Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
T. ĆAPETA
fremsat den 13. februar 2025[1]

Sag C-417/23

Slagelse Almennyttige Boligselskab,
Afdeling Schackenborgvænge
mod
MV,
EH,
LI,
AQ og LO,
procesdeltagere:
BL – Danmarks Almene Boliger,
Institut for Menneskerettigheder
og
XM,
ZQ,
FZ,
DL,
WS,
JI,
PB,
VT,
YB,
TJ,
RK
mod
Social-, Bolig- og Ældreministeriet,
procesdeltagere:
Institut for Menneskerettigheder,
FN's særlige rapportør E. Tendayi Achiume,
FN's særlige rapportør Blakrishnan Rajagopa

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Østre Landsret (Danmark))

[1] – Originalsprog: engelsk.

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2000/43/EF – ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse – national lovgivning, der kræver vedtagelse af udviklingsplaner i visse boligområder, der er udpeget som »parallelsamfund« – kriteriet »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« – begreberne »etnisk oprindelse«, »direkte forskelsbehandling« og »indirekte forskelsbehandling««

I. Indledning

1. I den foreliggende sag anmodes Domstolen om at fortolke visse aspekter af direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse [2]. Domstolen har navnlig lejlighed til at præcisere, hvad der skal forstås ved begrebet »etnisk oprindelse« i dette direktiv, og til at afgrænse begreberne direkte og indirekte forskelsbehandling.

2. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse udspringer af en række tvister, der er indbragt for de nationale domstole i Danmark vedrørende en national lovgivning, hvorefter der skal vedtages udviklingsplaner for almennyttige boliger i visse boligområder, der betegnes som »parallelsamfund« (tidligere »ghettoområder«), eftersom hovedparten af beboerne i disse områder udgøres af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«. Domstolens afgørelse i denne sag vil også være afgørende for en række andre sager, der verserer for andre danske retter [3].

II. Sagens baggrund, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

A. Relevant dansk ret

3. I 2010 vedtog Kongeriget Danmark loven om almene boliger (almenboligloven) [4]. Denne lov er efterfølgende blevet ændret to gange, dels i 2018, da den i den foreliggende sag omhandlede ordning blev vedtaget, dels i 2021, hvor visse, hovedsagelig terminologiske, ændringer blev indført (herefter »almenboligloven«). Betegnelsen »parallelsamfund« erstattede betegnelsen »ghetto«, mens betegnelsen »omdannelsesområde« erstattede den tidligere anvendte betegnelse »hårdt ghettoområde«.

4. De væsentlige bestemmelser, der er relevante for tvisten i hovedsagen, er almenboliglovens §§ 61a, 168a og 168b.

5. § 61a identificerer tre typer af almene boligområder.

[2] – Rådets direktiv 2000/43/EF af 29.6.2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (EFT 2000, L 180, s. 22) (herefter »direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse«).

[3] – Det fremgår af punkt 2 i anmodningen om præjudiciel afgørelse, at tilsvarende spørgsmål ligeledes er til prøvelse i en række andre sager ved danske domstole, herunder i syv sager ved Højesteret (Danmark) og i to sager ved Retten i Aarhus (Danmark). Højesteret har besluttet at udsætte de for denne verserende sager med henblik på at afvente Domstolens behandling af de præjudicielle spørgsmål i nærværende sag.

[4] – Det skal indledningsvis anføres, at den oprindelige oversættelse af denne lovs titel var lov om socialt boligbyggeri (Law on social housing). I retsmødet har MV m.fl. og BL imidlertid forklaret, at denne oversættelse er vildledende, og at den boligform, som loven regulerer, ikke kun er tilgængelig for personer med behov for social bistand, men for alle, der er bosiddende i Danmark. Jeg har derfor besluttet at ændre oversættelsen af titlen til lov om almene boliger (Law on public housing), hvilket forekommer mere hensigtsmæssigt.

6. For det første forstås ved et »udsat boligområde« et område, der opfylder mindst to af følgende fire kriterier (»socioøkonomiske kriterier«):

»1) Andelen af beboere i alderen 18-64 år, der er uden tilknytning til arbejdsmarked eller uddannelse, overstiger 40% opgjort som gennemsnittet over de seneste 2 år.

