



ØSTRE LANDSRET
KENDELSE
afsagt den 30. juni 2023

**BS-26702/2020-OLR, BS-26704/2020-OLR,
BS-26705/2020-OLR og BS-26706/2020-OLR**
(14. afdeling)
Slagelse Almennyttige Boligselskab,
Afdeling Schackenborgvænge
(advokat Henrik Qwist)

mod

Sagsøgte 1
Sagsøgte 2
Sagsøgte 3 og
Sagsøgte 4 og Sagsøgte 5
(advokat Jytte Lindgård, beskikket, for alle)

Biintervenienter:

BL – Danmarks Almene Boliger
(advokat Lisbet Vedel Thomsen)
og
Institut for Menneskerettigheder
(selv)

og

BS-27824/2020-OLR
(14. afdeling)
Sagsøger 1
Sagsøger 2
Sagsøger 3
Sagsøger 4
Sagsøger 5
Sagsøger 6
Sagsøger 7

Sagsøger 8
Sagsøger 9
Sagsøger 10
Sagsøger 11 og
Sagsøger 12
(advokat Eddie Khawaja for alle)

mod

Social-, Bolig- og Ældreministeriet
(tidligere Indenrigs- og Boligministeriet,
tidligere Transport- og Boligministeriet)
(advokat Peter Biering)

Biintervenienter:

Institut for Menneskerettigheder
(selv)

og

FN's særlige rapportører

E. Tendayi Achiume og Blakrishnan Rajagopa
(advokat Eddie Khawaja for begge)

Landsdommerne Benedikte Holberg, Mikael Friis Rasmussen og Rikke Skovby har deltaget i afgørelsen.

Indledning

1. Østre Landsret har i henhold til artikel 267, stk. 2, jf. stk. 1, i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) besluttet at anmode EU-Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 2, stk. 2, litra a og b, i direktiv 2000/43/EF (Rådets direktiv af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse).
2. Tilsvarende spørgsmål er ligeledes til prøvelse i en række andre sager ved danske domstole, herunder i syv sager ved Højesteret og i to sager ved Retten i Aarhus. Højesteret har den 19. december 2022 besluttet at udsætte de for Højesteret verserende sager med henblik på at afvente EU-Domstolens behandling af præjudicielle spørgsmål i nærværende sager.

Sagernes omstændigheder og hidtidige forløb

3. Den præjudicielle forelæggelse berører i alt fem individuelle sager.
4. Sagerne BS-26702/2020-OLR, BS-26704/2020-OLR, BS-26705/2020-OLR og BS-26706/2020-OLR, der behandles samlet, angår gyldigheden af opsigelsen af fem lejere i boligafdelingen Schackenborgvænge i boligområdet Ringparken i Slagelse.
5. Sag BS-27824/2020-OLR, der er anlagt af 11 lejere fra boligafdelingen Mjølnerparken i København, angår lovligheden af Social-, Bolig- og Ældreministeriets (på daværende tidspunkt Transport- og Boligministeriet) godkendelse af udviklingsplanen for området.
6. Sagerne er alle henvist til behandling ved landsretten i 1. instans, da det er vurderet, at sagerne rejser spørgsmål af principiel karakter.
7. Det er et centralt tema i alle sagerne, om de danske regler om udviklingsplaner til nedbringelse af almene familieboliger i såkaldte "omdannelsesområder" (tidligere "hårde ghettoområder"), jf. almenboliglovens § 168 a og § 61 a, stk. 4, jf. stk. 2, jf. stk. 1, og nærmere nedenfor, indebærer forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse i strid med lov om etnisk ligebehandling og det bagvedliggende direktiv (direktiv 2000/43).
8. I lovbekendtgørelse nr. 1877 af 27. september 2021 om almene boliger mv. (almenboligloven) er det således bestemt, at den eller de almene boligafdelinger, der ejer et boligområde, i fællesskab med kommunalbestyrelsen skal udarbejde en udviklingsplan for de almene boligområder, der betegnes som "omdannelsesområder". Indenrigs- og boligministeren skal godkende udviklingsplanen.
9. Et alment boligområde bliver i medfør af almenboliglovens § 61 a, stk. 4, betegnet som et "omdannelsesområde" (tidligere "hårdt ghettoområde"), hvis det igennem de seneste fem år har opfyldt betingelserne for at være et "parallelsamfund" (tidligere "ghetto").
10. Et "parallelsamfund" er, jf. almenboliglovens § 61 a, stk. 1 og 2, et boligområde, som opfylder mindst to af fire kriterier om beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet, kriminalitetsniveau, uddannelsesniveau og gennemsnitlige indkomst, og hvor der bor mere end 50 % "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande".
11. I udviklingsplanen skal den almene boligorganisation og kommunalbestyrelsen redegøre for, hvordan man inden den 1. januar 2030 vil nedbringe

andelen af almene familieboliger i boligområdet til højst 40 % af det samlede antal boliger.

12. Det er overladt til den almene boligorganisation og kommunalbestyrelsen at beslutte, hvordan nedbringelsen skal ske i det enkelte almene boligområde. I forarbejderne (lovbemærkningerne) til almenboligloven er det dog anført, at nedbringelsen eksempelvis kan ske ved at ændre almene familieboliger til ungdomsboliger eller ældreboliger, ved at opføre private boliger eller ved at erhverve samt sælge eller nedrive almene familieboliger.
13. Udviklingsplanen kan derfor have som konsekvens, at lejere i det almene boligområde skal opsiges. Konsekvenserne for de enkelte lejere i sagerne er beskrevet nedenfor.

Schackenborgvænge-sagerne

14. Schackenborgvænge er en almen boligafdeling i boligområdet Ringparken i Slagelse. Ringparken omfatter i alt fem boligafdelinger, hvoraf fire afdelinger er en del af boligorganisationen FOB, mens Schackenborgvænge, som denne sag vedrører, er en afdeling under Slagelse Almennyttige Boligselskab (SAB). Schackenborgvænge omfatter 136 almene boliger.
15. Ringparken blev med virkning fra den 1. december 2018 betegnet som et "hårdt ghettoområde", jf. almenboliglovens § 61 a, stk. 4 (efter den nugældende lovgivning et "omdannelsesområde"), idet boligområdet opfyldte alle fire betingelser i almenboliglovens § 61 a, stk. 1, om beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet, kriminalitetsniveau, uddannelsesniveau og gennemsnitlige indkomst, og da 55,6 % af beboerne samtidig tilhørte kategorien "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande", jf. almenboliglovens § 61 a, stk. 2.
16. I overensstemmelse med almenboliglovens § 168 a, stk. 1, udarbejdede FOB, SAB og Slagelse Kommune en udviklingsplan for Ringparken, der blev godkendt af byrådet den 27. maj 2019. Udviklingsplanen indebærer, at der skal ske en reduktion af andelen af almene familieboliger til 40 %, hvilket i forhold til Schackenborgvænge betyder, at der skal ske ommærkning af visse boliger til ungdomsboliger, nedrivning af almene familieboliger og opførelse af et nyt, privat byggeri.
17. SAB traf i juni 2019 beslutning om at frasælge fire boligblokke i Schackenborgvænge (136 almene familieboliger) til en privat køber. Da dette ikke var i overensstemmelse med den af Slagelse Kommune godkendte udviklingsplan, blev udviklingsplanen ajourført og godkendt af kommunen den 26. august 2019.

