

21. april 2023

Stævning

Som advokat for

Sagsøger 1
Sagsøger 2
Sagsøger 3
Sagsøger 4
Sagsøger 5
Sagsøger 6
Sagsøger 7

indstævner jeg herved

Bolig- og Planstyrelsen
Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

til som sagsøgte at møde i nedennævnte sag, hvorunder jeg vil nedlægge følgende

PÅSTAND:

Bolig- og Planstyrelsen tilpligtes at anerkende, at styrelsens godkendelse af 4. januar 2023 om salg af almene boliger m.v. i Mjølnerparken, København N, er ugyldig.

SAGSFREMSTILLING

Sagen vedrører gyldigheden af Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget af karré II og III i Mjølnerparken til ejendomsinvesteringsselskabet NREP.

Sagen vedrører i den forbindelse om godkendelsen er i overensstemmelse med bl.a. Danmarks internationale forpligtelser, herunder som disse er gennemført i national ret.

Sagen har nær sammenhæng med en sag, der verserer ved Østre Landsret under sag BS-27824-OLR, der af en række af de samme sagsøgere er anlagt mod Indenrigs- og Boligministeriet (nu Social-, Bolig- og Ældreministeriet). Pågældende retssag er af Københavns Byret henvist til Østre Landsret efter retsplejelovens § 226, stk. 1, og vedrører ministeriets godkendelse af en udviklingsplan for Mjølnerparken.

Mjølnerparken er en almen boligafdeling fra 1986 under boligorganisationen Bo-Vita, beliggende i København N. Afdelingen består af 528 familieboliger og 32 ungdomsboliger fordelt på fire karreer.

Mjølnerparken har siden indførelsen af betegnelsen "ghetto" i lov om almene boliger mv. (almeneboligloven) været karakteriseret som en "ghetto". På "Ghettolisten" for hhv. 2018 og 2019 er Mjølnerparken kategoriseret som et 'hårdt ghettoområde'.

Som følge af, at Mjølnerparken i december 2018 blev kategoriseret som et "hårdt ghettoområde", var Bo-Vita og Københavns Kommunes Borgerrepræsentation pålagt at udarbejde en udviklingsplan.

Udviklingsplan for Mjølnerparken (Udviklingsplanen) (**bilag 1**) blev vedtaget af Bo-Vitas øverste myndighed, repræsentantskabet, med 19 stemmer for, 10 stemmer imod og én blank stemme den 14. maj 2019. Udviklingsplanen blev indsendt til Trafik-, Bolig- og Byggestyrelsen den 28. maj 2019. Den 20. juni 2019 blev Udviklingsplanen godkendt af Københavns Kommunes borgerrepræsentation.

Afdelingsbestyrelsen for Mjølnerparken var udelukket fra deltagelse i udarbejdelse af Udviklingsplanen, og valgte på baggrund af særligt beslutningen om det i planen forudsatte salg af familieboliger i stedet for ommærkning af eksisterende familieboliger til ældre- eller ungdomsboliger, den 31. maj 2019 at indsende en alternativ udviklingsplan til Transport- og Boligministeriet. Denne plan blev afvist af Transport- og Boligministeriet den 25. juni 2019. Den 10. september 2019 blev Udviklingsplanen godkendt af Transport- og Boligministeriet. Det fremgår af Udviklingsplanen, at hovedgrebet i planen er videreførelse af den såkaldte fysiske helhedsplan for Mjølnerparken og derefter frasalg af familieboliger.

Den fysiske helhedsplan for Mjølnerparken (Helhedsplanen) er en selvstændig, samlet plan og en ansøgning om støtte til renovering af Mjølnerparken, som blev godkendt af 89 pct. ud af 509 deltagende beboere fra Mjølnerparken den 14. juni 2015 og Københavns Kommunes Borgerrepræsentation den 10. december 2015. Denne plan omfatter bl.a. renovering af eksisterende boliger, opretning af friarealer og infrastruktur, etablering af en handelsgade, etablering af nyt fælles kvarterhus og etablering af nye tagboliger. Initiativerne i den fysiske helhedsplan har til formål "*at sikre et velfungerende og trygt boligområde med attraktive og gode boliger, der skaber en positiv forandring og løft af Mjølnerparken*".

Mjølnerparken vil efter det, som er anført i Udviklingsplanen, have reduceret antallet af almene familieboliger til ca. 233 boliger ved salg af hele karreer.

Den 27. maj 2020 udtog sagsøgerne stævning mod Transport- og Boligministeriet (nu Social-, Bolig- og Ældreministeriet og herefter henvist til som "ministeriet") med påstand om, at ministeriet skulle anerkende, at deres godkendelse af 10. september 2019 af Udviklingsplanen for Mjølnerparken er ugyldig, jf. sag BS-27824-OLR.

Den 16. oktober 2020 sendte tre af FN's særlige rapportører en hastemeddelelse (UA DNK 3/2020) til den danske regering med opfordring om at udsætte salget af boligerne i Mjølnerparken, indtil der foreligger en afgørelse i sag BS-27824-OLR (**bilag 2**). I meddelelsen er følgende bl.a. anført på side 5 og 6:

"Using the concentration of individuals of "non-Western" nationality or heritage as the basis for determining "ghettos" and "tough ghettos" is inconsistent with human rights law.

[...]

[F]orced evictions are a gross violation of the right to adequate housing and may also result in violations of other human rights, such as the right to life, the right to security of the person, the right to non-interference with privacy, family and home and the right to the peaceful enjoyment of possessions.”

Den 30. juni 2021 biintervenerede Institut for Menneskerettigheder til støtte for sagsøgerne i den. Pågældendesag, og den 16. december 2021 biintervenerede to af FN's særlige rapportører ligeledes i sagen til støtte for sagsøgerne.

Ved kendelse af 15. december 2021 afviste Østre Landsret ministeriets anmodning om afvisning af sagen.

Det fremgår heraf navnlig, at:

“Uanset at sagsøgerne ikke er adressater for ministeriets afgørelse om godkendelse af udviklingsplanen, finder landsretten på ovennævnte baggrund, at sagsøgerne er konkret og individuelt berørt af ministeriets godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken. Den omstændighed, at sagsøgerne ikke på nuværende tidspunkt er blevet opsagt fra deres lejeboliger, findes ikke at kunne føre til et andet resultat. **Landsretten har herved lagt vægt på, at en opsigelse er en så indgribende omstændighed, at sagsøgerne har en berettiget interesse i at få prøvet spørgsmålet om udviklingsplanens gyldighed, inden planen effektueres.** Herefter og da det, som sagsøgte i øvrigt har anført vedrørende spørgsmålet om retlig interesse, ikke kan føre til et andet resultat, finder landsretten, at sagsøgerne opfylder de almindelige betingelser for retlig interesse i en prøvelse af gyldigheden af ministeriets afgørelse af 10. september 2019 om godkendelse af udviklingsplanen, og at Indenrigs- og Boligministeriet er rette sagsøgte for en prøvelse heraf” (min fremhævning)

Den 22. december 2021 blev det offentliggjort, at Bo-Vita havde indgået en aftale om salg af to karreer (karré II og III) med ejendomsinvesteringselskabet NREP (**bilag 3**).

Købet er efterfølgende blevet godkendt af Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune på møde afholdt den 2. juni 2022 (**bilag 4**).

Den 7. november 2022 besluttede Østre Landsret i sag BS-27824-OLR, at der skulle ske forelæggelse af spørgsmål for EU-Domstolen. Der er ikke endnu afsagt kendelse om forelæggelse.

Den 4. januar 2023 godkendte Bolig- og Planstyrelsen salget af Mjølnerparkens karré II og III (**bilag 5**).

Alle 7 sagsøgere bor i karré II og III, der er omfattet af salget. Visse af sagsøgerne har accepteret genhusning i andre dele af Mjølnerparken, men med bemærkning om, at de alene anser flytningen som en konsekvens af Udviklingsplanens salg af deres bolig.

Sagsøger 1 har boet i Mjølnerparken siden 2005. Hun er 41 år gammel. Hun lejer en familiebolig beliggende Mjølnerparken 42, st. tv. (**bilag 6**). Hun er blevet opsagt af sin bolig og har gjort indsigelse mod denne, der på nuværende tidspunkt verserer ved boligretten i København. Hun læser til daglig bioteknologi. Hun er dansk statsborger. Hun bor sammen med sine to børn på hhv. 10 og 13 år, der også er danske statsborgere. Familien er muslimsk.

Sagsøger 2 har boet i Mjølnerparken siden 1995. Han er 52 år gammel. Han lejer familiebolig beliggende Mjølnerparken 30, 3. tv. (**bilag 7**). Han er på nuværende tidspunkt midlertidigt genhuset. Sagsøger 2 er født i Libanon og har dansk indfødsret. Han bor sammen sin datter på 16 år, som er født i Danmark og har dansk indfødsret. Hele familien er muslimsk. Datteren har epilepsi. Sagsøger 2 arbejder i en fuldtidsstilling i lokalområdet.

Sagsøger 3 er 56 år og har boet i Mjølnerparken siden 1987. Han lejer en familiebolig beliggende Mjølnerparken 26, 2. tv. (**bilag 8**). Han er på nuværende tidspunkt midlertidigt genhuset. Han er født i

Pakistan og har dansk indfødsret. Han arbejder som selvstændig og er derudover formand i afdelingsbestyrelsen i Mjølnerparken. Han bor med sin kone og deres voksne datter, der er 22 år gammel og studerende. Han og hans familie er muslimer. Sagsøger 3 kone er pakistansk statsborger, mens deres datter er født i Danmark og har dansk indfødsret.

Sagsøger 4 har boet i Mjølnerparken siden 2007. Hun lejer familiebolig beliggende Mjølnerparken 58, 2. th (**bilag 9**), hvor hun bor sammen med sin 13-årige søn. Til daglig arbejder hun som farmaceut på et apotek. Både hende og hendes søn har dansk indfødsret. Hendes søn er født og opvokset i Danmark.

Sagsøger 5 er 49 år og har boet i Mjølnerparken siden 2014. Hun lejer en familiebolig beliggende i Mjølnerparken 36, 1. tv. (**bilag 10**), hvor hun bor alene. Hun er blevet opsagt fra sin bolig per 1. november 2022 af Bo-Vita. Hun har gjort indsigelse mod opsigelsen, der på nuværende tidspunkt verserer ved boligretten i København. Hun er født i Danmark og har ikke etnisk minoritetsbaggrund. Hun har en kandidatgrad fra Københavns Universitet i Moderne Kultur og Kulturformidling og arbejder i en fuldtidsstilling som lærer. Hun er ikke religiøs.

Sagsøger 6 er 44 år gammel og har boet i Mjølnerparken siden 2004. Hun lejer en familiebolig beliggende Mjølnerparken 34, 4. tv. (**bilag 11**). Hun er opsagt fra sin bolig. Hun har gjort indsigelse mod opsigelsen, der på nuværende tidspunkt verserer ved boligretten i København. Hun er født i Bosnien-Herzegovina og er ikke dansk statsborger. Hun har tidligere arbejdet som social- og sundhedshjælper, men kom alvorligt til skade i 2017, og er nu i ressourceforløb. Hun er muslim.

Sagsøger 7 har boet i Mjølnerparken siden 2009. Hun lejer en familiebolig i den del af Mjølnerparken, der udgør seniorbofællesskabet (**bilag 12**). Hun er blevet opsagt fra sin bolig, men har gjort indsigelse mod opsigelsen, der på nuværende tidspunkt verserer ved boligretten i København. Hun er født i Danmark og har ikke etnisk minoritetsbaggrund. Hun er dårligt gående, men har en stærk social tilknytning til Mjølnerparken og området. Hun er bl.a. forkvinde for Aktive Ældre på Nørrebro, næstformand i afdelingsbestyrelsen i Mjølnerparken samt talsperson for seniorbofællesskabet.

Alle sagsøgerne, foruden Sagsøger 6, er således danske statsborgere. Sagsøger 5 og Sagsøger 7 har ifølge Danmarks Statistik "dansk oprindelse".

ANBRINGENDER

Til støtte for den nedlagte påstand gøres det *i første række* gældende, at Bygge- og Planstyrelsens godkendelse af salget er udtryk for direkte forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse i strid med § 3, stk. 2, jf. stk. 1, i lov om etnisk ligebehandling og EU-retten, og i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 14, jf. artikel 8, artikel 4 i Tillægsprotokol nr. 4 til EMRK, og artikel 1 i Tillægsprotokol nr. 1.

Til støtte for den nedlagte påstand gøres det *i anden række* gældende, at godkendelsen udgør indirekte forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse i strid med § 3, stk. 3, jf. stk. 1, i lov om etnisk ligebehandling og EU-retten, EMRK artikel 14, jf. artikel 8, artikel 4 i Tillægsprotokol nr. 4 til EMRK, og artikel 1 i Tillægsprotokol nr. 1.

Til støtte for den nedlagte påstand gøres det *i tredje række* gældende, at godkendelsen udgør forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse i form af en overtrædelse af instruktionsforbuddet i § 3 i lov om etnisk ligebehandling og EU-retten.

Til støtte for den nedlagte påstand gøres det *i fjerde række* gældende, at godkendelsen udgør en direkte overtrædelse af EMRK artikel 8, artikel 4 i Tillægsprotokol nr. 4 til EMRK, og artikel 1 i Tillægsprotokol nr. 1.

1. Det retlige grundlag for Udviklingsplanen for Mjølnerparken og godkendelse af salg af almene boliger

1.1. 'Ghetto-kriterierne'/'parallelsamfunds-kriterierne'

Identifikationen af et alment boligområde som en "ghetto" blev første gang indført i almenboligloven i 2010 ved lov nr. 1610 af 22. december 2010 på baggrund af den daværende regerings udspil 'Ghettoen tilbage til samfundet – Et opgør med parallelsamfund i Danmark' fra oktober 2010.

Af udspillet fremgår bl.a. følgende omkring det, som karakteriserer en "ghetto", jf. udspillet s. 5:

"en høj koncentration af indvandrere betyder, at mange vedbliver med at være tættere knyttet til det land og den kultur, de eller deres forældre kommer fra, end til det danske samfund, de lever og bor i."

Lov nr. 1610 af 22. december 2010 indførte med § 61 a i almenboligloven herefter en definition af, hvornår der er tale om et "ghettoområde".