2) Andelen af beboere dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer udgør mindst tre gange landsgennemsnittet opgjort som gennemsnittet over de seneste 2 år.

3) Andelen af beboere i alderen 30-59 år, der alene har en grundskoleuddannelse, overstiger 60%.

4) Den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige i alderen 15-64 år i området eksklusive uddannelsessøgende udgør mindre end 55% af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen« [5].

7. For det andet forstås ved et »parallelsamfund« (tidligere »ghettoområde«) et område, der i lighed med et »udsat boligområde« opfylder to af de fire socioøkonomiske kriterier, men hvor *tillige* over 50% af beboerne består af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« [6].

8. For det tredje forstås ved et »omdannelsesområde« (tidligere »hårdt ghettoområde«) et boligområde, som de seneste fem år har opfyldt kriterierne for parallelsamfund [7].

9. Det kompetente ministerium offentliggør hvert år den 1. december en liste over disse forskellige boligområder [8].

10. Begreberne »vestlig« og »ikkevestlig« er ikke nærmere defineret i almenboligloven. Den forelæggende ret har imidlertid anført, at de er taget fra Danmarks Statistik, som har udviklet dem til statistiske formål. Herved anføres:

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

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

11. Den forelæggende ret har endvidere forklaret, at ved en »indvandrer« forstås en person, der er født i udlandet, hvor ingen af forældrene er både danske statsborgere og født i Danmark. Ved en »efterkommer« forstås en person, der er født i Danmark, men hvis forældre ikke både er født i Danmark og er danske statsborgere, eller hvis forældre, selv om de er født i Danmark og har opnået dansk statsborgerskab, også begge har bevaret deres udenlandske statsborgerskab.

[5] – Almenboliglovens § 61a, stk. 1.

[6] – Almenboliglovens § 61a, stk. 2.

[7] – Almenboliglovens § 61a, stk. 4.

[8] – Som fastsat i almenboliglovens § 61a, stk. 6.

12. For områder, der er udpeget som »omdannelsesområder«, kræver almenboligloven, at der gennemføres visse foranstaltninger. Denne lovs § 168a, stk. 1, bestemmer således, at den almene boligorganisation, der ejer et sådant område, i fællesskab med kommunalbestyrelsen skal udarbejde en udviklingsplan. Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Danmark) skal godkende udviklingsplanen.

13. I henhold til almenboliglovens § 168b, stk. 1, skal den almene boligorganisation og kommunalbestyrelsen i udviklingsplanen angive, hvordan andelen af almene familieboliger i omdannelsesområderne kan reduceres til 40% senest den 1. januar 2030.

14. For at nå dette mål kan udviklingsplanen bl.a. omfatte frasalg af boliger til private bygherrer, nedrivning eller ombygning af familieboliger til ungdomsboliger. I sådanne tilfælde skal hidtidige lejeres lejemål opsiges. I henhold til almenboligloven skal kommunalbestyrelsen finde en genhusningsløsning for disse lejere og dække deres omkostninger.

B. Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

15. Tvisten i hovedsagen vedrører to forskellige omdannelsesområder: Ringparken, som er et område, der ligger i Slagelse kommune, og Mjølnerparken, som ligger i København.

16. Ringparken ejes af boligselskabet Slagelse Almennyttige Boligselskab (herefter »SAB«)[9]. Ringparken blev betegnet som et »hårdt ghettoområde« (nu »omdannelsesområde«) med virkning fra den 1. december 2018, idet boligområdet opfyldte alle fire socioøkonomiske kriterier, og da 55,6% af dets beboere samtidig tilhørte kategorien »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«.

17. I overensstemmelse med udviklingsplanen for dette område opsagde SAB den 17. februar 2020 17 lejemål i Schackenborgvænge[10]. Opsigelserne skete i overensstemmelse med de godkendte kriterier, og de opsagte lejere blev efter det oplyste ikke udvalgt ud fra et kriterium om, hvorvidt de var »indvandrere eller efterkommere fra ikkevestlige lande«[11]. Lejerne blev tilbudt permanent genhusning[12].

18. De første fire sager vedrører fem lejere, som har modsat sig opsigelsen af deres lejemål. SAB har derfor anlagt sag ved den kompetente ret med påstand om, at det fastslås, at disse lejere skal anerkende lovligheden af opsigelsen af deres lejemål[13].