18. Ligeledes den 26. august 2019 godkendte kommunen "Udlejningskriterier for udlejning af ejendomme i udsatte boligområder i Slagelse Kommune, der afhændes til private købere", jf. almenboliglovens § 27 c. Slagelse Kommune formulerede de endelige udlejningskriterier den 17. september 2019. Dokumentet indeholder bestemmelser om, hvad der skal til for, at lejere i Schackenborgvænge kan blive boende i ejendommen efter frasalg. Der stilles krav om et bestemt indkomstgrundlag og om, at lejer og lejers partner ikke må have begået kriminalitet inden for de seneste seks måneder.
19. Udviklingsplanen – og frasalget af afdelingen Schackenborgvænge – blev godkendt af Trafik, Bygge- og Boligstyrelsen den 14. januar 2020.
20. Den 17. februar 2020 opsagde SAB 17 lejemål i Schackenborgvænge, herunder de fem sagsøgte lejere. Opsigelserne skete i overensstemmelse med de godkendte udlejningskriterier, og de opsagte lejere blev efter det oplyste ikke udvalgt ud fra et kriterium om, hvorvidt de er "indvandrere eller efterkommere fra ikkevestlige lande".
21. Om de enkelte lejere kan oplyses, at Sagsøgte 1 har boet i en familiebolig i Schackenborgvænge siden den 15. oktober 2012. Hun er født i Tyrkiet og er dansk statsborger. Hun har ikke accepteret tilbud om permanent genhusning.
22. Sagsøgte 2 har boet i en familiebolig i Schackenborgvænge siden den 15. april 2013. Der er ikke oplysninger om hendes fødeland, om hendes forældre er indvandrere, eller om hun har erhvervet dansk indfødsret. Hun har ikke accepteret tilbud om permanent genhusning.
23. Sagsøgte 3 har boet i en familiebolig i Schackenborgvænge siden den 1. november 2017. Hun er født i Bosnien og er bosnisk statsborger. Hun har ikke accepteret tilbud om permanent genhusning.
24. Sagsøgte 4 og Sagsøgte 5 har sammen boet i en familiebolig i Schackenborgvænge siden 1. september 2017. Sagsøgte 4 er født i Syrien, mens Sagsøgte 5 er født i Libanon. De har begge erhvervet dansk indfødsret. De er i 2022 flyttet til en lejbolig hos en privat udlejer.
25. De sagsøgte lejere gjorde alle indsigelse mod opsigelserne, og SAB anlagde ved stævninger af 7. maj 2020 sag mod dem med påstand om, at de skal anerkende, at afdelingens opsigelser af lejemålene er lovligt besluttet og opfylder betingelserne herfor i almenlejelovens § 85, stk. 1, nr. 2, jf. almenboliglovens § 61 a, stk. 1. Derudover har boligselskabet påstået, at de

sagsøgte skal fraflytte lejemålene hurtigst muligt på et af retten fastsat tidspunkt.

26. De fem sagsøgte har påstået frifindelse og har desuden nedlagt en påstand om, at SAB skal anerkende, at almenboliglovens § 61 a er ugyldig.
27. Fra den 1. december 2021 har Ringparken ikke længere udgjort et omdannelsesområde, da boligområdet ikke længere opfylder kriterierne om andelen af beboere uden tilknytning til arbejdsmarkedet, andelen af beboere, der er dømt for visse former for kriminalitet, og den gennemsnitlige indkomst for beboerne. SAB er dog fortsat forpligtet til at gennemføre den godkendte udviklingsplan for området.

Mjølnerparken-sagen

28. Mjølnerparken er en almen boligafdeling i København under boligorganisationen Bo-Vita. Mjølnerparken består af 528 familieboliger og 32 ungdomsboliger fordelt på fire karréer.
29. Mjølnerparken har siden den 1. december 2018 været betegnet som et "hårdt ghettoområde" (nu "omdannelsesområde"), idet boligområdet siden da har opfyldt tre af de fire kriterier i almenboliglovens § 61 a, stk. 1, og da ca. 80 % af beboerne i området samtidig tilhører kategorien "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande", jf. almenboliglovens § 61 a, stk. 4, jf. stk. 2. Mjølnerparken er fortsat betegnet som et "omdannelsesområde".
30. Bo-Vita udarbejdede derfor i medfør af almenboliglovens § 168 a, stk. 1, en udviklingsplan for området dateret den 8. maj 2019.
31. Udviklingsplanen indebærer en videreførelse af en såkaldt helhedsplan for boligområdet, der blev vedtaget den 10. september 2015. Ud over det, som allerede var indeholdt i helhedsplanen, indebærer udviklingsplanen navnlig, at der i boligområdet skal ske en reduktion af andelen af almene familieboliger til 40 % eller 226 boliger, hvilket skal ske ved frasalg af karré 2 og 3. Det bemærkes, at der verserer sager ved boligretten, rejst af sagsøgerne i denne sag mod boligforeningen Bo-Vita, der angår grundlaget for opsigelserne.
32. Udviklingsplanen blev godkendt af Københavns Kommune den 20. juni 2019 og af Transport- og Boligministeriet (nu Social-, Bolig- og Ældreministeriet) den 10. september 2019.

33. Den 22. december 2021 oplyste Bo-Vita på sin hjemmeside, at Bo-Vita havde indgået en aftale om salg af lejlighederne i karré 2 og 3. Efter lovgivningen påhviler det Bo-Vita at opsigte lejerne i de omfattede karréer.
34. Den 2. juni 2022 godkendte Københavns Kommune salget, og salget blev den 4. januar 2023 ligeledes godkendt af Social- og Boligstyrelsen. Nogle af sagsøgerne har ved stævning af 21. april 2023 rejst en selvstændig sag ved Københavns Byret om gyldigheden af denne godkendelse.
35. Sagsøgerne i denne sag er eller var alle bosiddende i karré 2 og 3.
36. Sagsøger 1 har boet i en familiebolig i Mjølnerparken siden 1994. Han er født i Pakistan og har erhvervet dansk indfødsret. Aktuelt er han midlertidigt genhuset uden for Mjølnerparken og er blevet tilbudt genhusning i Mjølnerparkens karré 4, hvilket han har accepteret.
37. Sagsøger 2 har boet i en familiebolig Mjølnerparken siden 1995. Han er født i Libanon og har dansk indfødsret. Aktuelt er han midlertidigt genhuset uden for Mjølnerparken og er blevet tilbudt genhusning i Mjølnerparkens karré 4, hvilket han har accepteret.
38. Sagsøger 4 har boet i en familiebolig i Mjølnerparken siden 1987. Han er født i Pakistan og har dansk indfødsret. Aktuelt er han midlertidigt genhuset uden for Mjølnerparken og er blevet tilbudt genhusning i Mjølnerparkens karré 4, hvilket han har accepteret.
39. Sagsøger 5 har boet i en familiebolig i Mjølnerparken siden 2002. Han er født i Syrien og har dansk indfødsret. Han er på nuværende tidspunkt ikke blevet opsagt og bor derfor fortsat i sin lejebolig.
40. Sagsøger 6 har boet i en familiebolig i Mjølnerparken siden 2002. Hun er født i Syrien og har dansk indfødsret. Hun er på nuværende tidspunkt ikke blevet opsagt og bor derfor fortsat i sin lejebolig.
41. Sagsøger 7 har boet i en familiebolig i Mjølnerparken siden 1994. Han er født i Syrien og var statsløs palæstinenser, inden han fik dansk indfødsret. Lejemålet blev som led i udviklingsplanen opsagt pr. 1. november 2022 af Bo-Vita. Han har accepteret genhusning uden for Mjølnerparken.
42. Sagsøger 8 har boet i en familiebolig i Mjølnerparken siden 1994. Han er født i Syrien og var statsløs palæstinenser, inden han fik dansk indføds-

ret. Lejemålet blev som led i udviklingsplanen opsagt af Bo-Vita pr. 1. november 2022. Han har accepteret genhusning uden for Mjølnerparken.

