandling af sagsøgerne,
 - o idet sagsøgerne ikke har påvist at én eller flere *bestemte* racer eller etniske oprindelser er blevet stillet ringere, og
 - o idet både godkendelsen og almenboliglovens bestemmelser er objektivt begrundet i hensynet til en vellykket integration og proportionale.
- at hverken ministeriets godkendelse eller almenboliglovens §§ 61 a og 168 a udgør en instruktion om at forskelsbehandle, idet ministeriet ikke har den fornødne instruktionsbeføjelse over for BoVita og Københavns Kommune, og
- at hverken ministeriets godkendelse eller almenboliglovens §§ 61 a og 168 a indebærer en krænkelse af EMRK, idet både godkendelsen og lovbestemmelserne er objektivt begrundet og proportional.

5. PROCESSUELLE MEDDELELSER

til sagsøgte kan stiles til advokat Peter Biering og advokat Emil Wetendorff Nørgaard, Vester Farimagsgade 23, 1606 København V (sagsnr. 4001256).

6. MOMSREGISTRERING

Sagsøgte, Transport- og Boligministeriet, er ikke momsregistreret.

7. DOKUMENTER

som påberåbes:

- Bilag A Transport- og Boligministeriets notat af 1. december 2019, "*Liste over ghettoområder pr. 1 december 2019*"
- Bilag B Uddrag af "Regeringens strategi mod ghettoisering" af maj 2004 (side 1-10)
- Bilag C Uddrag af rapport af november 2008 fra Programbestyrelsen for dialog og balance i udsatte boligområder, "*Fra udsat boligområde til hel bydel*" (side 1-15, 35-73 og 74-78)
- Bilag D Uddrag af regeringens strategi af marts 2018, "*Ét Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer i 2030*" (Parallelsamfundspakken) (side 1-15)
- Bilag E TV 2 Lorry artikel af 6. marts 2020 "*Mjølnerparkens beboere i åbent brev til S: I kan stoppe slag, hvis I vil*"
- Bilag F TV 2 Lorry artikel af 11. februar 2020 "*Mjølnerparkens beboerformand vil af ghettolisten - men ikke ved at sælge boliger*"
- Bilag G Information artikel af 25. januar 2020 "*Beboere nægter at flytte ud af Mjølnerparken, når bygningerne skal sælges*"
- Bilag H Information artikel af 10. juni 2020 "*Boligministeriet giver ikke klar opbakning til at flytte beboere ud af Mjølnerparken*"
- Bilag I Brev af 20. april 2020 fra Transport- og Boligministeriet til Københavns Kommune, "*Vedr. genhusning i forbindelse med udviklingsplaner*"
- Bilag J Information artikel af 18. februar 2020 "*Mjølnerparkens boligselskab føler sig som synderbuk i politisk spil om ghettoplanen*"
- Bilag K Uddrag af Danmarks Statistiks statistiske undersøgelse nr. 43 af oktober 1991, "*Indvandrere og deres efterkommere i Danmark*" (side 1-4)

- Bilag L Uddrag af Danmarks Statistiks statistikoversigt "*Statistikdokumentation for Indvandrere og efterkommere 2017*" (side 1-3)
- Bilag M Screenshot fra Danmarks Statistiks hjemmeside (pr. 1. september 2020)
- Bilag N Det Administrative Biblioteks opgørelse af 15. marts 2019 over anvendelsen af begrebet vestlige/ikke-vestlige lande i dansk lovgivning (opgørelsen indgår som bilag 2 til Danmarks Statistiks notat af 24. maj 2019, jf. bilag P nedenfor)
- Bilag O Altinget, Mandag Morgens artikel af 27. maj 2019 "*Hvem er de ikke-vestlige udlændinge alle taler om?*"
- Bilag P Danmarks Statistiks notat af 24. maj 2019, "*Notat om indstilling vedrørende anvendelse af landegruppering i DSTs befolkningsstatistikker*"
- Bilag Q Uddrag af Finansministeriets økonomiske analyse af juni 2020, "*Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2017*" (side 1-7)
- Bilag R Relevante uddrag fra CIAs årlige udgivelse: The World Factbook (oplysninger vedrørende Tyrkiet, Syrien, Irak, Libanon, Pakistan, Bosnien-Hercegovina, Iran, Somalia, Afghanistan og Vietnam) (screenshot pr. 1. september 2020)
- Bilag S Uddrag af Transport- og Boligministeriets "*Redegørelse om Parallelsamfund*" af juni 2020 (side 1-12)

København, 1. september 2020



Peter Biering
Partner, Advokat (H)