19. Den femte sag vedrører omdannelsesområdet Mjølnerparken i København, som drives af boligorganisationen Bo-Vita[14].

[9] – SAB er et almennyttigt selskab, der drives uden gevinst for øje, og som tilhører Slagelse Kommune: https://www.dabbolig.dk/slagelse-almennyttige-boligselskab/

[10] – SAB har i retsmødet forklaret, at udviklingsplanen ville omdanne Schackenborgvænge og dermed resultere i det mindst mulige antal lejemål, der skulle opsiges. SAB solgte efterfølgende Schackenborgvænge til Estate Invest A/S, men er imidlertid fortsat sagsøgeren i hovedsagen.

[11] – De anvendte kriterier var de kriterier, der var fastsat med henblik på at kunne komme i betragtning til en bolig i omdannelsesområder, dvs. ingen straffedomme i husstanden inden for de seneste seks måneder samt et vist indkomstgrundlag.

[12] – Lejerne i hovedsagen har bestridt, at boligtilbuddets størrelse og pris svarede til det opsagte lejemål. Under alle omstændigheder henhører fastlæggelsen af sådanne faktiske omstændigheder alene under den nationale rets kompetence.

[13] – Fra den 1.12.2021 udgør Ringparken ikke længere et omdannelsesområde, da området ikke længere opfylder de socioøkonomiske kriterier. SAB er dog fortsat forpligtet til at gennemføre den godkendte udviklingsplan for området.

[14] – Bo-Vita er ligeledes en almen boligorganisation, der blev oprettet i 1951.

20. Mjølnerparken blev fra den 1. december 2018 betegnet som et »hårdt ghettoområde« (nu »omdannelsesområde«), idet boligområdet opfyldte tre af de fire socioøkonomiske kriterier, og da ca. 80% af beboerne i området tilhørte kategorien »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« [15].

21. På dette grundlag udarbejdede Bo-Vita den 8. maj 2019 en udviklingsplan, som blev godkendt af det kompetente ministerium den 10. september 2019. Planen indebar frasalg af visse lejlighedsblokke. Herefter påhvilede det Bo-Vita at opsige lejemålene for disse lejere, som blev tilbudt genhusning.

22. 11 beboere i Mjølnerparken har den 27. maj 2020 anlagt sag mod det kompetente ministerium, idet de har gjort gældende, at dets godkendelse af udviklingsplanen for Mjølnerparken er ugyldig, bl.a. fordi denne plan er baseret på almenboliglovens § 61a, stk. 4, der definerer omdannelsesområderne. Ministeriet har påstået frifindelse.

23. Disse fem sager er blevet henvist til Østre Landsret (Danmark), som er den forelæggende ret i den foreliggende sag, med henblik på behandling i første instans, da det er vurderet, at sagerne rejser spørgsmål af principiel karakter.

24. Den forelæggende ret har udtrykt tvivl om, hvorvidt den nationale lovgivning er forenelig med direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

25. Den forelæggende ret har forklaret sagens baggrund og anført, at den danske regering før lovændringerne i 2018 havde udarbejdet et udspil benævnt »Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer 2023« [16], hvori der blev lagt vægt på ønsket om et sammenhængende Danmark »uden parallelsamfund« blandt personer med ikkevestlig baggrund. Det fremgår endvidere af forelæggelsesafgørelsen, at »den centrale udfordring i [parallelsamfund] er manglende integration af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«.

26. På denne baggrund har Østre Landsret forelagt Domstolen de følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal begrebet »etnisk oprindelse«, henholdsvis »bestemt etnisk oprindelse« i artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i [direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse] fortolkes således, at disse begreber under omstændigheder som de i sagen foreliggende – hvor der efter den danske almenboliglov skal ske en nedbringelse af andelen af almene familieboliger i såkaldte omdannelsesområder, og hvor det er en betingelse for kategoriseringen heraf, at der i et boligområde er mere end 50% »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« – omfatter en gruppe af personer, der er afgrænset som »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«?