43. Sagsøger 9 har boet i Mjølnerparken siden 2002 og lejede en familiebolig i Mjølnerparken i karré 2. Hun er født i Libyen og har dansk indfødsret. Lejeboligen blev som led i udviklingsplanen opsagt pr. 1. november 2022 af Bo-Vita. Hun har accepteret genhusning uden for Mjølnerparken.
44. Sagsøger 10 har boet i en familiebolig i Mjølnerparken siden 2014. Hun er født i Danmark og har dansk indfødsret. Lejemålet blev som led i udviklingsplanen opsagt pr. 1. november 2022 af Bo-Vita, hvilket Sagsøger 10 har gjort indsigelse mod. Der verserer på nuværende tidspunkt en sag herom ved boligretten i København. Hun er aktuelt midlertidigt genhuset i Mjølnerparken.
45. Sagsøger 11 har boet i en familiebolig i Mjølnerparken siden 2012. Hun er født i Danmark og har dansk indfødsret. Lejemålet blev som led i udviklingsplanen opsagt pr. 2. januar 2023 af Bo-Vita. Hun har accepteret genhusning uden for Mjølnerparken.
46. Sagsøger 1 har boet i Mjølnerparken hele sit liv og lejer en familiebolig. Hun er født i Danmark og har dansk indfødsret. Hendes forældre er begge født i Libanon og har dansk indfødsret. Hun har på nuværende tidspunkt ikke modtaget opsigelse af sin lejebolig.
47. Sagsøgerne anlagde den 27. maj 2020 sag mod Social-, Bolig- og Ældreministeriet (da Indenrigs- og Boligministeriet) med påstand om, at ministeriets godkendelse den 10. september 2019 af udviklingsplanen for Mjølnerparken er ugyldig, herunder fordi planen har hjemmel i almenboliglovens § 61 a, stk. 4.
48. Ministeriet har påstået frifindelse.

Parternes anbringender om forskelsbehandling

Schackenborgvænge-sagerne

49. Sagsøger, SAB, har anført bl.a., at opsigelsen af de sagsøgte lejemål er sket med hjemmel i almenlejelovens § 85, stk. 1, nr. 2, hvorefter en udlejer kan opsiges lejeaftalen, bl.a. når en ejendom, som er beliggende i et udsat boligområde, jf. almenboliglovens § 61 a, stk. 1, eller i et boligområde omfattet af en udviklingsplan, helt eller delvist overdrages.

50. SAB havde ingen indflydelse på, at området den 1. december 2018 blev kategoriseret som et "hårdt ghettoområde" (nu "omdannelsesområde"), og boligselskabet er forpligtet til at overholde reglerne i almenboligloven, herunder §§ 168 a og 168 b om at nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40 % i "omdannelsesområder".
51. SAB har derfor i samarbejde med FOB og Slagelse Kommune udarbejdet en udviklingsplan for området i henhold til almenboliglovens § 168 a. Udviklingsplanen er godkendt af bl.a. repræsentantskabet for SAB, Slagelse Kommune og ministeriet.
52. Schackenborgvænge er i forlængelse heraf solgt til Estate Invest A/S, hvilket salg er godkendt af alle myndigheder. Selve opsigelserne er foretaget på baggrund af de udlejningskriterier, som Slagelse Kommune den 26. august 2019 vedtog i medfør af almenboliglovens § 27 c. Planen har haft den ønskede effekt, idet Ringparken fra den 1. december 2021 ikke længere udgør et "omdannelsesområde".
53. Opsigelserne er ikke ulovlig forskelsbehandling i strid med lov om etnisk ligebehandling § 3. Der er hverken tale om direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af lejernes etniske oprindelse. SAB har ikke udvalgt de 17 lejere, som er blevet opsagt, på baggrund af lejernes race eller etniske oprindelse. Kriterierne for opsigelserne er dels lejernes indkomstgrundlag, dels om lejer eller andre i lejers husstand inden for de seneste seks måneder har begået kriminalitet. Kriterierne lægger sig op ad de kommunale anvisningsregler i almenboliglovens § 59, stk. 6, nr. 1.
54. Det følger af artikel 3, stk. 2, i ligebehandlingsdirektivet, at direktivet ikke omfatter forskelsbehandling på grund af nationalitet, men alene forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Det anerkendes samtidig, at de enkelte stater på visse områder har en interesse i og et behov for at kunne forskelsbehandle på grund af nationalitet.
55. Begrebet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" i almenboliglovens § 61 a, stk. 2, er et nationalt begreb, idet "ikkevestlige lande" er defineret som: "alle andre lande end vestlige lande" og omfatter således mindst 155 lande. I de vestlige lande lever i dag ca. 940.000.000 mennesker, mens der i ikkevestlige lande lever ca. 7.060.000.000 mennesker. Befolkningen i verdens ikkevestlige lande udgør således ca. 88,25% af verdens befolkning.
56. De sagsøgte lejere har anført bl.a., at SAB er forpligtet til at følge dansk lovgivning, men ikke i tilfælde, hvor dansk ret strider mod internationale forpligtelser.

57. Der er i denne sag tale om en direkte forskelsbehandling. Almenboliglovens § 61 a er ikke i overensstemmelse med ligebehandlingsdirektivet.
58. Direktivets formål er at fastlægge rammerne for bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race eller etnicitet eller etnisk oprindelse med henblik på at iværksætte princippet om ligebehandling i medlemsstaterne.