Af den dagældende § 61 a fremgår det, at der ved et "ghettoområde" forstås en fysisk sammenhængende almen boligafdeling, hvor der bor mindst 1.000 beboere, og som opfylder mindst to af følgende kriterier: 1) Andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande overstiger 50 pct., 2) Andelen af beboere i alderen 18-64 år, der er uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelse, overstiger 40 pct. opgjort som gennemsnit over de sidste 4 år, 3) Antal dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer pr. 10.000 beboere på 18 år og derover overstiger 270 personer, opgjort som gennemsnit over de sidste 4 år.

Med indførelsen af definitionen af "ghettoområder" i § 61 a, stk. 1, blev det samtidig bestemt i § 61 a, stk. 2, at der hvert år skal beregnes og føres en liste over "ghettoområder".

I 2013 blev definitionen af et ghettoområde i almenboliglovens § 61 a ændret ved lov nr. 1609 af 26. december 2013. I den nye definition fastholdes de tre tidligere kriterier, idet anvendelsen af 4-årige gennemsnit ændres til 2-årige gennemsnit, og der indføres to nye kriterier relateret til beboernes indkomst og uddannelse.

Af bemærkningerne til lov nr. 1609 af 26. december 2013 fremgår det bl.a., jf. de almindelige bemærkninger, pkt. 3.1.2., i lovforslag nr. L 45 af 31. oktober 2013, at:

"De nuværende kriterier er fortsat af afgørende vigtighed. Integration af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i de udsatte boligområder er et fokus-punkt. Det er vigtigt, at beboere i boligområderne omgås på tværs af etnisk oprindelse (...) **En høj koncentration af borgere med anden etnisk herkomst er således et signal om, at der bør være fokus på området** (...)" (min fremhævning)

Med indførelsen af lov nr. 1609 af 26. december 2013 blev et "ghettoområde" i § 61 a i almen-boligloven herefter defineret som fysisk sammenfængende almene boligafdelinger med mindst 1.000 beboere, hvor mindst tre ud af følgende kriterier er opfyldt: 1) Andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande overstiger 50 pct., 2) Andelen af beboere i alderen 18-64 år, der er uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelse, overstiger 40 pct. opgjort som gennemsnit over de sidste 2 år, 3) Antal dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer pr. 10.000 beboere på 18 år og derover overstiger 270 personer, opgjort som gennemsnit over de sidste 2 år, 4) Andelen af

beboere i alderen 30-59 år, der alene har en grunduddannelse, overstiger 50 pct., 5) Den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige i alderen 15-64 år i området eksklusive uddannelsessøgende udgør mindst 55 pct. af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen.

I marts 2018 udgav den daværende regering bestående af Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti udspillet "Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030", hvor regeringen fremlagde 22 initiativer målrettet mod bekæmpelse af "parallelsamfund", herunder bl.a. højere straffe i bestemte områder, obligatorisk dagtilbud for at sikre danskundskaber og målrettede sprogrprøver i 0. klasse, jf. udspillet s. 8.

Af udspillet "Ét Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer i 2030" fremgår det bl.a., jf. s. 6:

"Ghettoerne skal helt væk. Parallelsamfundene skal nedbrydes. Og vi skal sikre os, at nye ikke opstår. Der skal én gang for alle tages livtag med den meget store integrationsopgave, hvor en gruppe af indvandrere og efterkommere ikke har taget danske værdier til sig, og isolerer sig i parallelsamfund."

Af udspillet fremgår det videre bl.a., jf. "Boks 1 - Fakta om parallelsamfund" s. 7:

"Den stærke befolkningsvækst af borgere med ikke-vestlig oprindelse har givet grobund for parallelsamfund, hvor danske værdier og normer ikke er de primære. Det er umuligt at sætte et præcist tal på, hvor mange personer med ikke-vestlig baggrund, der reelt lever deres liv efter andre værdier og normer. Til gengæld er det muligt at opstille en række fakta om personer og familier med ikke-vestlig baggrund, der peger på, at en stor del lever relativt isoleret fra det øvrige samfund. En analyse fra Økonomi- og Indenrigsministeriet viser, at 28.000 familier med ikke-vestlig baggrund kan siges at leve i parallelsamfund. Det drejer sig om **etnisk sammensætning** i boligområder, på skoler og i daginstitutioner, deltagelse i uddannelse eller beskæftigelse, kriminalitetsrate mv." (min fremhævning)

Analysen fra Økonomi- og Indenrigsministeriet (**bilag 13**), indeholder følgende definition af parallelsamfund, jf. bilag 13, s. 1:

"Et parallelsamfund er fysisk eller mentalt isoleret og følger egne normer og regler, uden nogen nævneværdig kontakt til det danske samfund og uden ønske om at blive en del af det danske samfund."

Den 9. maj 2018 indgik den daværende regering en aftale med Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti om "Initiativer på boligområdet, der modvirker parallelsamfund". Aftalen byggede på regeringens udspil "Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030".

Udspillet og aftalen indeholder nye kriterier for, hvornår der er tale om et "ghettoområde", herunder en yderligere sondring i definitionen med indførelsen af "udsatte boligområder" og "hårde ghettoområder". Det fremgår af aftalen, at kriterierne for, hvornår der er tale om en "ghetto" skal opdateres og konsolideres.

Det anføres, jf. aftalen af 9. maj 2018 om "Initiativer på boligområdet, der modvirker parallelsamfund", at opdateringen og konsolideringen har til formål, at sikre, at kriterierne, der anvendes:

"(...) i højere grad rettes mod de vigtigste problemer, og det samtidig sikres, at initiativerne målrettes de rigtige boligområder (...)"

Ved lov nr. 1322 af 27. november 2018 blev definitionen af et "ghettoområde" i almenboliglovens § 61 a herefter ændret, således at den reflekterede sondringen mellem "udsatte boligområder", "ghettoområder" og "hårde ghettoområder".

Almenboliglovens § 61 a definerer herefter et boligområde, der opfylder mindst to ud af de tidligere angivne kriterier nr. 2-5, som et "udsat boligområde", mens et boligområde først bliver kategoriseret som en "ghetto", når andelen af indvandrere eller efterkommere fra ikkevestlige lande overstiger 50 pct.

Et "parallelsamfund" bliver til en "hård ghetto", når den i fem år har opfyldt betingelserne i § 61 a, stk. 2, jf. stk. 4.

Hvor andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande før indførelsen af lov nr. 1322 af 27. november 2018 kunne udgøre et af kriterierne, der var medvirkende til, at et boligområde blev karakteriseret som en "ghetto", var det ikke et påkrævet kriterium for, at der var tale om en "ghetto". Efter lovændringen er dette kriterium nu blevet det nødvendige og dermed udslagsgivende for, at et alment boligområde er karakteriseret som et parallelsamfund.

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 1322 af 27. november 2018, jf. pkt. 2.1.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L38 af 3. oktober 2018, at sondringen mellem "udsatte boligområder" og "ghettoer" har til formål at understrege, at:

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

Det skal bemærkes, at terminologien i almenboligloven blev ændret fra "ghetto" til "parallelsamfund" ved lov nr. 2157 af 27. november 2021. Loven udmøntede "Aftale om blandede boligområder – næste skridt i kampen mod parallelsamfund", som den 15. juni 2021 blev indgået mellem regeringen (Socialdemokratiet) og Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance.

Definitionen på en "ghetto" blev ikke ved loven ændret, og begreberne "parallelsamfund" og "ghetto" er således indholdsmæssigt identiske. Ved samme lovændring blev terminologien på en "hård ghetto" også ændret til nu at være et "omdannelsesområde". Det fremgår af forarbejderne, at ændringen skyldes, at den tidligere terminologi kunne stå i vejen for, at udsatte boligområder kunne tiltrække en bredere kreds af boligsøgende, jf. de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2.2, lovforslag nr. 23 af 6. oktober 2021, og jf. nærmere herom nedenfor afsnit 3.1.1.

1.2. Kravet om udarbejdelsen og godkendelsen af en udviklingsplan

Det følger af almenboliglovens § 168 a, som indsat ved lov nr. 1322 af 27. november 2018 om ændring af lov om almene boliger mv., at den almene boligorganisation og kommunalbestyrelsen i fællesskab skal udarbejde en udviklingsplan for et "hårdt ghettoområde" (nu "omdannelsesområde"). Udviklingsplanens formål skal være inden 1. januar 2030 at nedbringe andelen af almene familieboliger til højst 40 pct. af alle boliger i det pågældende "hårde ghettoområde".

Da det alene er "hårde ghettoområder", som vil være omfattet af kravet om udarbejdelse af en udviklingsplan efter § 168 a, vil kravet om nedbringelse af andelen af almene familieboliger kun gælde for de boligområder, som igennem fire år har kunne karakterises som "udsatte", jf. almen-boliglovens § 61 a, stk. 1, og som samtidig har haft og fortsat har en andel over 50 pct. af efterkommere og indvandrere fra ikkevestlige lande.

En udviklingsplan kan betragtes som en samlet skitse og køreplan for, hvordan boligorganisationen og kommunalbestyrelsen gennem velbeskrevne løsningsgrub sammen vil forandre et ghettoområde, så andelen af almene familieboliger i området reduceres til højst 40 pct. Der henvises herved til daværende Transport-, Bygnings- og Boligministers svar af 6. november 2018 på Transport-, Bygnings- og Boligudvalgets spørgsmål nr. 16 (Alm. del).

Den udarbejdede udviklingsplan skal godkendes af den ansvarlige minister, jf. almenboliglovens § 169 a, stk. 2. Ministeren kan i særlige tilfælde dispensere fra reglen om, at udviklingsplanens formål skal være at nedbringe antallet af almene familieboliger, jf. stk. 3.

Det fremgår af bemærkningerne til loven, jf. de almindelige bemærkninger pkt. 1 i lovforslag nr. L38 af 10. oktober 2018, at en af grundene til, at boligorganisationer og kommuner forpligtes til at udarbejde en udviklingsplan for "hårde ghettoområder", hvor målet er at nedbringe andelen af almene familieboliger i området med 40 pct., er, at:

"[d]et er vurderingen, at en grundlæggende omdannelse fra et ghettoområde til en attraktiv bydel forudsætter, at almene familieboliger blandes med andre boligformer i området (...)"

Det fremgår videre samme sted i de almindelige bemærkninger, bl.a., at:

"Reduktionen af andelen af almene familieboliger kan ske ved at afhænde familieboliger, at bygge nye boliger eller etablere erhvervsarealer i boligområdet, nedrive familieboliger, omdanne familieboliger til erhverv eller ommærke familieboliger til almene ungdoms- eller ældreboliger."

Samme sted anføres det herefter, bl.a., at:

"For at gøre boligerne i de udsatte boligområder mere salgsbare forslås det, at boligorganisationen kan opsigte lejerne i forbindelse med afhændelse af boligerne til private."

De nærmere regler for udviklingsplanerne er herefter fastsat i bekendtgørelse nr. 1354 af 27. november 2018 (Bekendtgørelse om fysisk forandring af hårde ghettoområder).

Af bekendtgørelsens § 13, stk. 1, fremgår det, at ministerens godkendelse af en udviklingsplan skal ske på baggrund af en konkret vurdering. Der lægges bl.a. vægt på, 1) at udviklingsplanen vil medføre den krævede reduktion i andelen af almene familieboliger i boligområdet inden 2030, 2) at tiltagene er realistiske og egnede til at nå det fastsatte mål, 3) at den forventede finansiering er realistisk, 4) at tidsplanen indeholder oplysning om forventede tidspunkter for de enkelte tiltag, og 5) at den tidsplan, der er fastsat, er realistisk. Dette fremgår af bekendtgørelsens § 13, stk. 2. Det fremgår endvidere af bekendtgørelsens § 14, stk. 1, at såfremt planen ikke kan godkendes, kan ministeren stille krav om ændring af planen, herunder på nærmere angivne punkter.

Det er ligeledes fastsat i bekendtgørelsen om fysisk forandring af hårde ghettoområder, at det er kommunalbestyrelsen, der fører tilsyn med boligorganisationens gennemførelse af en godkendt udviklingsplan, jf. § 15, stk. 1. Hvis udviklingsplanen ikke gennemføres i overensstemmelse med tidsplanen, skal kommunalbestyrelsen foretage indberetning om dette til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (nu Bygge- og Planstyrelsen), jf. stk. 2. Boligorganisationen skal én gang årligt underrette Bolig- og Planstyrelsen om status for gennemførelsen af udviklingsplanen, hvilket i praksis sker ved, at boligorganisationen indsender underretningen til kommunalbestyrelsen, der herefter videresender den til styrelsen med sine bemærkninger, jf. bekendtgørelsens § 16, stk. 1.

Såfremt boligorganisationen og kommunalbestyrelsen ikke udarbejder en udviklingsplan, som ministeren kan godkende, kan ministeren meddele boligorganisationen et påbud om at afvikle det hårde ghettoområde. Dette kan ministeren også gøre, hvis en ellers godkendt udviklingsplan ikke bliver implementeret i overensstemmelse med planen. Dette følger af almenboliglovens § 168 b, stk. 1, der ligeledes blev indsat ved lov nr. 1322 af 27 november 2018. Boligorganisationen og kommunalbestyrelsen skal herefter i fællesskab udarbejde en udviklingsplan, jf. § 168 b, stk. 2. Såfremt boligorganisationen ikke afvikler ghettoområdet efter påbud herom, iværksætter ministeren nødvendige tiltag for statslig overtagelse af de berørte afdelinger med henblik på afvikling, jf. § 168 b, stk. 4.

Det følger endelig af almenboliglovens § 168 a, stk. 5 og 6, at når et boligområde er omfattet af kravet om udarbejdelse og gennemførelse af en udviklingsplan, finder de særlige regler, som gælder for disse områder, anvendelse, indtil udviklingsplanen er gennemført. Stk. 5 og 6 blev indført d. 8. juni 2021 ved lov nr. 1167, og betyder, at selv hvis et område ikke længere kan anses for en "ghetto", vil en allerede godkendt udviklingsplan kunne og skulle gennemføres.

1.3. Godkendelse af salg

Det følger, som nævnt, af Udviklingsplanen, at efter afslutningen af de første etaper i helhedsplanen, vil Udviklingsplanen følge op med at reducere andelen af familieboliger til 40 pct, jf. bilag 1, side 3. Det følger videre af Udviklingsplanen, at af hensyn til salgs- og driftbarhed, vil det blive tilstræbt at salget foregår samlet og i hele enheder eller karreer.

Det har således hele tiden været en del af Udviklingsplanen, at en del af Mjølnerparken skulle sælges.