2) Hvis [det første spørgsmål] helt eller delvis besvares bekræftende, skal artikel 2, stk. 2, litra a) og b), da fortolkes således, at den i sagen beskrevne ordning udgør direkte eller indirekte forskelsbehandling?«

[15] – Fra den 1.12.2023 betragtes Mjølnerparken ikke længere som et »omdannelsesområde«, idet antallet af beboere er faldet til mindre end 1 000.

[16] – Den danske regering, »Et Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2023«, 1.3.2018, kan findes på https://www.regeringen.dk/media/4937/publikation_%C3%A9t-danmark-uden-parallelsamfund.pdf

C. Retsforhandlingernes forløb i den foreliggende sag

27. SAB, XM m.fl., BL – Danmarks Almene Boliger (herefter »BL«), Institut for Menneskerettigheder, FN's særlige rapportører, E.T. Achiume og B. Rajagopa, den danske og den spanske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen.

28. Der blev afholdt retsmøde den 30. september 2024, hvor SAB, MV m.fl., XM m.fl., BL, Institut for Menneskerettigheder, FN's særlige rapportører, E.T. Achiume og B. Rajagopa, den danske regering og Kommissionen afgav indlæg.

III. Bedømmelse

A. Strukturen af dette forslag til afgørelse

29. I den foreliggende sag anmodes Domstolen om at fortolke direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse under de særlige omstændigheder, der følger af den danske almenboliglov.

30. Denne lov pålægger almene boligorganisationer en forpligtelse til efter aftale med de respektive lokale myndigheder at vedtage udviklingsplaner med henblik på at nedbringe antallet af almene familieboliger til 40% i de områder, der betegnes som omdannelsesområder (eller hårde ghettoområder i den tidligere affattelse af samme lov). Hvad der adskiller disse områder fra andre områder, der befinder sig i en sammenlignelig vanskelig socioøkonomisk situation, er, at de for mere end 50%'s vedkommende bebos af personer, der betegnes som »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«.

31. I de to omdannelsesområder, der er relevante for de tvister, der verserer for den forelæggende ret – Ringparken i Slagelse og Mjølnerparken i København – førte udviklingsplanerne til den ensidige opsigelse af en række lejemål i almene boliger.

32. Kan sådanne konsekvenser som dem, der fulgte af almenboligloven, kvalificeres som forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse i strid med direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse?

33. Direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse har til formål at fjerne forskelsbehandling af alene disse to grunde: race og etnisk oprindelse, idet andre forbudte grunde er omfattet af forskellige EU-direktiver [17].

34. Dette direktiv finder derfor kun anvendelse, hvis en sondring mellem vestlige og ikkevestlige indvandrere og deres efterkommere kan anses for at være baseret på kriteriet om »etnisk oprindelse«. For nemheds skyld vil jeg betegne denne sondring som det »vestlige/ikkevestlige kriterium«.

[17] – Jf. f.eks. Rådets direktiv 2000/78/EF af 27.11.2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT 2000, L 303, s. 16) (herefter »rammedirektivet om ligebehandling«) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5.7.2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (EUT 2006, L 204, s. 23).

35. Jeg vil foreslå Domstolen, at det vestlige/ikkevestlige kriterium faktisk er omfattet af begrebet »etnisk oprindelse«. På dette grundlag vil jeg desuden foreslå, at denne omstændighed fører til den konklusion, at den forskelsbehandling, der følger heraf, udgør direkte forskelsbehandling. Min bedømmelse er struktureret som følger.

36. I afsnit C og som svar på den forelæggende rets første spørgsmål vil jeg redegøre for, hvorfor det vestlige/ikkevestlige kriterium skal forstås således, at den er baseret på et kriterium om etnisk oprindelse.

37. I afsnit D og som svar på den forelæggende rets andet spørgsmål vil jeg argumentere for, at den ufordelagtige behandling, som følger af den relevante lovgivning, der er vedtaget på grundlag af et sådant kriterium, udgør direkte forskelsbehandling. Som jeg vil forklare i det følgende, forholder det sig således på trods af, at valget af de personer, hvis lejemål blev opsagt i forbindelse med udviklingsplanerne, ikke var baseret på det vestlige/ikkevestlige kriterium. For det tilfælde, at Domstolen ikke deler min opfattelse, vil jeg fremsætte alternative argumenter baseret på indirekte forskelsbehandling.