Mjølnerparken-sagen

59. De sagsøgende lejere har anført bl.a., at begrebet "race eller etnisk oprindelse" i artikel 2, stk. 2, litra a, i ligebehandlingsdirektivet skal fortolkes således, at det omfatter kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande", og at bestemmelsen er til hinder for, at en gruppe af beboere – både vestlige og ikke vestlige – i et boligområde kan opsiges med den begrundelse, at bl.a. andelen af "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" overstiger 50 %.
60. Det kan udledes af bl.a. EU-Domstolens dom i sag C-688/15, Jyske Finans, præmis 16, at begrebet "race eller etnisk oprindelse" i direktivets artikel 2, stk. 2, litra a, omfatter "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande", bl.a. på grund af den direkte og uløselige forbindelse, der består mellem denne afgrænsning og begrebet "race eller etnisk oprindelse", og inddelingen af personer tilhørende "vestlige" og "ikke vestlige lande" samt "indvandrere" og "efterkommere" fra disse lande. Alle vestlige lande har en flertalsbefolkning, der opfattes som hvid.
61. Den konkrete anvendelse og omtale af begrebet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" er sket med talrige henvisninger direkte til beboernes etniske oprindelse og påståede generelle karakteristika, jf. bl.a. det politiske udspil, der gik forud for indførelsen af § 61 a i almenboligloven, "Ét Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer i 2030".
62. Det følger af EU-Domstolens praksis, at det er direkte forskelsbehandling, når en eller flere grupper – som det er tilfældet for de berørte lejere i Mjølnerparken – på grund af etnisk oprindelse stigmatiseres af tiltag og udsættes for ringere behandling end andre ved at miste deres lejeboliger.
63. Det er herved uden betydning, at den berørte gruppe af beboere i Mjølnerparken omfatter både personer med "vestlig" og "ikkevestlig" baggrund, jf. i den retning EU-Domstolens dom i sag C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD, præmis 56.

64. Begrebet "personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse" i direktivets artikel 2, stk. 2, litra b), om indirekte forskelsbehandling skal ligeledes fortolkes således, at kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" er omfattet af bestemmelsen, og bestemmelsen er derfor ligeledes til hinder for, at en gruppe af beboere kan opsiges med den begrundelse, at bl.a. andelen af "indvandrere og ikkevestlige efterkommere" overstiger 50 %. Kriteriet er ikke en "tilsyneladende neutral betingelse", som det er forudsat i artikel 2, stk. 2, litra b).
65. Hvis det imidlertid – uanset det anførte – lægges til grund, at der er tale om en "tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis", gøres det gældende, at kriteriet netop i tilstrækkelig grad vedrører personer med "bestemt" race eller etnisk oprindelse. Gruppen af beboere med ikkevestlig baggrund udgør over 80 % af beboerne i boligområdet.
66. Selvom det lægges til grund, at kriteriet ikke i sig selv kan anses for at omfatte personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse i artikel 2, stk. 2, litra b, gøres det gældende, at de konkrete statistiske oplysninger viser, at de største beboergrupper, der påvirkes af udviklingsplanen for Mjølnerparken, har libanesisk eller somalisk baggrund, hvilket ses at udgøre en bestemt race eller etnisk gruppe.
67. Det gøres videre gældende, at brugen af kriteriet ikke ses at forfølge et legitimt mål. Formålet er således at reducere antallet af almene familieboliger med henblik på at gøre området til et "attraktivt boligområde", herunder ved at sikre en blanding af boligtyper og dermed en ændret beboersammensætning. Sammenholdes dette med det underliggende formål om at "udrydde ghettoer", som er afgørende defineret ved, at over 50 % af beboere i et område har ikkevestlig baggrund, ses det reelle formål med godkendelse af en udviklingsplan at være at sikre fjernelsen af beboere med ikkevestlig baggrund. Netop tabet af en familiebolig er blevet anerkendt af EU-Domstolen som et ekstremt indgreb i de grundlæggende rettigheder.
68. En række af sagsøgerne er blevet opsagt fra deres lejemål eller er som led i gennemførelsen af udviklingsplanen fraflyttet deres lejemål. Allerede på grund af godkendelsen af udviklingsplanen er der sket indgreb i deres rettigheder ved, at de er blevet stigmatiseret og er eller risikerer at blive opsagt fra deres lejemål.
69. Sagsøgte, Social, Bolig- og Ældreministeriet, har anført bl.a., at begrebet "etnisk oprindelse" i direktiv 2000/43 skal fortolkes således, at det ikke omfatter kategorien "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande".

70. Det udgør således ikke direkte forskelsbehandling i medfør af artikel 2, stk. 2, litra a, at almenboliglovens § 168 a pålægger de almene boligforeninger i et boligområde, der kategoriseres som et "omdannelsesområde" (tidligere "hårdt ghettoområde"), at udarbejde en udviklingsplan for boligområdet. Det gælder, selvom det i medfør af almenboliglovens § 61 a, stk. 2, er en selvstændig betingelse for at blive kategoriseret som et "omdannelsesområde", at der bor mere end 50 % såkaldte "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" i området.
71. Kategorien "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" er udviklet af Danmarks Statistik til statistiske formål og optræder flere steder i den danske lovgivning. Vurderingen af, om en person tilhører kategorien, foretages udelukkende på baggrund af personens fødested og personens forældres fødested og/eller statsborgerskab.
72. I sagen C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD, præmis 46, præciserede EU-Domstolen, 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.
73. Denne praksis har EU-Domstolen videreført i C-688/15, Jyske Finans, hvor det er fastslået, at en persons fødeland ikke i sig selv kan være afgørende for fastlæggelsen af en persons etniske oprindelse, jf. præmis 18. Etnisk oprindelse kan således 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, jf. præmis 19.
74. Den særdeles brede kreds af personer, der er omfattet af kategorien "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande", har ingen fællestræk for så vidt angår nationalitet, sprog, kulturel baggrund, traditioner og levested, eller fælles skikke, overbevisninger, traditioner og egenskaber, der stammer fra en fælles eller formodet fælles fortid.
75. Der er således ingen direkte og uløselig forbindelse mellem kategorien "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" i almenboliglovens § 61 a, stk. 2 – der omfatter mere end halvdelen af jordens befolkning – og begrebet "etnisk oprindelse", som det optræder i direktiv 2000/43.
76. Reglen i almenboliglovens § 168 a, stk. 1, sammenholdt med lovens § 61 a, stk. 2, udgør heller ikke indirekte forskelsbehandling i medfør af artikel 2, stk. 2, litra b, i direktiv 2000/43.

77. Sagsøgerne har alene peget på statistik, der viser, at de største beboergrupper i lige netop Mjølnerparken har libanesisk og somalisk baggrund. Også i denne henseende forveksler sagsøgerne altså "etnisk oprindelse" med "nationalitet", som utvivlsomt ikke er omfattet af direktiv 2000/43, jf. dennes artikel 3, stk. 2.
78. Endelig anvendes almenboliglovens § 61 a, stk. 2, uden forskel på alle personer, der tilhører kategorien "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande", hvilket var udslagsgivende for EU-Domstolen i C-688/15, Jyske Finans, præmis 29. Der henvises endvidere til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 1995, Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien, nr. 9214/80, 9473/81 og 9474/81, præmis 85.
79. Under alle omstændigheder har reglerne i almenboligloven til formål at sikre en vellykket integration, hvilket udgør et tvingende alment hensyn i EU-retten, jf. C-561/14, Caner Genc mod Integrationsministeriet, præmis 54-56. Reglerne er endelig proportionale, idet de er både egnede og nødvendige som integrationsfremmende tiltag.