Det følger i den forbindelse af Transport- og Boligministeriets godkendelse af 10. september 2019 (**bilag 14**), at:

"Opmærksomheden henledes på, at der med min godkendelse af udviklingsplanen ikke er bevilget støtte fra Landsbyggefonden til udmøntning af udviklingsplanen, **ligesom ministeriet ikke har godkendt, at der kan foretages salg eller nedrivning af boliger i området, jf. almenboliglovens § 27, stk. 2 og § 28, stk. 3.**" (min fremhævning).

Det følger i den forbindelse af almenboliglovens § 27, stk. 2, 1. pkt., at den efterfølgende afhændelse af ejendomme, som omfatter almene boliger, skal godkendes af ministeren.

Det følger i den forbindelse af § 1 i bekendtgørelsen nr. 945 af 21. juni 2022 om Bolig- og Planstyrelsens opgaver og beføjelser samt klageadgang på bolig- og byggeområdet, at Bolig- og Planstyrelsen varetager administrationen og regulering på de i bekendtgørelsens kapitel 2 delegerede dele af byggeområdet.

Efter bekendtgørelsens § 2, stk. 1, udøves beføjelserne efter blandt andet § 21, stk. 2. i lov om almene boliger m.v. af Bolig- og Planstyrelsen.

Den endelige godkendelse af den specifikke salgsaftale af almene boliger er således delegeret til Bolig- og Planstyrelsen, der netop også den 4. januar 2023 har foretaget godkendelsen af salget af karré II og III i Mjølnerparken.

2. De retlige rammer for forbuddet mod forskelsbehandling

2.1. Lov om etnisk ligebehandling og EU-retten

Rådets direktiv af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (direktiv 2000/43), er implementeret i dansk ret ved lov om etnisk ligebehandling, jf. lovbekendtgørelse nr. 438 af 16. maj 2012.

Lov om etnisk ligebehandling har til formål at forhindre forskelsbehandling og fremme ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, jf. § 1. Loven har også til formål at gennemføre dele af direktiv 2000/43.

Lov om etnisk ligebehandling gælder, i overensstemmelse med direktiv 2000/43, for al offentlig og privat virksomhed, for så vidt angår social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje, sociale ydelser, uddannelse samt adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig, der er tilgængelig for offentligheden, jf. § 2.

EU-Domstolen har i sagen C-391/09, Runevič-Vardyn og Wardyn, udtalt, at direktiv 2000/43 udtrykker det lighedsprincip, der er en af EU-rettens almindelige grundsætninger, og som er anerkendt i artikel 21 i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder, jf. dommens præmis 43. Af denne grund understregede EU-Domstolen, at anvendelsesområdet for direktivet ikke skal fortolkes indskrænkende.

Efter § 3 i lov om etnisk ligebehandling er det ulovligt at udsætte en anden person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af vedkommende eller tredjemands race eller etnisk oprindelse.

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, jf. lov om etnisk ligebehandling § 3, stk. 2. Det er ikke muligt at retfærdiggøre direkte forskelsbehandling, og det er derfor også uden betydning, om der foreligger en ellers saglig grund til forskelsbehandlingen.

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, jf. lov om etnisk ligebehandling § 3, stk. 3.

Der foreligger derudover forskelsbehandling i strid med § 3, stk. 1, i lov om etnisk ligebehandling, såfremt der er givet en instruktion om at forskelsbehandle på grund af race eller etnisk oprindelse. Dette følger af § 3, stk. 5.

Det skal bemærkes, at det ikke har betydning for, om der er tale om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse efter § 3 i lov om etnisk ligebehandling, om de personer, der påberåber sig forskelsbehandlingen selv er af den pågældende race eller etniske oprindelse. Det afgørende er, at race eller etnisk oprindelse er det element, der ligger til grund for den ringere behandling, jf. EU-Domstolens dom i sag C-83/14, Nikolova mod CHEZ, præmis 50-60.

Det er i øvrigt heller ikke relevant, om forskelsbehandlingen var motiveret af et ønske om at forskelsbehandle på grund af race eller etnisk oprindelse eller ej. Det gælder både for direkte og indirekte forskelsbehandling, jf. betænkning nr. 1422/2002 om gennemførelsen i dansk ret af direktivet om etnisk ligebehandling, s. 41.

Hvis en person, der anser sig for krænket efter § 3, herefter påviser faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling, påhviler det modparten at bevise, at princippet om ligebehandling ikke er blevet tilsidesat.

Det skal endelig bemærkes, at bestemmelserne i direktiv 2000/43, som ligeledes anført ovenfor vedrørende EU-Domstolens dom i sag C-391/09, Runevič-Vardyn og Wardyn, skal fortolkes og anvendes således, at de respekterer rettighederne, overholder principperne og fremmer anvendelsen af Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (Charteret), jf. Charterets artikel 51.

I tillæg til Charteret artikel 21, der kodificerer det grundlæggende princip om ikke-forskelsbehandling, følger det af Charterets artikel 7, at alle har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation. Af forklaringerne til Charteret fremgår det, at Charterets artikel 7 svarer til de rettigheder der følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8. Charteret indeholder i artikel 34, stk. 3, også en ret til social bistand og boligstøtte, der skal sikre en værdig tilværelse for alle, der ikke har tilstrækkelige midler.

2.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

EMRK artikel 14 indeholder et forbud mod forskelsbehandling, idet det med denne bestemmelse skal sikres, at nydelsen af EMRKs rettigheder og friheder kan ske 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.

Opregningen af forbudte diskriminationsgrunde er ikke udtømmende.

EMRK artikel 14 finder anvendelse, når sagen falder inden for en eller flere af EMRKs rettighedsområde, uden at det er påkrævet, at der foreligger en overtrædelse af den materielle bestemmelse i EMRK.

I dette tilfælde falder sagen inden for de områder, der er beskyttet efter EMRK artikel 8, EMRK Tillægsprotokol nr. 1, artikel 1, og EMRK Tillægsprotokol nr. 4, artikel 2.

EMRK artikel 8 beskytter mod vilkårlige indgreb i individets ret til respekt for sit privat- og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. En offentlig myndigheds indgreb i EMRK art. 8 er alene tilladt, hvis det kan retfærdiggøres efter bestemmelsens stk. 2, der kræver, at indgrebet har hjemmel i national ret og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til et af de i bestemmelsen oplyste legitime formål.

Hvorvidt en lokalitet udgør et 'hjem' efter EMRK artikel 8 afhænger af de faktisk omstændigheder, navnlig tilstedeværelsen af tilstrækkeligt og vedvarende bånd til et bestemt sted, jf. hertil bl.a. dom af 17. oktober 2013, Winterstein m.fl. mod Frankrig (27013/07), præmis 141 med henvisninger til øvrig domspraksis. En udsættelsesordre udgør således et indgreb i individets ret til respekt for sit hjem, også selvom udsættelsesordren ikke er gennemført endnu, jf. dom af 12. juni 2014, Berger-Krall m.fl. mod Slovenien (14717/04), præmis 254 og 265, og dom af 22. oktober 2009, Paulic mod Kroatien (3572/06), præmis 38.

En udsættelse fra ens hjem vil ikke kun udgøre et indgreb i individets "hjem", men også i retten til privat- og familieliv, såfremt udsættelsen kan have negative konsekvenser for individets sociale og familiære bånd, jf. dom af 24. april 2012, Yordanova m.fl. mod Bulgarien (25446/06), præmis 105.

EMRK Tillægsprotokol nr. 1, artikel 1, berettiger enhver person til uforstyrret nydelse af sin ejendom. Ingen må fratages sin ejendom undtagen af hensyn til almenvellet og i overensstemmelse med de i loven fastsatte tilfælde og ved lov fastsatte betingelser.

EMD har anerkendt, at lejemål kan være beskyttet af tillægsprotokollens artikel 1, jf. bl.a. dom af 24. juni 2003, Stretch mod Storbritannien (44277/98), præmis 32-35.

EMRK Tillægsprotokol nr. 4, artikel 2, stk. 1, bestemmer at enhver, der lovligt opholder sig på en stats territorium, inden for dette territorium har ret til at bevæge sig frit og til frit at vælge sin bopæl. Retten til frit at vælge sin bopæl kan kun begrænses, når det er i overensstemmelse med loven og nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed eller offentlige tryghed, for at opretholde offentlig orden, forebygge kriminalitet, beskytte sundheden eller sædeligheden eller for beskyttelsen af andres rettigheder og friheder, jf. artikel 2, stk. 3. I særlige områder kan retten til frit at vælge sin bopæl ligeledes begrænses, hvis det er i overensstemmelse med loven og retfærdiggjort af hensyn til almenvellet i samfundet, jf. artikel 2, stk. 4.

3. Bolig- og Planstyrelsens konkrete godkendelse af salget af karré II og III i Mjølnerparken på baggrund af Udviklingsplanen og spørgsmålet om forskelsbehandling

3.1. Direkte forskelsbehandling

Til støtte for den nedlagte påstand gøres det i første række gældende, at Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget af karré II og III i Mjølnerparken udgør direkte forskelsbehandling i strid med § 3, stk. 2, jf. stk. 1, i lov om etnisk ligebehandling, og i strid med EMRK artikel 14, jf. artikel 8, artikel 4 i Tillægsprotokol nr. 4 til EMRK, og artikel 1 i Tillægsprotokol nr. 1 til EMRK.

Bolig- og Planstyrelsens godkendelse, der har baggrund i Udviklingsplanen, ses indledningsvist omfattet anvendelsesområdet for lov om etnisk ligebehandling, idet der er tale om godkendelse af en plan, der er knyttet til offentlig virksomhed, for så vidt angår sagsøgernes adgang til og bevarelse af en bolig, der er tilgængelig for offentligheden.

Efter almenboligloven har de almene boligorganisationer således til opgave at stille passende boliger til rådighed for alle med behov herfor til rimelig husleje samt at give beboerne indflydelse på egne boligforhold, jf. almenboliglovens § 5 b.

3.1.1. Ringere behandling

Som følge af salget af Mjølnerparken, som Bolig- og Planstyrelsen har godkendt, bliver samtlige sagsøgere på grund af race eller etnisk oprindelse behandlet ringere end beboere i andre almenboligområder, der ikke er klassificeret som en "hård ghetto".

Der er herved tale om ringere behandling af sagsøgerne, fordi de på grund af frasalget af karré II og III i Mjølnerparken, der har baggrund i Udviklingsplanen, hvor gyldigheden heraf, er til prøvelse ved Østre Landsret, er blevet eller er ved at blive udsat fra deres nuværende hjem. Såfremt Mjølnerparken ikke var blevet kategoriseret som en "hård ghetto", ville sagsøgerne ikke være i en situation, hvor de er blevet eller er at ved at blive udsat af deres bolig, idet der i så fald ikke havde været krav om udarbejdelse af en udviklingsplan med reduktion af antallet af familieboliger efter almen-boliglovens § 168 a, som har resulteret i salgsprocessen af karré II og III.

Anvendelsen af betegnelsen "ghetto" om sagsøgernes boliger indebærer videre, at sagsøgerne stigmatiseres som "ghetto"-beboere, et udtryk som den daværende boligminister har anerkendt som værende negativt og påvirker beboerne, jf. udtalelse til Danmarks Radio (**bilag 15**).

Dette understøttes af den ændring i terminologien, der skete ved lov nr. 2157 af 27. november 2021. Det fremgår således af forarbejderne, jf. lovforslag nr. L23 af 6. oktober 2021, pkt. 1:

"Endvidere foreslås det at opdatere parallelsamfundslovgivningens terminologi således, at betegnelsen ghetto ikke længere anvendes. Anvendelse af termen kan modvirke hensigten med parallelsamfundsindsatsen, som er at integrere og udvikle belastede boligområder for at gøre dem attraktive for en bredere kreds af boligsøgende."

Det fremgår videre herom af lovforslagets pkt. 2.2.2. om Indenrigs- og Boligministeriets overvejelser om terminologiændringen:

"Erfaringen viser, at den anvendte terminologi kan stå i vejen for, at udsatte boligområder kan tiltrække en bredere kreds af boligsøgende."

Selvom terminologien nu er ændret, så ordet "ghetto" ikke længere anvendes, er terminologien stadig stigmatiserende, hvilket ligeledes gør sig gældende for den mere generelle problematisering og stereotypificering af dem med "ikke-vestlig" baggrund. Skiftende regeringer har med diverse ghetto-pakker tillagt udtrykket "ikkevestlige indvandrere og efterkommere" negative konnotationer, såsom manglende vilje til at arbejde og integrere sig i det danske samfund og antydning, at denne gruppe af borgere ikke er "danske". Dette understøttes af, at det af udspillet "Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030" bl.a. fremgår, jf. udspillet s. 4:

"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."

Og videre, jf. udspillet s. 5:

"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."

Samt, jf. udspillet s. 6:

“Der er kun én vej. Ghettoerne skal helt væk. Parallelsamfundene skal nedbrydes. Og vi skal sikre os, at nye ikke opstår. Der skal én gang for alle tages livtag med den meget store integrationsopgave, hvor en gruppe af indvandrere og efterkommere ikke har taget danske værdier til sig, og isolerer sig i parallelsamfund.”

Disse omstændigheder understreges ligeledes i de almindelige bemærkninger til lov nr. L 38 af 3. oktober 2018, pkt. 2.6.2., hvor det fremgår bl.a., at:

“Der er behov for at ændre beboersammensætningen i de udsatte boligområder, hvor en høj andel af beboerne er uden for arbejdsmarkedet, og hvor mange er på overførselsindkomster. **Det er specielt her, at mange af beboerne – ofte indvandrere fra ikke-vestlige lande og efterkommere af indvandrere – lever i isolerede enklaver og ikke i tilstrækkeligt omfang tager danske normer og værdier til sig (...)**” (min fremhævning)

Denne negative og endsige fokus på beboeres baggrund som “ikke-vestlige indvandrere og efterkommere” er stadig gældende, hvilket bl.a. understøttes af Indenrigs- og Boligministeriets udspil “Blandende boligområder – næste skridt i kampen mod parallelsamfund”, hvoraf det bl.a. fremgår, jf. udspillet s. 7:

“De seneste 20 år er der vokset en kile frem, som er en barriere for udviklingen af den blandede by. Der er opstået store udsatte boligområder, hvor der bar mange indvandrere med ikke-vestlig baggrund.

[...]

Når ikke-vestlige indvandrere koncentrerer sig i bestemte boligområder og omkringliggende skoler og daginstitutioner hæmmer det integrationen og øger risikoen for at religiøse og kulturelle parallelsamfund vokser frem. Det er en af de største strukturelle udfordringer, som er fundamentet for det danske velfærdssamfund. Der skal etnisk og social adskillelse bekæmpes.