38. Inden jeg går over til at behandle de ovennævnte punkter, vil to indledende spørgsmål om anvendeligheden af direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse på omstændighederne i den foreliggende sag blive behandlet i afsnit B.

B. Indledende spørgsmål om anvendelsesområdet for direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse

1. Under hvilket litra i artikel 3, stk. 1, i direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse henhører den foreliggende sag: e), f) eller h)?

39. Det første indledende spørgsmål, som Kommissionen har rejst, drejer sig om, hvorvidt almenboligloven er omfattet af anvendelsesområdet for litra e) – social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje, litra f) – sociale goder eller litra h) – adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig, i artikel 3, stk. 1, i direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

40. Kommissionen er af den opfattelse, at almene boliger udgør en form for socialt gode, og at den foreliggende sag derfor er omfattet af artikel 3, stk. 1, litra f), i direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

41. På baggrund af de forklaringer, som BL og lejerne i begge sagskomplekser – der repræsenterer de to forskellige almene boligområder – afgav i retsmødet, og efter at have konsulteret reglerne om det almene boligsystem i Danmark[18] er jeg imidlertid af den opfattelse, at en almen bolig i Danmark udgør en tjenesteydelse og derfor er omfattet af artikel 3, stk. 1, litra h), i direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

42. Almene boliger udgør 20% af det samlede antal husstande i Danmark og huser ca. 1 mio. mennesker. Almene familieboliger opføres og udlejes af almene boligorganisationer. Der findes næsten 700 sådanne organisationer af varierende størrelse, der er fordelt i byområder og

[18] – Reglerne om det almene boligsystem i Danmark findes i Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v., BEK nr. 1368 af 28.11.2018.

landdistrikter. Der er tale om nonprofitorganisationer, der har til formål at tilbyde indbyggerne i Danmark økonomisk overkommelige boliger. Der er ingen indtægtsgrænse for at få adgang, og alle personer over 15 år kan (mod betaling) skrive sig op på ventelisterne. Huslejen er lavere end markedsprisen, da den kun har til formål at dække omkostningerne til drift af boligerne med tillæg af vedligeholdelseshensættelser. Lejerne betaler dog en fuld leje for brugen af almene boliger.

43. Henset til disse karakteristika ved det danske almene boligsystem er jeg af den opfattelse, at omstændighederne i den foreliggende sag er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 1, litra h), i direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse vedrørende levering af »tjenesteydelser, [der er offentligt tilgængelige,] herunder bolig«.

44. Et sådant synspunkt støttes også af forarbejderne til direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse. Kommissionens oprindelige forslag indeholdt en henvisning til »adgang til og levering af varer og tjenesteydelser« uden en udtrykkelig henvisning til boliger [19]. Flere medlemsstater anfægtede medtagelsen af varer og tjenesteydelser i dette direktivs anvendelsesområde. Det skal erindres, at rammedirektivet om ligebehandling, der blev vedtaget parallelt og omfatter andre forbudte grunde til forskelsbehandling – religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering – ikke omfatter levering af varer og tjenesteydelser i dets anvendelsesområde [20]. Et kompromis inden for rammerne af direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse blev at lade varer og tjenesteydelser, der er »offentligt tilgængelige«, være omfattet. Hvad angår tilføjelsen af »herunder bolig« blev denne formulering foreslået af Europa-Parlamentet [21] og medtaget i Kommissionens ændrede forslag [22]. Efter indgåelsen af aftalen om at medtage »varer og tjenesteydelser, [der er offentligt tilgængelige,]« i anvendelsesområdet for direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse »var det ikke vanskeligt at få klarhed over, at boliger også var omfattet af definitionen af varer og tjenesteydelser« [23].

2. Betydningen af artikel 3, stk. 1, første punktum, i direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse

45. Det andet indledende spørgsmål, der blev rejst i retsmødet, vedrører fortolkningen af den indledende sætning i artikel 3, stk. 1, i direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, der begynder med følgende ordlyd: »*Inden for de beføjelser, traktaten tillægger Fællesskabet*, finder dette direktiv […] anvendelse på [...]« [24].