Biintervenienterne

80. Institut for Menneskerettigheder er biinterveneret i begge sager til støtte for lejerne. Desuden er BL – Danmarks Almene Boliger biinterveneret til støtte for SAB, mens FN's særlige rapportører for henholdsvis nutidige former for racisme mv. og for ordentlige boligforhold mv. er biinterveneret til støtte for lejerne i Mjølnerparken-sagen.
81. Institut for Menneskerettigheder har anført bl.a., at godkendelsen af udviklingsplanen (Mjølnerparken) og opsigelsen af lejemålene (Schackenborgvænge) udgør direkte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse i strid med § 3, stk. 1, jf. stk. 2, i lov om etnisk ligebehandling, fordi der er lagt vægt på kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande", og fordi dette kriterium er direkte og uløseligt forbundet med etnisk oprindelse. Etniciteten er således bestemmende for afgørelsen om at iværksætte en foranstaltning, som medfører ringere behandling, ligesom den ringere behandling er indført af grunde, der relaterer sig til etnisk oprindelse, jf. EU-Domstolens dom i sag C-83/14, CHEZ Razpredelne Bulgaria AD, præmis 76, 91 og 95.
82. Direkte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse forudsætter – i modsætning til indirekte forskelsbehandling – ikke, at en "bestemt" etnisk gruppe kan identificeres.

83. Kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" er direkte og uløseligt forbundet med etnisk oprindelse. Det fremgår flere steder i lovforslagene mv., at lovgiver har ønsket at imødegå problemer med en bestemt befolkningsgruppe på grund af etnisk oprindelse. Kriteriet har til formål at ramme en bestemt befolkningsgruppe i Danmark, der, ifølge forarbejderne, adskiller sig fra størstedelen af den danske befolkning på grund af deres normer og værdier, som relaterer sig til borgernes afstamning, nationale, slægtsmæssige og kulturelle tilhørsforhold og oprindelse. En sådan inddeling af befolkningen er en inddeling efter etnisk oprindelse, jf. Domstolens dom i C-83/14, *Razpredelenie Bulgaria AD*, præmis 46. Det er uden betydning, at kriteriet rammer en gruppe af personer med flere forskellige etniske oprindelser.
84. Lejerne i disse sager behandles ringere end beboere i andre almene boligområder, der ikke er klassificeret som en "hård ghetto" (nu et "omdannelsesområde"), dels fordi beboerne risikerer at blive udsat fra deres nuværende bolig, og dels fordi klassificeringen som "ghetto" eller "parallelsamfund" er stigmatiserende.
85. Det følger af den menneskeretlige regulering og praksis, at hjemmet er af fundamental betydning.
86. Dertil kommer, at det følger af bl.a. EU-Domstolens dom i sag C-83/14, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD*, præmis 64-69, at kravet om ringere behandling ikke kan betinges af en særligt "alvorlig" ulempe.
87. Risikoen for tvangsmæssig og permanent udsættelse af lejerne fra deres bolig er ringere behandling i lovens forstand. Boligen og boligens beliggenhed danner rammen for deres familie- og privatliv og har betydning for deres sociale og kulturelle netværk samt følelse af tilhør og tryghed. Det faktum, at der tilbydes genhusning, ændrer ikke herved.
88. Desuden er stigmatisering, stereotypisering og fordomme efter EU-Domstolens praksis helt centrale elementer i vurderingen af diskrimination.
89. Den direkte diskrimination kan ikke retfærdiggøres med henvisning til saglige hensyn – med undtagelse af de situationer, hvor der er positiv hjemmel hertil, eller hvor der foreligger positiv særbehandling.
90. FN's særlige rapportører har anført bl.a., at "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" ikke er en neutral kategori, men bygger på afstamning, race, etnisk og national oprindelse, og at kategoriseringen afføder direkte og indirekte racediskrimination.

91. De internationale menneskerettigheder definerer forbuddet mod race-diskrimination bredt, jf. artikel 1, stk. 1, i FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (ICERD).
92. Brugen af kategorien "ikkevestlig" til at fastlægge boligudviklingspolitik og udsætte lejere for fortrængning fra deres boliger, der hverken er nødvendig eller berettiget, er et brud på Danmarks retlige forpligtelser i medfør af ICERD og ICESCR (FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder).
93. Opdelingen i "vestlig" og "ikkevestlig" og anvendelsen af sidstnævnte kategori til at hjemle boligsanering og sondre mellem "udsatte boligområder", "ghettoer" og "hårde ghettoer" udgør forbudt direkte diskrimination på grundlag af afstamning og national eller etnisk oprindelse. Selvom kategorien af lande, som udgør "vestlige" lande, er geografisk usammenhængende, består den fortrinsvis af europæiske nationer og europæiske bosætterkoloniale nationer, hvor størstedelen eller et flertal af borgerne er hvide. Lande på den "ikkevestlige" liste består omvendt fortrinsvis af ikke-hvide nationer, herunder alle verdens nationer, som har et muslimsk flertal. "Udsatte boligområder" med socioøkonomiske indikatorer identiske med "ghettoerne" bliver – modsat områder, hvor mere end 50 % af beboerne er "ikkevestlige" – ikke underkastet de udvidede saneringskrav, hvis der er tale om lokalsamfund med et flertal af "vestlige" beboere. Der er dermed tale om en formålsrettet sondring på grundlag af områdernes etniske beskaffenhed. Det forhold, at kategorien "ikkevestlig" omfatter mennesker af adskillige nationale eller etniske oprindelser, udelukker ikke racediskrimination, jf. bl.a. CERD's afgørelse i sagen Murat Er mod Danmark (CERD/C/71/D/40/2007).
94. Desuden bliver lejerne udsat for racediskrimination ved krænkelse af retten til bolig. Ikke-diskriminering og ligebehandling er grundlæggende principper i retten til ordentlige boligforhold, som er fastsat i ICESCR artikel 11. Der henvises desuden til artikel 2, stk. 2, og til ICERD artikel 5, litra e, nr. iii).
95. Lejernes retssikkerhed med hensyn til besiddelsesform og boligens beliggenhed og hensigtsmæssighed, der er nogle af de syv kernekomponenter i retten til ordentlige boligforhold, som FN's Komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder har formuleret i sin generelle bemærkning nr. 4, er truet i denne sag, alene fordi de er – eller bor ved siden af – "ikkevestlige" beboere i "hårde ghettoområder".

Retsgrundlag

Danske regler
Almenboligloven

96. Den nugældende almenboliglov (lovbekendtgørelse nr. 1877 af 27. september 2021 om almene boliger m.v. med senere ændringer) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 61 a. Ved et udsat boligområde forstås et område, hvor mindst to af følgende kriterier er opfyldt:

- 1) Andelen af beboere i alderen 18-64 år, der er uden tilknytning til arbejdsmarked eller uddannelse, overstiger 40 pct. opgjort som gennemsnittet over de seneste 2 år.
- 2) Andelen af beboere dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer udgør mindst tre gange landsgennemsnittet opgjort som gennemsnittet over de seneste 2 år.
- 3) Andelen af beboere i alderen 30-59 år, der alene har en grundskoleuddannelse, overstiger 60 pct.
- 4) Den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige i alderen 15-64 år i området eksklusivt uddannelsessøgende udgør mindre end 55 pct. af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen.

Stk. 2. Ved et parallelsamfund forstås et boligområde, hvor andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande overstiger 50 pct., og hvor mindst to af kriterierne i stk. 1 er opfyldt.