I regeringen vil vi arbejde på, at der inden for de næste 10 år ikke bor mere end 30 pct. Ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i boligområder i Danmark.”

I FN’s rapportørernes hastemeddelelse til regeringen, jf. bilag 2, er det fremhævet, at det sprog, som anvendes i “Ghettopakken” må anses for at stigmatisere personer, som tilhører eller opfattes at tilhøre Danmarks minoritetsgrupper på grund af race, etnisk oprindelse eller religion, hvilket øger risikoen for vold og hadforbrydelser, overdreven politiindsats og gennemførelse af lov og politik, der forankrer etnisk ulighed.

Det bemærkes, at den forskelsbehandling, der herved kommer til udtryk, er sammenlignelig med de faktiske omstændigheder, der forelå i EU-Domstolens dom i sag C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, hvor EU-Domstolen fandt, at en praksis hvorefter elektricitetsmålere kun blev opsat i forhøjede højder i områder med en høj koncentration af beboere med roma oprindelse udgjorde ringere behandling, fordi en sådan praksis i sig selv var stødende og stigmatiserende, jf. præmis 87.

Dette understreger yderligere, at truslen om opsigelse, herunder de opsigelser, som en række af sagsøgerne allerede har modtaget, der har baggrund i Udviklingsplanen og som gennemføres i forbindelse med sagsøgtes godkendelse af salget, udgør ringere behandling i lov om etnisk ligebehandlings forstand.

Lovgivningen, der ligger til grund for godkendelsen af salget og dennes indvirkning på grundlæggende rettigheder, ses også omtalt af bl.a. FN’s Komité for Sociale, Økonomiske og Kulturelle Rettigheder (“CESCR”), Europarådets rådgivende komité for rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal (“ACFC”), FN’s Komité for afskaffelse af alle former for rasediskrimination (“CERD”), den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (“ECRI”), og, som nævnt ovenfor, tre af FN’s særlige rapportører.

Det bemærkes således, at det allerede i 2012, i rapporten om Danmark af 22. maj 2012, blev påpeget af ECRI, at brugen af ordet “ghetto” var problematisk, fordi det stigmatiserer minoritetsgrupper. Ligeledes har både CESCR i sine afsluttende bemærkninger af 12. november 2019 (UN dok. E/C.12/DNK/CO/6) og

ACFC i sin rapport af 29. januar 2020 vedr. femte overvågningsperiode (ACFC/OP/V(1019)003), udtrykt bekymring for diskrimination i forhold til brugen af ordet "ikke-vestlig baggrund" og opfordret til, at dette blev imødegået. ACFC har endvidere bemærket, at medtagelsen af "efterkommere" sender et signal, der kan have negativ effekt på disse personers følelse af at høre til og være en integreret del af det danske samfund.

3.1.2. Tilsvarende situation

Samtlige sagsøgere befinder sig i en tilsvarende situation som beboere i andre almene boligområder, som ikke er omfattet af kravet om at udarbejde en udviklingsplan, der har ført til salget af karré II og III, fordi områderne ikke er klassificeret som en "hård ghetto".

Sagsøgerne er herved ikke mindst i en identisk situation med almene boligområder, der er klassificeret som et "udsatte boligområde" efter almenboliglovens § 61 a, stk. 1, og har opfyldt betingelserne herfor i fire år eller mere. Det eneste, der adskiller Mjølnerparken fra sådanne "udsatte boligområder" efter almenboliglovens § 61 a, stk. 1, er andelen af "ikkevestlige indvandrere og efterkommere" bosat i området.

Et eksempel herpå er Byparken/Skovparken i Svendborg, som i 2019 stod på regeringens liste over "udsatte boligområder". Her bor 1.422 beboere mod 1.659 beboere i Mjølnerparken. Byparken/Skovparken har 50,5 % af beboerne uden for arbejdsmarkedet mod 38 % i Mjølnerparken. Byparken/Skovparken-området har 1,88 % dømt mod 2,02 % i Mjølnerparken. Byparken/Skovparken-området har 68,9 % beboere med en grundskoleuddannelse mod 75,2 % i Mjølnerparken. Endelig er den gennemsnitlige bruttoindkomst 58,6 % for skattepligtige i alderen 15-64 år, fraregnet uddannelsessøgende, i Byparken/Skovparken-området, mens den for samme gruppe i Mjølnerparken er 49,6 %. Der henvises til **bilag 16**, side 6.

Byparken/Skovparken i Svendborg har således stort set haft de samme samfundsøkonomiske udfordringer de sidste fire år. Byparken/Skovparken var på regeringens "Ghettoliste" i 2015 og 2016. Området blev fjernet fra listen i 2017, da det dengang kun opfyldte to af de frem kriterier. Området blev efter lovændringen i 2018 optaget på listen over "udsatte boligområder", hvor det også optrådte i 2019. Byparken/Skovparken i Svendborg har i alle disse år haft under 50 % af beboerne med "ikke-vestlig" oprindelse.

På trods af området Byparken/Skovparken således er i en tilsvarende situation med hensyn til socioøkonomiske forhold mv. som Mjølnerparken, og har været det de sidste fire år, risikerer beboerne i Byparken/Skovparken ikke at miste deres hjem som følge af en udviklingsplan, idet Byparken/Skovparken ikke har haft mere end 50 % beboere af "ikke-vestlig" oprindelse de seneste fire år.

Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget ses således at stille sagsøgerne ringere i forhold til lejere i andre – i øvrigt sammenlignelige – almene boligområder.

Baggrunden for, at sagsøgerne således bliver behandlet ringere end andre ses dermed at være knyttet til begreberne "race eller etnisk oprindelse", som omfattet af udtrykket "ikkevestlige indvandrere og efterkommere", jf. hertil nedenfor pkt. 3.1.3.

Truslen om udsættelse fra eller opsigelse af sagsøgernes boliger eksisterer dermed primært, fordi mere end 50 pct. af beboerne i Mjølnerparken er defineret som "ikkevestlige indvandrere og efterkommere", der har nødvendiggjort vedtagelse af Udviklingsplanen.

Det gøres herved gældende, at kategorien "ikkevestlige indvandrere og efterkommere" er uløseligt forbundet med race og etnisk oprindelse.

3.1.3. Uløselig forbindelse mellem "ikkevestlig" oprindelse og race/etnisk oprindelse

3.1.3.1. Definitioner

Selvom begrebet "ikkevestlige indvandrere og efterkommere" ikke er defineret i almenboligloven, er begrebet siden 2002 blevet anvendt af Danmarks Statistik.

Kategorien "ikkevestlige" omfatter indvandrere og efterkommere fra alle andre lande end EU (og Storbritannien), Andorra, Australien, Canada, Island, Liechtenstein, Monaco, New Zealand, Norge, San Marino, Schweiz, USA og Vatikanstaten. Australien og New Zealand tæller således ikke med som "ikke-vestlig", hvilket understreger, at den danske definition ikke er baseret på landenes geografiske beliggenhed. Selvom landene i kategorien "vestlig" mangler geografisk sammenhæng, har de én ting til fælles: Alle landene har flertalsbefolkninger, der opfattes som hvide.

Indvandrere er herved defineret som en person født i udlandet, hvis forældre begge enten er udenlandske statsborgere eller født i udlandet. Når kun én forældre kendes, klassificeres et individ som indvandrer, hvis vedkommende er født i udlandet, og den kendte forælder er udenlandsk statsborger eller er født i udlandet. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er født i udlandet, opfattes personen også som indvandrer.

En efterkommer er defineret som en person født i Danmark, hvis forældre er indvandrere eller efterkommere med udenlandsk statsborgerskab. Når kun én forælder kendes, klassificeres et individ som efterkommer, hvis den kendte forælder er indvandrer eller efterkommer med udenlandsk statsborgerskab. Hvis der ikke findes oplysninger om nogen af forældrene, og personen er født i Danmark men er udenlandsk statsborger, defineres vedkommende som efterkommer.

Ovennævnte definition omfatter ikke personer, der kategoriseres som værende af 'dansk oprindelse', hvilket omfatter personer, hvor mindst én af vedkommendes forældre er født i Danmark og har dansk statsborgerskab. At være født i Danmark medfører ikke automatisk tildeling af dansk statsborgerskab, og personer, der kun har én forælder, som er født i Danmark, men ikke er dansk statsborger, vil derfor kunne være omfattet af kategorien "efterkommer", uanset at personen selv er født i Danmark og er dansk statsborger.

Det bemærkes, at begrebet "ikkevestlige indvandrere og efterkommere" dermed ikke er et nationalitetskriterium, men at det heller ikke alene er et kriterium om fødeland. Der er derimod tale om et kriterium, der er baseret på individers oprindelse, herunder vedkommendes forældres fødeland og statsborgerskab. Kriteriet "ikkevestlige indvandrere og efterkommere" er baseret på en klar opdeling mellem "vestlig oprindelse" (der vedrører en vilkårlig gruppe af lande med hvide flertals-befolkninger, snarere end et veldefineret område som EU eller EFTA) og "ikkevestlig oprindelse". Dette påvirker ikke alene dem, som er født uden for EU og EFTA, men også personer, som er født og opvokset i Danmark. Et fokus på oprindelse frem for fødested understreger herved, at kriteriet "ikkevestlig" er baseret på arvelige egenskaber snarere end neutrale faktorer såsom fødeland.

Det bemærkes på den baggrund, at klassificering som "ikkevestlig indvandrer eller efterkommer" dermed ikke er sammenligneligt med begrebet "fødeland", som EU-Domstolen i sag C-668/15, Jyske Finans A/S, fandt ikke hviler direkte på en bestemt etnisk oprindelse, jf. dommens præmis 20-23.

Selv hvis kriteriet "ikkevestlige indvandrere og efterkommere" per definition hos Danmark Statistik ikke siger noget direkte om en persons race eller etniske oprindelse, bemærkes det, at det ikke er definitionen af et begreb, som er afgørende for, om der er sket direkte forskelsbehandling på grund af race eller etniske oprindelse. Det afgørende er derimod, at etnisk oprindelse eller race har haft en betydning for

iværksættelsen af den foranstaltning – dvs. fastsættelsen af et kriterium – som medfører ringere behandling af en person.

I den forbindelse gør sagsøgerne gældende, at kriteriet "ikkevestlige indvandrere og efterkommere" må anskues og vurderes i den kontekst, hvori det anvendes. Denne opfattelse understøttes af EU-Domstolens dom i sagen C-54/07, Feryn, hvor EU-Domstolen fandt, at det udgjorde direkte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, at en virksomhed i offentlige erklæringer havde givet udtryk for, at virksomheden ønskede at ansætte en installatør, men at der ikke kunne ansættes udlændinge som følge af kundernes manglende vilje til at give udlændinge adgang til deres bopæl under arbejdets udførelse. EU-Domstolen foretog herved en vurdering af begrebet "udlændinge", der ikke var nærmere afgrænset, i den konkrete kontekst det var blevet anvendt, og fandt at det var knyttet til begreberne "race og etnisk oprindelse".

3.1.3.2. Henvisning til etnisk oprindelse

Det fremgår af den omtale mv., der har været knyttet til lancering og gennemførelse af den såkaldte tidligere "Ghetto-pakker" og udvidelsen heraf i 2021, at begrebet "etnisk oprindelse" ses anvendt i tilknytning til begrebet "ikke-vestlig".

Bl.a. følger det af "Regeringens strategi mod ghettoisering" fra maj 2004, seks år før begrebet "ikke-vestlig" blev indført i almenboligloven, at reguleringen af boligområder mv., var knyttet bl.a. til beboeres etniske oprindelse. Begrebet etnisk oprindelse ses således anvendt 36 gange i udspillet, og begrebet "etniske enklaver" anvendes til at beskrive "ghetto områder" med en høj andel af arbejdsløse immigranter, flygtninge og efterkommere.

Det fremgår endvidere af Programbestyrelsens rapport "Fra udsat boligområde til hel bydel" fra november 2008 i afsnit 4.5.1, om udviklingen i beboersammensætningen i udvalgte udsatte boligområder nævnt følgende:

"Hvad angår de rent demografiske forhold, såsom fordelingen på aldersgrupper, husstandstyper og **etnisk oprindelse**, beskrives først og fremmest den aktuelle situation i områderne, mens det kun i begrænset omfang redegøres for udviklingen i de senere år." (min fremhævnings)

Programbestyrelsen kobler herved utvetydigt begrebet "ikkevestlige indvandrere og efterkommere" direkte sammen med etnisk oprindelse. Det skal således også bemærkes, at rapportens afsnit 4.4.5, som udgør et underafsnit i den statistiske beskrivelse af beboersammensætningen i udvalgte boligområder, har overskriften "Etnicitet", og afsnittet fokuserer primært på en beskrivelse af beboernes "ikke-vestlige" eller "vestlige" oprindelse.

I Programstyrelsens rapport er det klart antydnet, at "ikke-vestlige indvandrere og efterkommere" anses for én sammenhængende etnisk oprindelse, som i øvrigt er adskilt fra "dansk oprindelse", hvilket bl.a. understøttes af følgende, der fremgår af rapportens side 61:

"Det fremgår af figuren, at andelen af beboere uden arbejdsmarkedstilknytning i begge aldersgrupper er noget højere for indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande end for beboere af dansk oprindelse. For begge **etniske grupper** gælder det, at andelen uden arbejdsmarkedstilknytning er noget højere for de ældre beboere end for de yngre." (min fremhævnings)

Samme omtale og forståelse af sammenhængen mellem begreberne følger endvidere af lov nr. 1609 af 26. december 2013, hvoraf det således også fremgår, at kriteriet var vigtigt for at sikre fokus på områder med en høj koncentration af beboere med anden etnisk herkomst.

I de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 45 af 31. oktober 2013, pkt. 3.1.2., anføres således vigtigheden af, at beboere i de pågældende boligområder, omgås hinanden "på tværs af etnisk oprindelse".

At kriteriet "ikkevestlige indvandrere og efterkommere", som det bliver anvendt i almenboligloven er direkte og uløseligt sammenhængende med race og etnisk oprindelse, understøttes yderligere af, at den daværende regering, der stod bag initiativet til ændringen af almenboligloven i 2018 med udspillet "Ét Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer i 2030", i udspillet eksplicit henviser til etnisk oprindelse, som det afgørende kriterium.