46. For så vidt som den foreliggende sag vedrører national lovgivning om almene boliger, der er et politikområde, som traktaterne ikke har overdraget til Den Europæiske Unions regelfastsættende kompetence, rejser det forelagte spørgsmål nærmere bestemt et mere generelt,

[19] – Forslag til Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (KOM(99) 566 endelig udg. af 25.11.99).

[20] – Jf. f.eks. dette direktivs artikel 3.

[21] – Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggenders betænkning om forslag til Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (KOM(1999) 566 – C5-0067/2000 – 1999/0253 (CNS)) af 16.5.2000.

[22] – Ændret forslag til Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (KOM(2000) 328 endelig udg.) (EFT 2000, C 311 E, s. 169).

[23] – Jf. i denne henseende A. Tyson, »The negation of the European Community Directive on Racial Discrimination«, *European Journal of Migration and Law*, 2001, s. 199-229, på s. 208 ff.

[24] – Min fremhævelse.

forfatningsmæssigt spørgsmål om, hvorvidt direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse finder anvendelse på en sådan politik uden at gribe ind i de nationale kompetencer.

47. I denne henseende skal det indledningsvis anføres, at den indledende sætning i dette direktivs artikel 3, stk. 1, afspejler ordlyden af artikel 19 TEUF, som var det retsgrundlag, der gjorde det muligt at vedtage dette direktiv [25].

48. Dette retsgrundlag giver Rådet for Den Europæiske Union beføjelse til at vedtage retsakter, der bl.a. har til formål at bekæmpe forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Denne lovgivning kræver enstemmighed i Rådet og Parlamentets godkendelse. Den indledende sætning i artikel 19 TEUF præciserer, at en sådan retsakt vedtages »[m]ed forbehold af traktaternes øvrige bestemmelser og *inden for rammerne af de beføjelser, som traktaterne tillægger Unionen*« [26].

49. Denne bestemmelse kan anses for medlemsstaternes reaktion, i deres egenskab af traktaternes herrer, på udtalelse 2/94 [27], hvori Domstolen fastslog, at Det Europæiske Fællesskab, således som det eksisterede under EF-traktaten, ikke kunne tiltræde den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK), eftersom traktaterne, som de dengang forelå, ikke tillagde Fællesskabet kompetence på menneskerettighedsområdet.

50. Artikel 19 TEUF (dengang artikel 13 EF) blev således indsat i traktaterne for at tildele en kompetence, som ville gøre det muligt for Unionen aktivt at bekæmpe forskelsbehandling.

51. Denne horisontale kompetence havde imidlertid ikke til formål at udvide de områder, hvor Unionen allerede kunne regulere, men at indføre en »kompetence på menneskerettighedsområdet«, som giver Unionen beføjelse til at bekæmpe forskelsbehandling *inden for* EU-rettens anvendelsesområde som fastlagt i traktaterne.

52. Da boligpolitik ikke er et kompetenceområde, der er tildelt Unionen i henhold til traktaterne, betyder dette da, at direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse ikke kan finde anvendelse på national lovgivning om almene boliger?

53. En sådan fortolkning af artikel 19 TEUF og den indledende sætning af artikel 3, stk. 1, i direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse ville efter min opfattelse være for snæver og ville udelukke anvendelsen af dette direktiv samt anvendelsen af andre EU-retsakter, der indeholder en lignende formulering [28], på adskillige områder af national lovgivning.

54. Som jeg har forklaret ovenfor (jf. punkt 43 ff. i nærværende forslag til afgørelse), udgør almene boliger i Danmark en tjenesteydelse, der tilbydes mod vederlag som omhandlet i traktaterne. Som sådan er almene boliger omfattet af EU-rettens anvendelsesområde.

[25] – Denne bestemmelse blev indført ved Amsterdamtraktaten og var ved vedtagelsen af direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse indeholdt i artikel 13 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

[26] – Min fremhævelse.

[27] – Jf. udtalelse 2/94 (Det Europæiske Fællesskabs tiltrædelse af EMRK) af 28.3.1996 (EU:C:1996:140, præmis 27).