Stk. 3. Ved et boligområde nævnt i stk. 1 og 2 forstås fysisk sammenhængende matrikelnumre, som i 2010 var ejet af almene boligafdelinger og havde sammenlagt mindst 1.000 beboere. Indenrigs- og boligministeren kan godkende opdeling af boligområder, og at andre matrikelnumre, som er fysisk sammenhængende med matrikelnumrene i 1. pkt., indgår i boligområdet.

Stk. 4. Ved et omdannelsesområde forstås et boligområde, som de seneste 5 år har opfyldt betingelserne i stk. 2.

Stk. 5. Indenrigs- og boligministeren offentliggør den 1. december hvert år, hvilke områder der opfylder betingelserne i stk. 1, 2 og 4 og § 61 b.

...

§ 168 a. Den almene boligorganisation og kommunalbestyrelsen skal i fællesskab udarbejde en udviklingsplan for et omdannelsesområde, jf. § 61 a, stk. 4. Den fælles udviklingsplan skal have som sit mål inden den 1. januar 2030 at nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40 pct. af alle boliger i det pågældende omdannelsesområde, jf. § 61 a, stk. 4. Ved opgørelse af det samlede antal boliger i det pågældende boligområde kan medtælles boliger, som er nedrevet efter 2010, og som ikke er erstattet af andre almene familieboliger. Erhvervsareal indgår i opgørelsen af antal boliger, således at hvert 75-kvadratmeters erhvervsareal opgøres som en bolig.

Stk. 2. Indenrigs- og boligministeren skal godkende udviklingsplaner efter stk. 1.

Stk. 3. Indenrigs- og boligministeren kan i særlige tilfælde efter ansøgning dispensere fra reglen i stk. 1, 2. pkt., når ...

...

§ 168 b. Opnås der ikke enighed om en fælles udviklingsplan, jf. § 168 a, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen anmode indenrigs- og boligministeren om at godkende en kommunal udviklingsplan. Den kommunale udviklingsplan skal have som sit mål inden den 1. januar 2030 at nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40 pct. af alle boliger i det pågældende omdannelsesområde, jf. § 61 a, stk. 4. Ved opgørelse af det samlede antal boliger i det pågældende boligområde kan medtælles boliger, som er nedrevet efter 2010, og som ikke er erstattet af andre almene familieboliger. Erhvervsareal indgår i opgørelsen af antal boliger, således at hvert 75-kvadratmeters erhvervsareal opgøres som en bolig. Ministeren sender den kommunale udviklingsplan i høring hos den almene boligorganisation, før ministeren træffer beslutning efter 1. pkt. *Stk. 2.* Kommunalbestyrelsen kan give almene boligorganisationer påbud om at gennemføre en godkendt kommunalplan efter stk. 1, herunder udføre foranstaltninger, som er af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af den kommunale udviklingsplan og for varetagelsen af almene samfundsinteresser, inden for en frist fastsat af kommunalbestyrelsen.

...

Stk. 6. Indebærer en kommunal udviklingsplan efter stk. 2 påbud om salg eller nedrivning, overtager kommunalbestyrelsen genhusningsforpligtelsen og afholder udgifter hertil.

Stk. 7. Indenrigs- og boligministeren kan i særlige tilfælde efter ansøgning dispensere fra kravet i stk. 1, 2. pkt., når

..."

97. De nuværende betegnelser i § 61 a blev indført ved lov nr. 2157 af 27. november 2021 om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og lov om kommunal anvisningsret. Betegnelsen "parallel-samfund" erstattede herved "ghetto", mens betegnelsen "omdannelsesområde" erstattede betegnelsen "hårdt ghettoområde". Det var alene terminologien, der blev ændret.
98. Almenboliglovens § 61 a blev indsat ved lov nr. 1610 af 22. december 2010. På daværende tidspunkt skulle flere kriterier være opfyldt, for at et boligområde kunne karakteriseres som et "ghettoområde". Kriteriet om, at andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande skulle overstige 50 %, var alene et muligt kriterium og var således ikke en nødvendig betingelse for, at et område skulle anses for at være et "ghettoområde".
99. Af de almindelige bemærkninger i lovforslag nr. L 60 af 17. november 2010, der lå til grund for den nævnte ændringslov, fremgår bl.a.:

"1. Lovforslagets baggrund og formål

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. Regeringen og Dansk Folkeparti har på den baggrund, som en del aftalerne for finansloven 2011, indgået en aftale om, at udlændinge, med undtagelse af udenlandske studerende, fra lande uden for Den Europæiske Union (EU), Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) og Schweiz, ikke skal kunne anvise en bolig i et sådant område. Lovforslaget indeholder endvidere en definition af, hvad der forstås ved et ghettoområde. Dette forslag indgår som en del af aftalen om styrket indsats i ghettoområderne og om anvendelsen af den almene boligsektors midler. Aftalen er indgået mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre den 8. november 2010. Liberal Alliance har tilsluttet sig aftalen.

...

2.2.2. Forslag vedrørende definition af ghettoområder

Der er i den samlede indsats overfor ghettoer og udsatte boligområder behov for at målrette nogle initiativer til de mest udsatte boligområder – ghettoområderne. Ved definitionen af et ghettoområde foreslås det, at der lægges vægt på tre faktorer i områderne; andel af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, andel uden arbejdsmarkedstilknudning og andel dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer, som hver for sig indikerer, at der er et socialt og samfundsmæssigt problem, som afviger så meget fra det generelle billede i Danmark, at der er behov for at gøre en særlig indsats."

100. Definitionen af et ghettoområde blev ændret ved lov nr. 1609 af 26. december 2013 om ændring af lov om almene boliger m.v. Af bemærkningerne til lovændringen, jf. lovforslag nr. L 45 af 31. oktober 2013, fremgår bl.a. om baggrunden for ændringen af definitionen:

"3.1.2. Forslag til ny definition af ghettoområder

Med henblik på at sikre en bredere tilgang til definitionen af ghettoområder foreslås det, at de nugældende tre kriterier suppleres med to nye kriterier vedr. uddannelse og indkomst.

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.

...”

101. Den nuværende ordning med udviklingsplaner mv. blev indført ved lov nr. 1322 af 27. november 2018 om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og lov om leje. Det var i denne forbindelse, det blev indført som en nødvendig betingelse for at udgøre et ”ghettoområde”, at andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande overstiger 50 %.
102. Forud for lovforslaget, der førte til den pågældende lovændring, jf. herom nedenfor, havde den daværende regering i marts 2018 udarbejdet et udspil benævnt ”Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer 2023”. Af udspillet fremgår bl.a.:

”Regeringen ønsker et sammenhængende Danmark. Et Danmark som bygger på demokratiske værdier som frihed og retssikkerhed. Lige-værd og frisind. Tolerance og ligestilling. Et Danmark hvor alle deltager aktivt.

I de sidste knap 40 år har Danmarks etniske sammensætning ændret sig markant. I 1980 var vi 5,1 millioner mennesker i Danmark. I dag er vi tæt på 5,8 millioner. Væksten i befolkningen kommer udefra. Både indvandrere og efterkommere af indvandrere. Størstedelen af de nye danskere har ikke-vestlig baggrund.