Det anføres således, jf. Udspillet "Ét Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer i 2030", side 14, bl.a., at:

"Den hidtidige indsats har primært fokuseret på boligsociale indsatser, som ikke har vist sig at være i stand til væsentligt at ændre beboersammensætningens karakteristika. Det er ikke lykkedes at flytte området tilstrækkeligt i forhold til ghettolistens kriterier vedrørende arbejdsmarkedstilknytning, uddannelse, **etnisk oprindelse** eller indkomstniveau. (...)" (min fremhævnings)

Endvidere bemærkes, at daværende boligminister i P1 Orientering den 27. maj 2020, efter anlæggelsen af retssagen ved Østre Landsret i sagsnr. BS-27824-OLR), på et spørgsmål, om forskellen mellem, at et udsat boligområde som Byparken/Skovparken i Svendborg ikke skal reducere antallet af boliger, mens det er tilfældet for Mjølnerparken, ikke skyldes et overdrevent fokus på, hvor folk kommer fra, svarede:

"Ja, og det er fordi den her lovgivning er lavet for at bekæmpe parallelsamfund. Vi ønsker ikke et samfund som det i New York, hvor folk med kinesisk baggrund bor i et kvarter, og folk med afroamerikansk baggrund bor i et andet kvarter. Vi ønsker, at folk møder hinanden på tværs af **etniske skel** (...)" (min fremhævnings)

Det følger videre af regeringens udspil "Blandede boligområder – næste skridt i kampen mod parallelsamfund", afsnit 1.1., fra marts 2021, at "etnisk og social adskillelse" skal bekæmpes, og at regeringen vil fortsætte arbejdet med at styrke integrationen med nye initiativer, som kan skabe blandede byer, hvor mennesker lever sammen på tværs af "økonomiske, sociale og etniske skel."

Flere steder i udspillet er statistiske data for "etniske danskere" sammenlignet med "ikke-vestlige indvandrere og efterkommere" vedrørende f.eks. arbejdsløshed og uddannelse. Kategorien "indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande" beskrives og betragtes konsekvent som én sammenhængende etnisk gruppe, uanset at grupperingen per definition potentielt kan anses for at omfatte etniske grupper fra mange forskellige lande. At kategorien betragtes som én sammenhængende etnisk gruppe illustreres yderligere af, at et stigende antal love, bestemmelser m.v. specifikt adresserer og søger at påvirke denne gruppe (herunder, men ikke begrænset til, tiltagene under "Ghettopakken").

3.1.3.3. Stereotypificering og formodet race eller etnisk oprindelse

Det bemærkes, at forskelsbehandling på baggrund af formodet race eller etnisk oprindelse knyttet til enkeltpersoner eller grupper af beboere ligeledes er forbudt efter etnisk lov om ligebehandling, jf. betænkning nr. 1422/2002, s. 292 og 294, og EU-Kommissionens forslag til det etniske ligebehandlingsdirektiv (KOM(1999) 566 endelig), s. 6.

EU-Domstolen ses endvidere i bl.a. i sin praksis at anerkende, at inddragelse af stereotypiske og generaliserende betragtninger knyttet til etnisk oprindelse er problematiske, jf. sag C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria præmis 82.

Selv hvis kriteriet "ikkevestlige indvandrere og efterkommere" ikke per definition er direkte og uløseligt sammenhængende med race eller etnisk oprindelse, gøres det gældende, at dette kriterium anvendt i almenboliglovens karakterisering af et ghettoområde i lovens § 61 a på baggrund af den daværende regerings formodning om den etniske oprindelse hos beboerne i almenboligområder med "ikkevestlig" baggrund, som ønskedes reguleret, udgør forskelsbehandling. Dette understøttes bl.a. af, at den daværende regering i udspillet "Ét Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer i 2030" sammenkæder begrebet "ikkevestlig" med forhold, der vedrører etnisk oprindelse såsom kultur og religion.

I udspillet "Ét Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer i 2030" er det således gjort klart, at tiltagene i Ghettopakken, herunder fremsættelsen og vedtagelsen af lovforslag nr. L 38 af 10. oktober 2018 om ændring af lov om almene boliger m.v. er sigtet mod dem, som anses for at have andre "normer" og religiøse værdier end flertallet i Danmark – som er hvide og kristne. Dette gentages i de almindelige bemærkninger i lov nr. L 38 af 3. oktober 2018, pkt. 2.6.2. Sammenholdes definitionen af "ikkevestlig oprindelse" med de associationer, som dette begreb er blevet tillagt i Danmark, viser det en praksis, hvorefter ikke-kristne opfattes i en racemæssig sammenhæng.

Ved at anvende kriteriet "ikkevestlige indvandrere og efterkommere", som det udslagsgivende kriterium for, at et boligområde bliver klassificeret som en "ghetto" (nu parallelsamfund) og efter fire år som en "hård ghetto" (nu omdannelsesområde), hviler Udviklingsplanen og den ringere behandling, der følger af godkendelsen af Udviklingsplanen, dermed direkte på race og etnisk oprindelse. Sagsøgerne bliver derfor behandlet ringere på baggrund af en foranstaltning baseret på og iværksat efter kriterierne "race og etnisk oprindelse". Dette gør sig gældende uafhængigt af, om Udviklingsplanen tillige rammer personer med en bestemt race eller etnisk oprindelse eller også rammer personer, der ikke besidder sådanne karakteristika, f.eks. som sagsøger 5 og sagsøger 7, jf. sag C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, præmis 95.

Det gøres således gældende, at der foreligger påviste faktiske omstændigheder, der giver anledning til at formode, at der er udøvet forskelsbehandling i strid § 3 i lov om etnisk ligebehandling og EU-retten. Når faktiske omstændigheder er påvist, er det herefter op til Bolig- og Planstyrelsen at bevise, at godkendelsen af salget af karré II og III på baggrund af Udviklingsplanen, er baseret på objektive forhold uden nogen forbindelse til kriterierne race og etnisk oprindelse.

Det gøres på den baggrund sammenfattende gældende, at Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget af karré II og III i Mjølnerparken på baggrund af Udviklingsplanen udgør direkte forskelsbehandling i strid med § 3 i lov om etnisk ligebehandling og EU-retten.

Det bemærkes, at FN's Komité for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder i sin seneste landerapport om Danmark af 12. november 2019 udtalte følgende omkring lov nr. 1322 af 27. november 2018, jf. rapportens side 7, pkt. 51:

"The Committee is also concerned that the law is discriminatory as it introduces the categorization of areas as "ghettos", defined by the proportion of residents from "non-Western" countries. Thus it not only results in discrimination based on ethnic origin and nationality, but also further marginalizes those residents (...)"

På baggrund heraf anbefaler Komitéen bl.a. at fjerne kriteriet "ikkevestlig", og anfører, jf. side 8, pkt. 52(a):

"Remove the definitional element of a "ghetto" with reference to residents from "non-Western" countries, a discriminator on the basis of ethnic origin and nationality (...)"

I sin femte udtalelse om Danmark af 7. november 2019 har den Rådgivende Komité for Rammekonventionen om Beskyttelse af Nationale Mindretal under udtrykt alvorlig bekymring for brugen af

begreberne "vestlige" og "ikkevestlige" indvandrere og efterkommere. Særligt anvendelse af kriteriet "ikkevestlige indvandrere og efterkommere" til at udpege, hvornår der er tale om et "ghetto-område", og håndhævelsen af særregler i disse områder, f.eks. nedbringelsen af andelen af almene familieboliger, førte til følgende anbefaling fra Den Rådgivende Komité, jf. udtalelsens præmis 46:

"The Advisory Committee urges the authorities to reconsider the concepts of 'immigrants and descendants of immigrants of Western origin' and 'immigrants and descendants of immigrants of non-Western origin', both based on the arbitrary aggregation of statistics related to place of birth or citizenship, and their subsequent application in the framework of the so-called "Ghetto law" leading to possible discrimination on the grounds of citizenship, ethnic affiliation and place of residence."

Det fremgår ligeledes af CERD, udtalelse fra februar 2022, og ECRI i udtalelse af juni 2022, at den gennemførte lovgivning er problematisk.

3.2. Indirekte forskelsbehandling

Til støtte for de nedlagte påstande gøres det i anden række gældende, at godkendelsen af salget af karré II og III, der udspringer af Udviklingsplanen, udgør indirekte forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse i strid med § 3, stk. 3, jf. stk. 1, i lov om etnisk ligebehandling og EU-retten, EMRK artikel 14, jf. artikel 8, artikel 4 i Tillægsprotokol nr. 4 til EMRK, og artikel 1 i Tillægsprotokol nr. 1 til EMRK.

I det omfang, at det lægges til grund, at kriteriet "ikkevestlige indvandrere og efterkommere" er et neutralt kriterium, der ikke i sin anvendelse i almenboligloven er direkte og uløseligt sammenhængende med race og etnisk oprindelse, gøres det gældende, at Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget af karré II og III, navnlig vil stille personer med bestemt race og etnisk oprindelse ringere end andre personer.

Det gøres i den forbindelse gældende, at godkendelse af salget af karré II og III ikke er objektivt begrundet i et sagligt formål. Selv hvis det lægges til grund, at der forfølges et sagligt formål, gøres det gældende, at midlerne (bortsalg) til at opfylde dette formål ikke er hensigtsmæssige og nødvendige.

3.2.1. Personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse sammenlignet med andre personer

Som anført ovenfor gøres det gældende, at de personer, som kategoriseres som værende af "ikke-vestlig" oprindelse i sig selv anses for at være en bestemt race eller etnisk oprindelse. 80,5 pct. af beboerne i Mjølnerparken er af "ikke-vestlig" oprindelse.

I det omfang kategorien, som den fremgår af og anvendes i almenboligloven, ikke i sig selv kan antages at være knyttet til personer og grupper med bestemt race eller etnisk oprindelse, ses kategorien at ramme personer fra særligt Tyrkiet, Syrien, Irak, Libyen, Pakistan, Bosnien Herzegovina, Iran, Somalia, Afghanistan og Vietnam, hvor personer med tilknytning til disse lande, samlet udgør mere end halvdelen af alle "ikkevestlige indvandrere og efterkommere", jf. Udlændinge- og Integrationsministeriets rapport "INTEGRATION: STATUS OG UDVIKLING 2019 – Fokus på ikke-vestlige lande", figur 1.3, side 8, pkt. 2.3 (uddrag vedlægges som **bilag 17**).

Det understøttes yderligere af, at det i analysen fra Økonomi- og Indenrigsministeriet fra februar 2018 er anført, at ud af de 74.000 personer med ikkevestlig baggrund, som ifølge analysen kan siges at tilhøre et "parallelsamfund", bor 40 pct. i et alment boligområde, hvor der bor mange beboerne med ikkevestlig baggrund. Det fremgår videre bl.a., jf. bilag 14, s. 2, at:

"Personer med tyrkisk oprindelse er antalsmæssigt den største **etniske gruppe**. Relativ set er personer med somalisk eller libanesisk oprindelse blandt de **etniske grupper**, hvor flest

indgår. 44 pct. af alle med somalisk oprindelse og 41 pct. af alle med libanesisk oprindelse indgår i gruppen.” (min fremhævning)

I forhold til Mjølnerparken specifikt, udgør 44 pct. af Mjølnerparkens beboere personer med oprindelse fra hhv. Libyen (28 pct.) og Somalia (16.4 pct.). For så vidt angår Libyen udgør 95 pct. af befolkningen den samme etniske gruppe, mens det for Somalia er 85 pct. som tilhører samme etniske gruppe.

Der må derfor anses for at være påvist faktiske omstændigheder, der giver anledning til at formode, at godkendelsen af udviklingsplanen udgør indirekte forskelsbehandling, idet personer af arabisk etnisk oprindelse og somalisk etnisk oprindelse bliver stillet ringere end andre personer.

Efter bemærkningerne til lov om etnisk forskelsbehandling er det ikke et krav, at kriteriet alene berører personer af en enkelt bestemt etnisk oprindelse. Et kriterium, der i praksis stiller personer, som har forskellig etnisk oprindelse, ringere end andre personer, kan også indebære en overtrædelse af forbuddet mod indirekte forskelsbehandling, jf. betænkning nr. 1422/2002, s. 296.

3.2.2. Ringere behandling

Som nærmere beskrevet ovenfor, i afsnittet om direkte diskrimination, sker der ringere behandling af sagsøgerne i form af den påførte stigmatisering og risikoen mv. for at blive udsat fra deres hjem.

3.2.3. Objektiv begrundelse og sagligt formål

På den baggrund og under henvisning til de faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at det tilsyneladende neutrale kriterium ”ikkevestlige indvandrere og efterkommere” stiller personer af en eller flere bestemte etniske oprindelser eller race ringere end andre personer, vil denne forskelsbehandling – der kommer til udtryk i Bolig- og Planstyrelens godkendelse af salget, der udspringer af Udviklingsplanen – alene være lovlig, hvis kriteriets anvendelse er objektivt begrundet i et sagligt formål, og at midlerne til at opnå dette formål er hensigtsmæssige og nødvendige, jf. lov om etnisk forskelsbehandling § 3, stk. 3.

Efter EU-Domstolens praksis skal begrebet ”objektivt begrundet i et sagligt formål” endvidere undergives en indskrænkende fortolkning, når forskelsbehandlingen er knyttet til race eller etnisk oprindelse, jf. sag C-83/14, Nikolova mod CHEZ, præmis 112.

I de almindelige bemærkninger til lov nr. 1619 af 22. december 2010, hvormed kriteriet ”indvandrere og efterkommere af ikke-vestlige lande” første gang blev introduceret i almenboligloven, er det bl.a. anført, jf. lovforslag nr. 60 af 17. november 2010, afsnit 1:

”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.”

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslag nr. L 38 af 3. oktober 2018, at formålet med en udviklingsplan er at reducere antallet af familieboliger for at gøre det til en – såkaldt – attraktiv bydel, herunder ved at blande boligformer og dermed ændre beboersammensætningen. Sammenholdt med, at det underliggende formål med lovgivningen er at fjerne ”ghettoerne”, som er defineret ved at have mere end 50 pct. ”ikkevestlige indvandrere og efterkommere”, gøres det gældende, at det egentlige formål med godkendelsen af Udviklingsplanen og nedbringelsen af andelen af familieboliger til 40 pct. er at sikre fraflytning af beboere med ikkevestlig baggrund. Et sådant formål er ikke legitimt. Dette gør sig særligt gældende, når formålet og Udviklingsplanen har ført til frasalg af sagsøgernes hjem.