[28] – Jf. i denne henseende rammedirektivet om ligebehandling og dets artikel 3, stk. 1, der indeholder en identisk formulering. Dette kan også være relevant for så vidt angår artikel 2, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27.4.2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, s. 1), som bestemmer: »Denne forordning gælder ikke for behandling af personoplysninger […] under udøvelse af aktiviteter, der falder uden for EU-retten.«

55. I denne henseende følger det af fast retspraksis, at selv på områder, hvor medlemsstaterne har lovgivningsmæssige beføjelser, er deres lovgivningsmæssige valg begrænset af Unionens forfatningsmæssige og lovgivningsmæssige rammer. På uddannelsesområdet, som også henhører under medlemsstaternes kompetence, har Domstolen f.eks. fastslået, at selv om EU-retten ikke gør indgreb i medlemsstaternes kompetence med hensyn til undervisningsindholdet og opbygningen af uddannelsessystemerne, forholder det sig ikke desto mindre således, at medlemsstaterne ved udøvelsen af denne kompetence skal overholde EU-retten [29].

56. På samme måde står det en medlemsstat frit for at vælge, om den vil have et alment boligsystem, eller om den ikke vil, samt at vælge hvilken form for almene boliger, og til hvem de skal tilbydes. Hvis der vedtages regler om almene boliger, må de imidlertid ikke medføre forskelsbehandling af grunde, der er forbudt i henhold til EU's lovgivning om bekæmpelse af forskelsbehandling, og som Unionen har kompetence til at vedtage i henhold til artikel 19 TEUF. EU-retten begrænser således i et vist omfang medlemsstaternes valgmuligheder i forbindelse med udformningen af deres politikker for almene boliger – navnlig kan de ikke vedtage diskriminerende politikker for almene boliger på grundlag af etnisk oprindelse. Ved at fastsætte en sådan grænse har Unionen imidlertid ikke erhvervet kompetence på området for almene boliger, dvs. den kan hverken erstatte eller pålægge medlemsstaterne en bestemt form for boligpolitik.

57. Ved at give Unionen beføjelse til at bekæmpe forskelsbehandling »inden for EU-rettens anvendelsesområde som fastlagt i traktaterne« accepterer medlemsstaterne derfor, at den i fællesskab aftalte ligebehandlingspolitik også sætter grænser for deres lovgivningsmæssige valg inden for boligpolitik. Med andre ord handlede Unionen ved vedtagelsen af direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, som finder anvendelse på boliger, inden for rammerne af de beføjelser, som den er tillagt ved artikel 19 TEUF, uden herved at tildele sig selv nye lovgivningsmæssige beføjelser.

58. Heraf følger, at direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse finder anvendelse på national lovgivning om almene boliger, selv om medlemsstaterne bevarer deres kompetence til at regulere almene boliger på det område, der hører under deres kompetence.

C. »Etnisk oprindelse« som forbudt grund til forskelsbehandling

59. Det følger af det ovenstående, at direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse forbyder forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse på området for almene boliger.

60. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om sondringen mellem »vestlige« og »ikkevestlige« indvandrere og deres efterkommere er en sondring på grundlag af etnisk oprindelse som omhandlet i dette direktiv.

61. SAB har gjort gældende, at begrebet »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« ikke er baseret på etnisk oprindelse, men på nationalitet, som i henhold til artikel 3, stk. 2, i direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse er udelukket fra anvendelsesområdet for direktivet.

[29] – Jf. i denne henseende dom af 11.9.2007, Schwarz og Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, præmis 70), og af 7.9.2022, Cilevičs m.fl. (C-391/20, EU:C:2022:638, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis). Jf. vedrørende folkesundhed dom af 16.5.2006, Watts (C-372/04, EU:C:2006:325, præmis 92).

62. Den danske regering har ligeledes bestridt, at dette begreb er knyttet til etnisk oprindelse, idet den har gjort gældende, at det snarere er så bredt, at det ikke kan berøre personer af en bestemt etnicitet.

63. Omvendt har lejerne i de to omdannelsesområder, som er parter i tvisterne for den nationale ret, Institut for Menneskerettigheder, FN's særlige rapportører, den spanske regering og Kommissionen alle i det væsentlige gjort gældende, at gruppen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« kan udskilles på grundlag af disses etniske oprindelse.

1. Ordlyden af direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, den sammenhæng, hvori direktivet indgår, samt formålet hermed

64. Indledningsvis skal det anføres, at ordlyden af direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse ikke indeholder nogen definition eller anden angivelse af, hvad der skal forstås ved »etnisk oprindelse«.