I 1980 var der omkring 50.000 personer med ikke-vestlig baggrund i Danmark. I dag er der næsten en halv million, jf. figur 1. Det svarer til en stigning fra ca. 1 pct. af befolkningen til ca. 8,5 pct.

Mange indvandrere klarer sig heldigvis godt. På virksomheder landet over fungerer det daglige samarbejde gnidningsløst kollega til kollega. Mange indvandrere deltager aktivt i den lokale sportsklub, vores mange foreninger og det danske samfund i øvrigt. Det skal de blive ved med.

Men der er for mange, der ikke deltager aktivt. Der er opstået parallelsamfund blandt personer med ikke-vestlig baggrund. Alt for mange indvandrere og efterkommere er endt uden tilknytning til det omgivende samfund. Uden uddannelse. Uden job. Og uden at kunne et tilstrækkeligt dansk.

Hvad er gået galt? I hvert fald tre ting.

For det første:

Den enkelte indvandrer har selv det største ansvar. For at lære dansk. For at få job og blive en del af lokalsamfundet. For at blive integreret i sit nye hjemland. Alt for få har grebet de muligheder, som Danmark tilbyder. På trods af at Danmark er et samfund med tryghed, frihed, gratis uddannelse og gode jobmuligheder.

For det andet:

Vi har som samfund i alt for mange år ikke stillet de nødvendige krav. Vi har haft alt for lave forventninger til de flygtninge og indvandrere, der kom til Danmark. Vi har ikke stillet tilstrækkeligt håndfaste krav om job og selvforsørgelse. Derfor er for mange indvandrere endt i langvarig passivitet.

For det tredje:

Vi har i årtier lukket for mange flygtninge og familiesammenførte ind i Danmark, som ikke er blevet integreret i det danske samfund. Og de har fået lov til at klumpe sig sammen i ghettoområder uden kontakt til det omkringliggende samfund. Selv efter mange år i Danmark. Fordi vi ikke har stillet tydelige krav om at blive en del af det danske fællesskab.

Problemerne er til at få øje på. Børn, unge og voksne, som bor og lever deres liv i Danmark. Men som reelt er uden kontakt til danskere og det danske samfund.

Der er slået huller i Danmarkskortet. Mange lever i større eller mindre isolerede enklaver. Her tager en alt for stor del af borgerne ikke tilstrækkeligt ansvar. De deltager ikke aktivt i det danske samfund og på arbejdsmarkedet. Vi har fået en gruppe borgere, som ikke tager danske normer og værdier til sig. Hvor kvinder regnes for mindre værd end mænd. Hvor social kontrol og manglende ligestilling sætter snævre grænser for den enkeltes frie udfoldelse.

Vi ser miljøer, hvor der i en del tilfælde opstår en negativ spiral med modkultur til følge.

Parallelsamfund er en stor belastning for sammenhængskraften i samfundet og for den enkelte.

- Det er en trussel mod vores moderne samfund, når frihed, demokrati, ligestilling og tolerance ikke accepteres som grundlæggende værdier. Og når rettigheder og pligter ikke følges ad.
- Utrygheden i udsatte boligområder er med til at skubbe ressourcestærke borgere ud af områderne. Det gør det sværere at tiltrække nye borgere.
- Det hæmmer børn og unges muligheder, når de vokser op uden at lære ordentligt dansk.
- Det er et alvorligt indgreb i den enkeltes frihed og udfoldelsesmuligheder, når der udøves social kontrol over for kvinder og unge. Og når der er vold i hjemmet.
- Det er en økonomisk belastning, når borgere ikke deltager på arbejdsmarkedet.

Den seneste opgørelse fra Finansministeriet viser, at indvandrere og efterkommere med ikke-vestlig baggrund kostede Danmark 36 milliarder kroner i 2015. Danske skatteydere kunne have sparet næsten 17 milliarder kroner, hvis ikke-vestlige indvandrere havde været i beskæftigelse i samme omfang som danskere.

..."

103. Af lovforslaget (nr. L 38 af 3. oktober 2018) fremgår bl.a.:

"1. Indledning

Regeringen fremlagde den 1. marts 2018 udspillet *Ét Danmark uden parallelsamfund - Ingen ghettoer i 2030*. På grundlag af regeringens udspil har regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) den 9. maj 2018 indgået en aftale med Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti om initiativer på boligområdet, der modvirker parallelsamfund, og den 11. maj 2018 indgået aftale med samme partier om forbud mod indflytning i de hårdeste ghettoområder for ydelsesmodtagere i kontanthjælpssystemet.

Parterne er enige om, at der skal gennemføres gennemgribende fysiske forandringer af ghettoområderne og en forebyggende indsats i de udsatte boligområder, så de ikke udvikler sig til ghettoområder. De nye muligheder og forpligtigelser bygger ovenpå og udvider de eksisterende indsatser, der er i gang i ghettoområderne

...

2.1.2. Transport-, Bygnings- og Boligministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

I forbindelse med indsatsen mod parallelsamfund er det Transport-, Bygnings- og Boligministeriets opfattelse, at ghettokriterierne bør opdateres og konsolideres. Det skal gøre kriterierne mere robuste. Samtidig skal det sikres, at indsatserne rettes mod de rigtige områder, og derfor er der behov for at lave en afgrænsning af udsatte boligområder og herudfra at definere de mere belastede ghettoområder.

...

Ud fra forslaget om afgrænsning af udsatte boligområder defineres de mere belastede ghettoområder. Det foreslås i § 61 a, stk. 2, at ved et ghettoområde forstås et boligområde, hvor andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande overstiger 50 pct., og hvor mindst to af de ovennævnte 4 kriterier er opfyldt. Ghettoområder bliver således en delmængde af de udsatte boligområder. Med afgrænsningen sættes der fokus på, at den centrale udfordring i ghettoområderne er manglende integration af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande.

Endelig foreslås det at afgrænse en delmængde af de ghettoområder, som i en række år har været ghettoområder. Formålet er at målrette udvalgte initiativer til denne delgruppe for at sikre en intensiv og fokuseret indsats i de ghettoområder, som i en årrække har været karakteriseret ved massive boligsociale problemer. Ved et hårdt ghettoområde forstås et boligområde, som de seneste 4 år har opfyldt betingelserne for at være et ghettoområde, jf. den foreslåede § 61 a, stk. 4."

104. Begreberne "indvandrere", "efterkommere", "vestlig" og "ikke-vestlig" er ikke nærmere defineret i almenboligloven eller dens forarbejder. Danmarks Statistik har udarbejdet følgende definitioner til statistiske formål,

som ubestridt også anvendes ved opgørelsen af, hvor mange "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande", der bor i et alment boligområde.

"Indvandrere

Indvandrere er født i udlandet. Ingen af forældrene er 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.

Efterkommere

Efterkommere er født i Danmark. Ingen af forældrene er 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, men som personer med dansk oprindelse. Fastholder danskfødte forældre imidlertid begge et udenlandsk statsborgerskab, vil deres børn blive klassificeret som efterkommere.

...

Vestlige lande

Vestlige lande omfatter EU, Andorra, Australien, Canada, Island, Liechtenstein, Monaco, New Zealand, Norge, San Marino, Schweiz, Storbritannien, USA og Vatikanstaten.