Desuden fremhævede CESCR, i sin rapport med afsluttende bemærkninger i 2019, Danmarks mangel på billige boliger og stigende huslejer forværret af private investeringer og anbefalede på den baggrund, at Danmark øgede antallet af billige boliger. Almene familieboliger er en særlig dansk boligform baseret på principper om demokrati, ligestilling og billige boliger til alle. At sælge dem strider imod både CESCRs anbefaling og andre påståede begrundelser for lovgivningen såsom beskyttelse af "danske værdier" og bedre socioøkonomiske forhold.

Denne manglende legitimitet understreges herved modsætningsvist af EU-Domstolens dom i sag C-668/15, Jyske Finans, hvor kravet om fremsendelse af pas var begrænset til personer med fødeland uden for EU. Det var videre begrundet i et formål om at overholde den EU-retlige regulering om hvidvaskbekæmpelse. I denne sag er ændringerne i almenboligloven i 2018 og Indenrigs- og Boligministeriets godkendelse af Udviklingsplanen, der har ført til salget, gennemført på nationalt initiativ for proaktivt og specifikt at ramme en bestemt gruppe af personer og gennemtvinge disse personers fraflytning fra et boligområde. Dette opfylder således ikke et formål om integration.

I forlængelse heraf gøres det gældende, at selv hvis Bolig- og Planstyrelsens godkendelse, der har baggrund i Udviklingsplanen, måtte anses som begrundet i et sagligt formål – der knytter sig til ændring af beboersammensætningen i et boligområde – følger det af proportionalitetsvurderingen, der skal foretages efter lov om etnisk ligebehandling og EU-retten, at midlet – her godkendelse af salget af sagsøgernes hjem – ikke er et hensigtsmæssigt og nødvendigt middel til at opnå det påberåbte formål.

Det følger herved af EU-Domstolens dom i sag C-83/14, Nikolova mod CHEZ, præmis 118-123, at et middel alene er hensigtsmæssigt og nødvendigt, hvis midlet er egent til at opfylde formålet, hvis andre hensigtsmæssige og mindre indgribende foranstaltninger ikke ville kunne opnå det påberåbte formål, hvis de ulemper forbundet med den omtvistede foranstaltning står i rimeligt i forhold til det forfulgte formål, og hvis midlet ikke er et for vidtgående indgreb i de berørte personers legitime interesser.

Det gøres på den baggrund gældende, at selv hvis nedbringelsen af andelen af familieboliger i medfør af Udviklingsplanen, der har ført til godkendelsen af frasalget, må anses for at forfølge sagligt formål, er der andre og mindre indgribende foranstaltninger tilgængelige. Disse inkluderer f.eks. ommærkning af familieboliger til andre almene boligtyper, i det omfang, som den naturlige fraflytning finder sted og dermed ikke ved vidtgående frasalg, udsættelser og opsigelser.

Et sådant mindre indgribende middel er bl.a. beskrevet i udkast til alternativ udviklingsplan, som afdelingsbestyrelsen i Mjølnerparken udarbejdede og indsendte til Transport- og Boligministeriet den 31. maj 2020, men som Transport- og Boligministeriet afviste. Det bemærkes i øvrigt, at initiativer igangsat før Udviklingsplanens udarbejdelse, herunder den omfattende Helhedsplan, ifølge Bo-Vitas forventninger allerede i sig selv ville medføre, at Mjølnerparken inden for en overskuelig fremtid ikke længere ville være omfattet kategorien "ghetto".

Det gøres i forlængelse heraf gældende, at Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget på baggrund af den omtvistede Udviklingsplan under alle omstændigheder påvirker sagsøgernes og øvrige berørte beboeres legitime interesser i et urimeligt omfang, herunder deres grundlæggende rettigheder efter Charteret, særligt artikel 7 om individets ret til respekt for sit privatliv og hjem, samt beboernes legitime interesse i at have adgang til almenboliger i form af deres hjem under omstændigheder, der ikke fremstår stødende og stigmatiserende.

Det gøres gældende, at dette støttes af EU-Domstolen dom i sag C-83/14, Nikolova mod CHEZ, hvor EU-Domstolen udtalte, at slutbrugere af elektricitet har en legitim interesse i at have adgang til elforsyning under omstændigheder, der ikke har en stødende eller stigmatiserende virkning, jf. præmis 124.

Det gøres på den baggrund gældende, at Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget på baggrund af den omtvistede Udviklingsplan, ikke i tilstrækkelig grad respekterer essensen af rettighederne og frihederne, der er anerkendt i og følger af Charteret, herunder artikel 21 (forbuddet mod forskelsbehandling), artikel 24 (barnets rettigheder), artikel 25 (ældres rettigheder), artikel 26 (inddragelse af mennesker med handicap), artikel 34 (social sikring og boligsikring) og artikel 35 (tilstrækkeligt udbud af boliger; særlig bestemmelse for udsatte familiegrupper).

Det bemærkes i den forbindelse, at EU-Domstolen har fundet, at tabet af et familiehjem sætter den berørte familie i en særligt udsat situation, og at retten til en bolig i sig selv er en grundlæggende rettighed i henhold til Charterets artikel 7, jf. sag C-34/12, Kusunova mod Smart Capital a.s, præmis 63-65, og EU-Domstolens kendelse af 5. juni 2014 i sag C-169/14, Sanchez Morcillo og Maria del Carmen Abril Garcia mod Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA, præmis 11.

Det gøres sammenfattende på den anførte baggrund gældende, at Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget af karré II og III udgør indirekte forskelsbehandling i strid med § 3 i lov om etnisk ligebehandling og EU-retten.

Det gøres i forlængelse heraf – under henvisning til, at EMD ikke i relation til EMRK artikel 14 ses at sondre mellem direkte og indirekte forskelsbehandling – gældende, at godkendelsen, jf. det som er anført under pkt. 3.1., tillige udgør indirekte forskelsbehandling efter EMRK artikel 14, jf. artikel 8, artikel 4 i Tillægsprotokol nr. 4 til EMRK, og artikel 1 i Tillægsprotokol nr. 1 til EMRK.

3.3. Instruktion om at forskelsbehandle

Til støtte for den nedlagte påstand gøres det i tredje række gældende, at Bolig- og Planstyrelsens indstilling og Indenrigs- og Boligministeriets godkendelse af salget, udgør forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse i form af en overtrædelse af instruktionsforbuddet i § 3 i lov om etnisk ligebehandling og EU-retten.

Det fremgår af almenboliglovens § 168 a, stk. 2, sammenholdt med § 168 c, stk. 1, at en udviklingsplan for et boligområde, der er kategoriseret som et "omdannelsesområde", først er gyldig, når Indenrigs- og Boligministeriet har godkendt planen.

Boligorganisationen knyttet til Mjølnerparken, Bo-Vita, er sammen med Københavns Kommune forpligtet til at overholde og gennemføre den af ministeriet godkendte Udviklingsplan.

Såfremt Udviklingsplanen ikke gennemføres i overensstemmelse med dens indhold, har Indenrigs- og Boligministeriet beføjelser til at udstede påbud om at afvikle Mjølnerparken. Dette følger af almenboliglovens § 168 b. Hvis dette påbud ikke efterkommes, har Indenrigs- og Boligministeriet beføjelser til at overtage de berørte afdelinger med henblik på at afvikle boligområdet.

På den baggrund gøres det gældende, at ministerens godkendelse af Udviklingsplanen og godkendelsen af salget faktisk udgør en instruks til Bo-Vita om at forskelsbehandle sagsøgerne ved at frasælge sagsøgernes boliger, der resulterer i opsigelse af deres boliger. Instruktionen er videre knyttet til områdets andel af beboere med en bestemt race eller etnisk oprindelse som anført ovenfor.

Instruktionsforbuddet i § 3 i lov om etnisk ligebehandling, skal fortolkes i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis knyttet til forståelsen af direktiv 2000/43. EU-Domstolen ses herved i sag C-83/14, Nikolova mod CHEZ, præmis 73-74, at have inddraget FN's Konvention om Afskaffelse af Alle former for Racediskrimination (Racediskriminationskonventionen), som fortolkningsbidrag.

Det følger herved af Racediskriminationskonventionens artikel 4, litra c, at stater ikke må tillade offentlige myndigheder eller institutioner under stat og kommune at fremme eller tilskynde til racediskrimination. "At fremme" skal forstås bredt og omfatter alle forsøg på at forskelsbehandle selv uden et element at vang, jf. hertil endvidere FN's generalforsamling, 20. session, official records, 1318th meeting, afholdt den 25. oktober 1965 i New York, FN dokument nr. A/C.3/SR, præmis 14-27.

Racediskriminationskonventionens artikel 2, litra c, indeholder samtidig et relevant fortolkningsbidrag til instruktionsforbuddet, idet det følger af denne bestemmelse, at deltagerstaterne skal træffe effektive foranstaltninger til kritisk at gennemgå statslige og kommunale myndigheders politik og til at ændre eller ophæve alle love og bestemmelser, som bevirker, at racediskrimination opstår eller opretholdes, hvor den måtte forekomme. Herved følger det modsætningsvist, at Transport- og Boligministeriet ikke kan godkende en Udviklingsplan, der indebærer, at en boligorganisation i realiteten skal forskelsbehandle beboere i et boligområde.

På denne baggrund gøres det gældende, at Transport- og Boligministeriets godkendelse af Udviklingsplanen samlet set er i strid med forbuddet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i § 3 i lov om etnisk ligebehandling, idet godkendelsen i realiteten udgør en instruks om at forskelsbehandle.

3.4. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14

Det gøres videre gældende, at Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget af karré II og III i Mjølnerparken udgør forskelsbehandling i form af direkte og indirekte forskelsbehandling efter EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8, artikel 2 i tillægsprotokol 4 og artikel 1 i tillægsprotokol 1.

Det følger af EMRK artikel 14, at nydelsen af EMRKs rettigheder og friheder skal ske uden forskel på grund af en række ikke udtømmende opregnede grunde, herunder race, farve, religion, national eller social oprindelse.

EMRK artikel 14 finder anvendelse, når en konkret situation berører en eller flere af rettighederne i EMRK.

For så vidt angår samtlige sagsøgere, ses godkendelsen af salget af karré II og III, hvor deres lejligheder er beliggende, at berøre EMRK artikel 8 (privatliv), EMRK Tillægsprotokol nr. 1, artikel 1 (ejendomsret), og EMRK Tillægsprotokol nr. 4, artikel 2 (frihed til at bosætte sig).

Det gøres gældende, at sagsøgerne på grund af godkendelsen af salget, der har baggrund i Udviklingsplanen, bliver forskelsbehandlet på grund af deres status som beboere i et udsat boligområde, og dermed "anden status" som omfattet EMRK artikel 14.

Sagsøgernes status som beboere i et omdannelsesområde er derudover, som anført ovenfor, uløseligt og direkte sammenhængende med det forhold, at over 50 % af beboerne i boligområdet har "ikkevestlig oprindelse".

Det følger i den forbindelse – som anført – at kriteriet "ikkevestlig oprindelse" i almenboligloven ses direkte knyttet til bl.a. race, farve, religion, national og etnisk oprindelse.

Det forhold, at sagsøger 5 og sagsøger 7 ikke måtte være omfattet af det anvendte kriterium om "ikkevestlige indvandrere og efterkommere", er herved i sig selv uden betydning, idet de er omfattet som følge af deres status som beboere i et omdannelsesområde. Det bemærkes hertil, at EMDs storkammer i dom af 19. december 2018, Molla Sali mod Grækenland (20452/14) har bekræftet, at "discrimination by association", hvor en person forskelsbehandles på grund af en anden persons forhold, er dækket af EMRK artikel 14, jf. dommens præmis 134.

Sagsøgerne er alle som beboere i et omdannelsesområde, som tidligere anført, i en sammenlignelig situation med beboere i andre såkaldte områder med "parallelsamfund", der i fire år eller mere har haft de samme socioøkonomiske udfordringer, men som ikke er pålagt at reducere antallet af familieboliger i medfør af en udviklingsplan.

Det gøres på den baggrund gældende, at der foreligger og er påvist omstændigheder, der underbygger, at sagsøgerne bliver forskelsbehandlet på grund af andelen af Mjølnerparkens beboeres etniske oprindelse.

Det påhviler herefter Bolig- og Planstyrelsen at påvise, at forskelsbehandlingen er retfærdiggjort, og der ses ikke at foreligge oplysninger, der kan understøtte sådan retfærdiggørelse af forskelsbehandlingen, jf. bl.a. dom af 13. november 2007, D.H. m.fl. mod Tjekkiet (57325/00), præmis 177.

Under alle omstændigheder gøres det gældende, at forskelsbehandlingen af sagsøgerne alene kan retfærdiggøres, hvis det kan påvises, at forskelsbehandlingen forfølger et sagligt formål, og at dette formål søges opnået med de mindst indgribende midler.

Derudover bemærkes det, at retfærdiggørelsen af forskelsbehandlingen ikke må være knyttet til forhold, der direkte vedrører etnisk oprindelse, jf. bl.a. dom af 19. december 2018, Molla Sali mod Grækenland (20452/14), præmis 135.

Det følger i den forbindelse af praksis fra EMD, at forskelsbehandling som udelukkende eller i afgørende grad er baseret på etnisk oprindelse ikke kan retfærdiggøres i et moderne og demokratisk samfund, jf. bl.a. dom af 13. november 2007, D.H. m.fl. mod Tjekkiet (57325/00), præmis 176.

Selv hvis kriteriet "ikkevestlige indvandrere og efterkommere" ikke måtte anses som direkte og uløseligt sammenhængende med etnisk oprindelse medfører anvendelsen forskelsbehandling på grund af nationalitet og national oprindelse, hvilket ifølge EMD alene kan retfærdiggøres, hvis der foreligger tungtvejende grunde for forskelsbehandlingen, jf. bl.a. dom af 16. september 1999, Gaygusuz mod Østrig (17371/90), præmis 42.

Det fremgår således af notat af 10. december 2018 af daværende Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, at det ikke er sagligt at anvende kriteriet "ikkevestlig oprindelse" ved anvisning af almene boliger, selv hvis formålet med anvendelsen af kriteriet er at ændre beboersammensætningen i et boligområde og forhindre at boligområdet bliver en "ghetto", idet dette netop vil stride imod EMRK artikel 14.

Dette understøtter efter sagsøgernes opfattelse, at kriteriet ikke kan anvendes på afgørende vis ved gennemførelse af en beslutning om, at antallet af familieboliger skal reduceres med den konsekvens, at sagsøgerne mister deres hjem og bolig.

Det gøres videre gældende, at godkendelsen af salget, der er direkte forbundet med den godkendte Udviklingsplan og almenboliglovens § 61 a, som ændret ved lov nr. 1322 af 27. november 2018, må anses for baseret på ikke-dokumenterede antagelser om personers "oprindelse" og de vanskeligheder, denne oprindelse skaber for integration.

Det gøres på den baggrund gældende, at Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget, der har baggrund i den omtvistede Udviklingsplan, er knyttet til sådanne generelle antagelser, der ikke lovligt kan indgå i retfærdiggørelsen af begrænsninger i rettigheder indeholdt i EMRK.

Det følger herved af EMD's dom af 24. maj 2016 i Biao mod Danmark (38590/10), at ønsker om at forbedre integrationen af "både bosiddende udlændinge og bosiddende danske statsborgere af udenlandsk afstamning" ved at vanskeliggøre familiesammenføring for personer med mindre end 28 års dansk statsborgerskab var baseret på, som EMD anfører, "temmelig spekulative argumenter særligt med hensyn til, hvornår det i almindelighed kan siges, at en dansk statsborger har skabt så stærke bånd til Danmark, at en familiesammenføring med en udenlandsk ægtefælle har udsigt til at lykkes fra et integrationsperspektiv," jf. dommens præmis 125.

EMD fandt ligeledes, at nogle af de argumenter og udtalelser, som var fremsat i bemærkningerne til de pågældende bestemmelser i loven, satte danske statsborgere med ikke-dansk etnisk oprindelse i et dårligt lys, for eksempel i relation til giftemønstre mv. EMD fandt herefter, at den danske regering ikke i tilstrækkeligt omfang havde godtgjort, at forskelsbehandlingen, som var et resultat af den pågældende lov, var baseret på objektive kriterier uden relation til etnisk oprindelse, jf. dommens præmis 127, hvorfor EMD endte med at finde, at der var sket en krænkelse af klagernes rettigheder efter EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 8. Generelle og forudindtagede antagelser eller fremherskende sociale fordomme i et land kan således ikke udgøre tilstrækkelig retfærdiggørelse for en forskelsbehandling, jf. hertil tillige EMD's dom af 22. marts 2012 i Konstantin Markin mod Rusland (30078/06), præmis 142-143.

Det gøres gældende, at almenboliglovens § 61 a, der er knyttet til det daværende Indenrigs- og Boligministeriums godkendelse af Udviklingsplanen, der har ført til salget af karré II og III, på samme måde indeholder spekulative elementer af integration og levevis for "ikkevestlige indvandre og efterkommere" og generelle forudindtaget antagelser, hvorfor salget, der har baggrund i Udviklingsplanen, ikke er retfærdiggjort på baggrund af objektive kriterier uden forbindelse til etnisk oprindelse.

Det bemærkes dertil, at EMD i Biao mod Danmark i sin vurdering ligeledes lagde vægt på, at adskillige uafhængige organer havde udtalt bekymring omkring den diskriminerende effekt af 28-års reglen, jf. dommens præmis 136, og at der således forelå klare indikationer på, at etnisk oprindelse, var motiverende for den konkrete regel.

Sagsøgerne gør gældende, at dette tillige er tilfældet, for så vidt angår brugen af begreberne "ghetto" og "ikkevestlig" knyttende sig til bl.a. regler i almenboligloven.

På baggrund af ovenstående gøres det sammenfattende gældende, at der er en sket en krænkelse af sagsøgernes rettigheder efter EMRK artikel 14 sammenholdt med EMRK artikel 8, artikel 1 i tillægsprotokol 1 og artikel 2 i tillægsprotokol 4.

4. Bolig- og Planstyrelsens konkrete godkendelse af salget af Mjølnerparken og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Til støtte for den nedlagte påstand gøres det i fjerde række gældende, at Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget, på baggrund af den omtvistede Udviklingsplan, udgør en direkte overtrædelse af artikel 4 i Tillægsprotokol nr. 4 til EMRK, EMRK artikel 8, og artikel 1 i Tillægsprotokol nr. 1 til EMRK.

4.1. Artikel 2, stk. 1, i Tillægsprotokol nr. 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og retten til at vælge opholdssted og bopæl

Det følger af artikel 2, stk. 1, i Tillægsprotokol nr. 4 til EMRK, artikel 2, stk. 1, at enhver, der lovligt opholder sig på en stats territorium, inden for dette territorium har ret til at bevæge sig frit og til frit at vælge sin bopæl.

Retten til frit at vælge sin bopæl kan kun begrænses, når det er i overensstemmelse med loven og nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed eller offentlige tryghed, for at opretholde offentlig orden, forebygge kriminalitet, beskytte sundheden eller sædeligheden eller for beskyttelsen af andres rettigheder og friheder, jf. artikel 2, stk. 3. I særlige områder kan retten til frit at vælge sin bopæl ligeledes begrænses, hvis det er i overensstemmelse med loven og retfærdiggjort af hensyn til almenvellet i samfundet, jf. artikel 2, stk. 4.

Det gøres herved gældende, at sagsøgerne, der alle er danske statsborgere (foruden sagsøger 6) og opholder sig lovligt i Danmark, som konsekvens af salget vil få begrænset deres ret til frit at kunne vælge deres bopæl, idet de ikke længere har adgang til bolig i boligområdet, der udgør Mjølnerparken.

Det gøres gældende, at dette udgør et indgreb i sagsøgernes rettigheder efter artikel 2, stk. 1, i Tillægsprotokol nr. 4 til EMRK.

Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget på baggrund af den omtvistede Udviklingsplanen afdækker herved ikke omstændigheder, der godtgør, at hensyn til almenvellet eller andre interesser, som de er opregnet i artikel 2, stk. 3, foreligger.

EMD har i sin dom Garib mod Nederlandene (43494/09) vurderet begrænsninger i adgangen til at bosætte sig i et boligområde i Rotterdam, og anset de konkrete begrænsninger, der var gennemført i såkaldte "hot spot-områder", som ikkestridende mod artikel 2, stk. 1, i Tillægsprotokol nr. 4 til EMRK.

Omstændighederne i Garib mod Nederlandene er væsens forskellige fra de forhold, der er knyttet til Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget på baggrund af den omtvistede Udviklingsplan, som er knyttet til Mjølnerparken og sagsøgernes rettigheder.

Garib mod Nederlandene drejede sig således om nederlandsk anvisningsordning, som sigtede mod at forhindre borgere på visse typer af overførselsindkomster i at flytte til boligområder, som var blevet udpeget som socialt udsatte. EMD fandt, at der ikke var sket en overtrædelse af artikel 2, stk. 1, i Tillægsprotokol nr. 4, og accepterede dermed, at det generelt er et legitimt formål og tjener almenvellet at gennemføre begrænsninger for bestemte persongrupper i tilflytning til et område for at vende tilbagegangen i forarmede byområder og forbedre livskvaliteten generelt.

I Garib mod Nederlandene udtalte EMD, at statens skønsmargin er bred i sociale og økonomiske spørgsmål, jf. dommens præmis 139. En væsentlig forskel mellem den nederlandske lovgivning i Garib mod Nederlandene og de regler, der er gennemført i almenboligloven, som danner grundlag for Udviklingsplanen i nærværende sag er imidlertid, at almenboligloven er baseret på en sondring mellem "vestlige" og "ikkevestlige" beboere. Hertil kommer, at formålet om at ændre beboer-sammensætningen i udsatte boligområder ikke udgør det egentlige formål med godkendelsen af Udviklingsplanen, idet kravet om at nedbringe andelen af familieboliger til maksimalt 40 pct. kun gælder for "hårde ghettoområder" og ikke "udsatte boligområder", som har præcis samme socioøkonomiske forhold og udfordringer, men med den eneste forskel værende beboernes "baggrund".

Med hensyn til proportionaliteten bemærkes det, at EMD i Garib mod Nederlandene understregede, at den nederlandske ordning ikke fratog nogen sit hjem eller tvang nogen til at forlade sin bolig, jf. dommens præmis 144, idet der var tale om regulering af nye potentielle lejeres og tilflytteres adgang til boliger i

området. Det modsatte gør sig gældende for sagsøgerne, der netop er under en faktisk og reel trussel om tvungen fraflytning.

EMD understregede endvidere i proportionalitetsvurderingen i Garib mod Nederlandene, at den nederlandske ordning kun påvirkede forholdsvist nye beboere i det større område af Rotterdam, der havde boet i området i under seks år, og at andre med bopæl i området i over seks år, således havde adgang til at flytte til området, der var undergivet begrænsninger, jf. præmis 144.

Det gøres videre gældende, at de konkrete processuelle garantier, der var til stede i de nederlandske regler, ikke genfindes i reguleringen, der er knyttet til Udviklingsplanen eller i planen selv, jf. hertil for eksempel, at den nederlandske ressortminister hvert femte år til parlamentet rapporterer om lovens effektivitet. Der ses i relation til Udviklingsplanen, der er godkendt at Indenrigs- og Boligministeriet ikke indbygget nogen opfølgning, idet det forudsættes, at alene gennemførelse af planen, dvs. frasalg, kan ændre forholdene i området, ligesom manglende konkret efterlevelse af planen medfører en fuldstændig afvikling af boligområdet, jf. almenboliglovens § 168 b, stk. 1, desuagtet at der ikke foretages en konkret vurdering af, om en sådan afvikling er nødvendig mv.

Det gøres på den baggrund gældende, at Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget på baggrund af den omtvistede Udviklingsplan samlet udgør en krænkelse af sagsøgerens ret til at vælge bopæl efter artikel 2, stk. 1, i Tillægsprotokol nr. 4 til EMRK, og at indgrebet i denne ret ikke er eller kan retfærdiggøres efter artikel 2, stk. 3 eller 4.

4.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og retten til respekt for privat- og familieliv og hjem

EMRK artikel 8 beskytter mod vilkårlige indgreb i individets ret til respekt for sit privat- og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. En offentlig myndigheds indgreb i EMRK art. 8 er alene tilladt, hvis det kan retfærdiggøres efter bestemmelsens stk. 2, der kræver, at indgrebet har hjemmel i national ret og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til et af de i bestemmelsen oplistede legitime formål.

Det gøres gældende, at indgreb i sagsøgernes adgang til at forblive boende i deres lejede boliger, udgør et indgreb ikke alene i deres privat- og familieliv, men tillige deres hjem, jf. hertil EMD's dom af 17. oktober 2013, Winterstein m.fl. mod Frankrig (27013/07), præmis 141, dom af 12. juni 2014, Berger-Krall m.fl. mod Slovenien (14717/04), præmis 254 og 265, dom af 22. oktober 2009, Paulic mod Kroatien (3572/06), præmis 38, og dom af 24. april 2012, Yordanova m.fl. mod Bulgarien (25446/06), præmis 105.

Det gøres herved gældende, at samtlige sagsøgere og deres familiemedlemmer i husstanden har boet i deres respektive lejligheder i Mjølnerparken i en lang årrække, og at de har indgået permanente lejeaftaler med boligorganisationen.

Sagsøgerne ses således at have en tilstrækkelig og langvarig tilknytning til deres boliger til, at disse utvivlsomt udgør et hjem omfattet af EMRK artikel 8. Dette gælder tillige for de af medlemmerne af sagsøgernes familier og husstande, som ikke står direkte anført på lejekontrakten, jf. i den retning bl.a. EMD's dom af 21. april 2016 i Ivanova og Cherkezoy mod Bulgarien (46577/15), præmis 49.

Det gøres gældende, at sagsøgerne som følge af frasalget, er faktisk pålagt at fraflytte deres hjem, idet deres udlejer dermed mister råderetten over deres lejemål, og denne ikke videreføres til den nye ejer af karré II og III.

Det gøres derfor gældende, at Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget på baggrund af den omtvistede Udviklingsplan udgør et indgreb i sagsøgernes ret til respekt for deres hjem efter EMRK artikel 8, stk. 1.

Det gøres endvidere gældende, at sagsøgerne ved den tvungne fraflytning fra deres bolig ligeledes vil miste det netværk og fællesskab, som de har opbygget i Mjølnerparken igennem deres mangeårige ophold. Godkendelsen af salget på baggrund af Udviklingsplanen udgør således også et indgreb i deres ret til respekt for privat- og familieliv.

Det følger af EMRK artikel 8, stk. 2, at indgreb i privatlivet, der tillige berører en persons hjem, kan retfærdiggøres, men af EMD's praksis følger, at der skal foreligge særligt tungtvejende grunde til at retfærdiggøre et sådan voldsomt indgreb som tabet af ens hjem udgør, jf. bl.a. EMD's dom af 13. maj 2005, McCann mod Storbritannien (19009/04), præmis 50. Det er ikke tilstrækkeligt blot at anføre, at indgrebet har hjemmel i national ret uden at inddrage og tage hensyn til de konkrete omstændigheder i sagen, jf. dom af 15. januar 2008, Ćosić mod Kroatien (28261/06), præmis 21. Det følger videre af EMD's praksis, at der ved denne vurdering bl.a. skal lægges vægt på, hvilke konsekvenser indgrebet har for individets identitet, selvbestemmelse, fysiske og moralske integritet, vedligeholdelse af mellem menneskelige forhold, og bevarelse af et fast og trygt sted i lokalsamfundet, jf. dom af 24. april 2012, Yordanova m.fl. mod Bulgarien (25446/06), præmis 118.

Som anført ovenfor udgør det reelle formål med Udviklingsplanen – og det salg der gennemføres på baggrund af denne – at gennemtvunge fraflytning af beboere med "ikkevestlig" baggrund, hvilket ikke kan anses som et anerkendelsesværdigt formål. Udviklingsplanen, salget og udsættelsen af sagsøgerne forfølger således hverken hensynet 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 rettigheder eller friheder, og er dermed i sig selv ikke i overensstemmelse med EMRK artikel 8.

Selv hvis det lægges til grund, at godkendelsen af Udviklingsplanen og det efterfølgende salg forfølger et anerkendelsesværdigt formål, er frasalget og dermed udsættelsen af sagsøgernes fra deres hjem ikke et nødvendigt og proportionalt middel. Dette understøttes igen af, at det allerede af Udviklingsplanen fremgår, at der forud for Udviklingsplanens udarbejdelse mv. er iværksat tiltag, der ses at kunne opnå formålet, og som ikke kræver salg og overdragelse af sagsøgernes hjem.

Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget på baggrund af den omtvistede Udviklingsplan, indeholder ingen særlig inddragelse af, hvor indgribende bortsalget konkret måtte være for beboerne (herunder sagsøgerne), herunder ved afdækning af sygdomsforhold, aldersrelaterede forhold eller andre forhold, som konkret kan indebære forårsagelse af uoprettelig skade.