Ikke-vestlige lande

Ikke-vestlige lande omfatter de europæiske lande Albanien, Bosnien-Hercegovina, Hviderusland, Jugoslavien, Kosovo, Makedonien, Moldova, Montenegro, Rusland, Serbien, Sovjetunionen, Tyrkiet og Ukraine. Alle lande i Afrika, Syd- og Mellemerika og Asien. Alle lande i Oceanien (på nær Australien og New Zealand) samt statsløse."

Lov om etnisk ligebehandling (lovbekendtgørelse nr. 438 af 15. maj 2012 om etnisk ligebehandling med senere ændringer)

105. Reglerne i artikel 2, stk. 2, litra a og b, i direktiv 2000/43, er gennemført i § 3 i den danske lov om etnisk ligebehandling, der har følgende ordlyd:

"§ 3. Ingen må udsætte en anden person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af vedkommendes eller en tredjemands race eller etniske oprindelse.

Stk. 2. 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.

Stk. 3. 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, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

..."

EU-retten

106. Der henvises til Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, artikel 1 og artikel 2, stk. 1 og 2. Der henvises endvidere til EU-Domstolens dom af 16. juli 2015 i sag C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (EU:C:2015:480), præmis 46-60, dom af 6. april 2017 i sag C-668/15, Jyske Finans (EU:C:2017:278), præmis 17-20, og dom af 10. juni 2021 i sag C-94/20, Land Oberösterreich (EU:C:2021:477).

Baggrunden for den præjudicielle forelæggelse

107. Det er et centralt tema i sagerne, om det er udtryk for forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse i strid med lov om etnisk ligebehandling og det bagvedliggende direktiv (direktiv 2000/43), at der efter almenboliglovens § 168 a, stk. 1, skal ske en nedbringelse af almene familieboliger i såkaldte omdannelsesområder (tidligere "hårde ghettoområder"). Ved et omdannelsesområde forstås således et boligområde, som i de seneste fem år har haft en befolknings sammensætning, hvor mere end 50 % er "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande", og hvor mindst to af fire kriterier om beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet, kriminalitetsniveau, uddannelsesniveau og gennemsnitlig indkomst endvidere er opfyldt, jf. lovens § 61 a, stk. 4, jf. stk. 2, jf. stk. 1.

108. Lejerne har gjort gældende bl.a., at opsigelsen af deres lejemål eller vedtagelsen af udviklingsplanen udgør direkte forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, herunder at kriteriet i almenboliglovens § 61 a, stk. 2, i sig selv er i strid med ligebehandlingsdirektivet. I denne forbindelse har lejerne anført bl.a., at "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" er omfattet af direktivets definition på "etnisk oprindelse". Subsidiært er der tale om indirekte forskelsbehandling, idet den praksis, at der sker opsigelse af lejerne, berører personer af en "bestemt race eller etnisk oprindelse".

109. SAB og ministeriet har heroverfor gjort gældende bl.a., at kriteriet "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" ikke er omfattet af begrebet "etnisk oprindelse" eller "bestemt etnisk oprindelse" i direktivets artikel 2, stk. 2, litra a og b.

110. Det er ubestridt, at begrebet "ikkevestlige lande" udgøres af alle andre lande end EU-landene, Andorra, Island, Lichtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand. Det er endvidere ubestridt, at begrebet stammer fra Danmarks Sta-

tistik, som definerer en "indvandrer" som en person født i udlandet af forældre, hvoraf ingen er både født i Danmark og dansk statsborger, og en "efterkommer" er en person født i Danmark af forældre, hvoraf ingen er både født i Danmark og dansk statsborger.

111. Ifølge EU-Domstolens praksis, jf. dom af 16. juli 2015 i sag C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD, præmis 46, og dom af 6. april 2017 i sag C-668/15, Jyske Finans, navnlig præmis 17-20, omfatter begrebet "etnisk oprindelse" samfundsgrupper, der bl.a. kendetegnes ved indbyrdes at have samme nationalitet, religiøse overbevisning, sprog, kulturelle baggrund, traditioner og levested. "Etnisk oprindelse" kan ikke afgøres alene på grundlag af ét kriterium, men bør baseres på en vifte af elementer, hvoraf visse har objektiv karakter og andre subjektiv karakter.
112. Det følger desuden af EU-Domstolens dom af 16. juli 2015 i sag C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD, at begrebet "forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse" i artikel 2, stk. 1, skal fortolkes således, at det finder anvendelse, uden at der sondres mellem, om den omhandlede foranstaltning berører personer, der er af en vis etnisk oprindelse, eller om den berører personer, der, uden at være af denne oprindelse, sammen med førstnævnte personer udsættes for en ringere behandling eller stilles særlig ufordelagtigt som følge af foranstaltningen.
113. Videre følger det af EU-Domstolens dom af 10. juni 2021 i sag C-94/20, Land Oberösterreich, at udtrykket "særlig ufordelagtigt" i artikel 2, stk. 2, litra b, skal forstås således, at det betyder, at det navnlig er personer af en bestemt etnisk oprindelse, som stilles i en ufordelagtig situation som følge af den omhandlede foranstaltning.
114. Østre Landsret finder, at det ikke af ordlyden af direktivets artikel 2 eller EU-Domstolens praksis kan udledes, om begrebet "etnisk oprindelse", henholdsvis "bestemt etnisk oprindelse," i artikel 2, stk. 2, litra a og b, under omstændigheder som de i sagen foreliggende – hvor der efter den danske almenboliglov skal ske en nedbringelse af almene familieboliger i såkaldte omdannelsesområder, og hvor det er en betingelse for kategoriseringen heraf, at der i et boligområde er mere end 50 % "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" – skal fortolkes således, at det omfatter en gruppe af personer, der er afgrænset som "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande".
115. Østre Landsret finder det desuden uafklaret, om artikel 2, stk. 2, litra a og b, i givet fald skal fortolkes således, at den i sagen beskrevne ordning da udgør direkte eller indirekte forskelsbehandling.

116. Da en afklaring af disse spørgsmål er af afgørende betydning for de aktuelle sagers udfald, finder landsretten det nødvendigt at anmode EU-Domstolen om at besvare nedenstående spørgsmål.

Thi bestemmes:

EU-Domstolen anmodes om at besvare følgende præjudicielle spørgsmål:

- 1) Skal begrebet "etnisk oprindelse", henholdsvis "bestemt etnisk oprindelse" i artikel 2, stk. 2, litra a og b, i direktiv 2000/43 fortolkes således, at disse begreber under omstændigheder som de i sagen foreliggende – hvor der efter den danske almenboliglov skal ske en nedbringelse af andelen af almene familieboliger i såkaldte omdannelsesområder, og hvor det er en betingelse for kategoriseringen heraf, at der i et boligområde er mere end 50 % "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" – omfatter en gruppe af personer, der er afgrænset som "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande"?
- 2) Hvis spørgsmål 1 helt eller delvis besvares bekræftende, skal artikel 2, stk. 2, litra a og b, da fortolkes således, at den i sagen beskrevne ordning udgør direkte eller indirekte forskelsbehandling?