De af sagsøgerne, der har hjemmeboende mindreårige børn, vil som følge af Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget på baggrund af den omtvistede Udviklingsplan, ligeledes blive hårdt ramt af den tvungne fraflytning, idet børnene ved en udsættelse og tvangsflytning til et andet område væk fra deres nuværende boligområdet vil skulle skifte skole og opleve et brud i deres hverdag. Desuden betyder udsættelserne, at samtlige af sagsøgerne vil blive afskåret fra det netværk og det sammenhold, som de har opbygget igennem deres mangeårige ophold i Mjølnerparken.

Sagsøgernes individuelle forhold støtter således – sammenholdt med den øvrige manglende inddragelse af relevante omstændigheder forud for godkendelsen af Udviklingsplanen – at Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget på baggrund af den omtvistede Udviklingsplan ikke er proportional.

Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget på baggrund af den omtvistede Udviklingsplan udgør således samlet set en krænkelse af sagsøgernes rettigheder efter EMRK artikel 8.

4.3. Artikel 1 i Tillægsprotokol nr. 1 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og ejendomsretten

Efter artikel 1 i Tillægsprotokol nr. 1 til EMRK, er enhver person berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom. Det følger af bestemmelsen, at ingen må fratages sin ejendom undtagen af hensyn til almenvellet og i overensstemmelse med de i loven fastsatte tilfælde og ved lov fastsatte betingelser.

EMD har anerkendt, at en persons adgang til et lejemål kan være beskyttet af artikel 1 Tillægsprotokol nr. 1 til EMRK, jf. hertil bl.a. EMD's dom af 24. juni 2003, Stretch mod Storbritannien (44277/98), præmis 32-35.

Det gøres således gældende, at samtlige sagsøgere, der har indgået tidsubestemte lejeaftaler med boligorganisationen, har ret til uforstyrret at nyde deres ejendom, og at denne ret uberettiget påvirkes af Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget.

Desuagtet, at tillægsprotokollen ikke eksplicit indeholder processuelle rettigheder for en person, over for hvem, der gøres indgreb i ejendomsretten, følger det af EMD's praksis, at der skal bestå en rimelig mulighed for effektivt at udfordre indgrebet i rettigheden, jf. hertil bl.a. af dom 21. maj 2002, Jokela mod Finland (28856/95), præmis 45.

Det følger samtidig af EMD's praksis, at vurderingen indebærer, at hensynet almenvellet over for hensynet til den konkret berørte persons rettigheder skal afvejes over for hinanden med særlig vægt på, om indgrebet indebærer en uforholdsmæssig byrde, jf. bl.a. EMD's dom af 29. april 1999, Chassagnoun og andre mod Frankrig (25088/94, 28331/95 og 28443/95), præmis 85.

Selvom det må lægges til grund, at kontraherende stater råder over en bred skønsmargin, når der sker af sociale og økonomiske spørgsmål, må regulering, der udgør en krænkelse af forbuddet mod forskelsbehandling ikke gennemføres, jf. bl.a. EMD's dom af 24. oktober 2019, J.D. og A mod Det Forenede Kongerige (32949/17).

Det gøres under alle omstændigheder gældende, at godkendelsen af salget på baggrund af Udviklingsplanen ikke har givet sagsøgerne rimelig adgang til at udfordre indgrebet i deres ejendomsret knyttet til den tidsubestemte leje af deres boliger, ligesom, der ikke ses at foreligge en tilstrækkelig offentlige interesse i indgrebet, som er nødvendig af hensyn til almenvellet. Det bemærkes hertil – under henvisning til det ovenfor anførte – at indgrebet under alle omstændigheder ikke kan anses for værende proportionalt.

Det gøres på den baggrund gældende, at der ved Bolig- og Planstyrelsens godkendelse af salget på baggrund af den omtvistede Udviklingsplan i realiteten er sket krænkelse af sagsøgernes rettigheder i strid med ret til respekt for nydelsen af deres ejendom som fastlagt i artikel 1 i Tillægsprotokol nr. 1 til EMRK.

PROCESSUELLE BEMÆRKNINGER:

Sagen er anlagt ved Københavns Byret, der er de sagsøgte hjemting, jf. retsplejelovens § 235, stk. 2.

Under henvisning til retsplejelovens § 250, og idet samtlige sagsøgere nedlægger samme påstand over for Bolig- og Planstyrelsen, anlægges sagen som én samlet sag.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at samtlige sagsøgers lejemål er placeret i karré II og III, der er omfattet af salget, hvorefter sagsøgeren har tilstrækkelig retlige interesse i sagens anlæg og førelse. Der henvises herved særskilt til Østre Landsrets kendelse af 15. december 2021 i sag BS-27824/2020-OLR.

Processuelle meddelelser mv. kan gives til advokat Eddie Omar Rosenberg Khawaja via domstolenes sagsportal.

1. Anmodning om henvisning til Østre Landsret og anmodning om sambehandling med sagen (BS-27824/2020-OLR)

Idet der henvises til retsplejelovens § 348, stk. 2, nr. 6, anmoder sagsøgerne om, at *sagen henvises* til Østre Landsret, jf. retsplejelovens § 226, stk. 1.

Til støtte for anmodningen om henvisning gøres det overordnet gældende, at anmodningen særligt støttes på, at sagen har nær sammenhæng med sagen, der allerede verserer og 1. behandles ved Østre Landsret. Der er hertil tale om samme parter, idet nærværende søgsmål dog også rettes mod Bolig- og Planstyrelsen.

Københavns Byret har således tidligere bl.a. vurderet, at den allerede henviste sag, vedrører spørgsmål af en vis kompleksitet og af principiel karakter, som har generel betydning for retsanvendelsen og retsudviklingen, hvorfor pågældende sag blev henvist til Østre Landsret som første instans. Der henvises til Københavns Byrets kendelse af 9. juli 2020 i sag BS-21068/2020-KBH.

Sagsøgerne skal desuden anmode om, at sagen henvises, således at der kan ske *sambehandling* med den allerede verserende sag, BS-27824/2020-OLR, jf. retsplejelovens § 254, stk. 1, henset til den nære sammenhæng, der er mellem sagerne, sagsforløbet og retsgrundlaget.

Hvis Østre Landsret i sagen BS-27824-OLR således når frem til, at Udviklingsplanen er ugyldig, vil grundlaget for Bolig- og Planstyrelsens godkendelse, der er til prøvelse i nærværende sag, tillige bortfalde.

Sagsøgerne finder det på den baggrund mest hensigtsmæssigt og procesbesparende, at nærværende sag sambehandles med den allerede verserende.

2. Anmodning om opsættende virkning

Der anmodes endvidere om, at nærværende søgsmål tillægges *opsættende virkning*, således at salget af karré II og III ikke endeligt gennemføres, førend der er taget stilling til gyldigheden af styrelsens godkendelse af salget.

Gyldighedsspørgsmålet er herefter særligt knyttet til spørgsmålet om, hvorvidt Udviklingsplanen, der ligger til grund for salget, er gyldig eller ej, og dermed tillige de spørgsmål som aktuelt behandles ved Østre Landsret i sagen BS-27824/2020-OLR.

Til støtte for anmodningen om, at nærværende søgsmål tillægges opsættende virkning bemærker sagsøgerne, at det følger af Højesterets praksis, at vurderingen af, om et søgsmål, hvor en administrativ afgørelse eller sagsbehandling anfægtes, og indbringes for domstolene efter Grundlovens § 63, stk. 1, uden særskilt lovhjemmel skal tillægges opsættende virkning, beror på en afvejning af det offentlige interesse på den ene side i, at gennemførelsen af afgørelsen ikke udsættes, over for på den anden side arten og omfanget af den skade, sagsøgeren kan blive påført, ligesom det må tillægges betydning, om der efter en foreløbig vurdering foreligger et rimeligt grundlag for påstanden om ugyldighed, jf. hertil U 1994.823 H, U 2000.1203 H, U 2012.2572 H, U 2018.790 H og U 2022.2449 H.

Det fremgår af de offentligt tilgængelige oplysninger om salget af Mjølnerparkens karré II og III (bilag 1), at de pågældende karréer, der aktuelt er under renovering efter helhedsplanen for Mjølnerparken, skal overtages i 2023, når det aktuelle renoveringsprojekt er afsluttet.

Det fremgår videre af seneste oplysninger fra Bovita fremsendt til afdelingsbestyrelsen for Mjølnerparken (**bilag 18**), at den aktuelle renoveringsplan af karré II og III forventes afsluttet endeligt primo 2024.

Sagsøgerne gør herefter gældende, at der er grundlag for at tillægge nærværende retssag opsættende virkning for så vidt angår Bygge- og Planstyrelsens godkendelse af købsaftalen for karré II og III i Mjølnerparken.

Det gøres herved gældende, at bortsalg af sagsøgernes almene lejeboliger, som har været beboet af sagsøgerne imellem 15 og 30 år, har en yderst indgribende karakter, og at bortsalg vil medføre tvangsmæssig permanent fraflytning af lejeboligerne, ligesom sagsøgerne ikke, hvis de måtte få medhold i nærværende sag eller sagen, der er under behandling i Østre Landsrets sag BS-27824/2020-OLR.

Det gøres gældende, at endelig godkendelse af bortsalg af karré II og III, hvor sagsøgernes lejeboliger er beliggende, ikke vil indebære, at der ikke kan ske effektiv gennemførelse af den udviklingsplan, der er vedtaget for Mjølnerparken, idet krav om nedbringelse af almene familieboliger, som det følger af almenboligloven, først skal være gennemført i 2030.

Det gøres videre gældende, at renovering af karré II og III i øvrigt kan fortsætte i henhold til den for Mjølnerparken vedtagne helhedsplan, uanset hvilken sammenhæng renoveringsarbejderne i øvrigt måtte indgå i aftalegrundlaget mellem Bovita og NREP om købe af karré II og III.

Sagsøgerne gør således gældende, at der ved en godkendelse af salget ved Bygge- og Planstyrelsens afgørelse af 4. januar 2023 vil ske uoprettelig skade for sagsøgernes rettigheder efter almen-boligloven, og at der modsat ikke ses at foreligge særlige aktuelle og betydelige interesser i, at godkendelsen ikke udskydes.

Sagsøgerne bemærker endvidere under henvisning til ovennævnte anbringender, at der ved vurderingen af om søgsmålet skal tillægges opsættende virkning skal indgå hensynet til princippet om en effektiv retsbeskyttelse af diskriminationsforbuddet og de rettigheder, som sagsøgerne herved har efter EU-retten, jf. hertil bl.a. EU-Domstolens dom i LCL Le Crédit Lyonnais, sag C 565/12, præmis 44.

Det skal endvidere indgå i vurderingen, at der er tale om bortsalg af familielejeboliger og beskyttelsen heraf, der bl.a. følger af EU-Charteret of Grundlæggende Rettigheders artikel 7, hvorefter det af EU-Domstolens praksis følger, at muligheden for at tillægge søgsmål mv. opsættende virkning, kan udgøre et relevant skridt, der sikrer den effektive beskyttelse af sådanne rettigheder, jf. hertil bl.a. sag C-34/13, Kusionova v. SMART, præmis 60 to 67, og sag C-415/11, Mohamed Aziz v Catalu-nyacaixa.

3. Anmodning om tinglysning af meddelelse om retssagen på skøde

I det omfang retten ikke finder grundlag for at tillægge nærværende retssag opsættende virkning, anmoder sagsøgerne om, at der træffes beslutning om, at meddelelse om nærværende retssag tinglyses på relevante skøder knyttet til overdragelsen og salget af karré II og III.

Sagsøgerne henviser herved til tinglysningslovens § 12, stk. 3.

PROVOKATIONER:

Bygge- og Planstyrelsen **opfordres (1)** til at fremlægge kopi af den købsaftale, der er indgået mellem Bovita og NREP, og som danner grundlag for styrelsens godkendelse af 4. januar 2023.

ORIENTERING OM PROCESUNDERRETNING:

Sagsøgerne bemærker endelig, at Bovita, NREP og Københavns Kommune ved samtidig med indgivelse af nærværende stævning er blevet procesunderrettet om sagens anlæg, og opfordret til, i det omfang de måtte finde det påkrævet, at fremsætte anmodning om at indtræde i sagen med henblik på at varetage eventuelle interesser.

MOMREGISTRERING:

Af hensyn til beregningen af sagsomkostninger skal det oplyses, at sagsøgerne ikke er momsregistrerede.

BILAG OG BEVISFØRELSE:

Der vil under sagen blive afgivet partsforklaring af en række af sagsøgerne.

Endvidere påberåbes foreløbig følgende bilag:

- Bilag 1: Udviklingsplan for Mjølnerparken maj 2019
- Bilag 2: Hastemeddelelse af 16. oktober 2020 fra FN's særlige rapportører
- Bilag 3: Pressemeddelelse af 22. december 2021 fra NREP om køb af Mjølnerparken
- Bilag 4: Referat fra møde i Borgerrepræsentationen den 2. juni 2022 (pkt. 53)
- Bilag 5: Afgørelse af 4. januar 2023 om godkendelse af salg af almene boliger mv. i Mjølnerparken
- Bilag 6: Lejekontrakt, sagsøger 1
- Bilag 7: Lejekontrakt, sagsøger 2
- Bilag 8: Lejekontrakt, sagsøger 3
- Bilag 9: Lejekontrakt, sagsøger 4
- Bilag 10: Lejekontrakt, sagsøger 5
- Bilag 11: Lejekontrakt, sagsøger 6
- Bilag 12: Lejekontrakt, sagsøger 7
- Bilag 13: Uddrag af Økonomisk analyse, februar 2018, Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Bilag 14: Transport- og Boligministeriets godkendelse af Udviklingsplanen af 10. september 2019
- Bilag 15: Artikel af 8. juli 2019, Danmarks Radio, DR-nyheder
- Bilag 16: Faglig rapport fra Center for Rusmiddelforskning, Psykologisk Institut Aarhus Universitet - "Den demografiske udvikling i Mjølnerparken sammenlignet med tre SUB-områder i perioden 2013-2019", 2020
- Bilag 17: Uddrag af Udlændinge- og Integrationsministeriets rapport "INTEGRATION: STATUS OG UDVIKLING 2019 – Fokus på ikke-vestlige lande"
- Bilag 18: Revideret tidsplan for renovering mv. af Mjølnerparken af 3. januar 2022

København, 21. april 2023

Eddie Omar Rosenberg Khawaja
ek@rosenbergkhawaja.dk