65. I mangel af en lovgivningsmæssig definition kan der ledes efter den sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug af udtrykkene »etnisk«, »etnicitet« eller »etnisk oprindelse« [30]. En hurtig søgning i de ordbøger, der er tilgængelige på internettet, viser, at disse udtryk henviser til en gruppe af personer, der er forbundet på grund af visse fælles karakteristika. Disse karakteristika varierer imidlertid fra den ene til den anden ordbogsdefinition [31]. De omfatter ofte fælles kultur, tradition, sprog, historie, race eller religion. Desuden tilføjer ordbogsdefinitionerne ofte »osv.« eller lignende, hvilket tyder på, at andre karakteristika også kan være relevante [32].

66. Med hensyn til den sammenhæng, hvori udtrykket »etnisk oprindelse« indgår, skal det anføres, at forbuddet mod forskelsbehandling på dette grundlag behandles i den retsakt, der samtidig omhandler forbuddet mod forskelsbehandling på grund af race. Hjælper denne omstændighed til at forstå, hvad etnicitet er?

67. Anvendelsen af udtrykkene »etnisk« og »race« sammen og i flæng synes at være resultatet af udviklingen i forståelsen af denne form for forskelsbehandling. I akademiske kredse synes oprindelsen af udtrykket »racisme« at ligge i en kritik af tidligere videnskabelige teorier om »race«, som havde til formål at klassificere den menneskelige befolkning i flere biologisk forskellige »racer« [33].

68. I direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse har EU-lovgiver udtrykkeligt præciseret, at Unionen afviser sådanne teorier, der hævder, at der findes forskellige menneskeracer [34]. Direktivet anvender ikke desto mindre fortsat udtrykket »race«, men tilføjer i

[30] – Jf. i denne retning dom af 15.11.2018, Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, præmis 30).

[31] – Cambridge Dictionary foreslår f.eks. som en af de mulige betydninger af »etnisk«: »som vedrører eller stammer fra en befolkningsgruppe, der kan betragtes som særskilte (= forskellige), fordi de har fælles kultur, traditioner, sprog, historie osv.«. Merriam-Webster dictionary foreslår bl.a.: »som stammer fra eller vedrører store befolkningsgrupper, der er klassificeret efter en fælles racemæssig, national, stammemæssig, religiøs, sproglig eller kulturel oprindelse eller baggrund«. På Hrvatski jezicni portal (den kroatiske sprogportal) foreslås det, at en »etnisk gruppe« omfatter medlemmerne af et »folk (ethnos)«, der deler en fælles identitet på grundlag af samme kultur, religion, sprog, sædvaner og andre faktorer. Larousse-ordbogen definerer »ethnie« som »[e]n menneskelig sammenslutning, der har en homogen familiemæssig, økonomisk og social struktur, og som er forenet på grundlag af et fællesskab af sprog, kultur og bevidsthed«.

[32] – I akademiske kredse nævnes, at det er vanskeligt at finde en generelt accepteret definition af etnicitet. Jf. f.eks. B. Krivokapić og E. Salkiewicz-Munnerlyn, »An attempt of defining Ethnic Minorities for their better protection«, *Ukrainian Journal of International Law*, 2020, s. 26-40. Jf. ligeledes generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2016:914, punkt 33).

[33] – M. Bell, *Racisme and Equality in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2009, s. 8.

[34] – Sjette betragtning til direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

modsætning til tidligere retlige instrumenter[35] udtrykket »etnisk oprindelse«, muligvis for tydeligere at fremhæve, at disse begreber er knyttet til sociale konstruktioner frem for at være bestemte nedarvede karakteristika.

69. Anvendelsen af udtrykket »etnisk oprindelse« i direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse skal derfor læses i sammenhæng med udtrykket »race« som en henvisning til en social konstruktion – opfattelsen i et givent samfund af, at der findes en gruppe, der kan genkendes som anderledes på grundlag af visse sociokulturelle karakteristika såsom sprog, litteratur, musik, skikke eller lignende.

70. Endelig er formålet med direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse at fastlægge en ramme for bekæmpelse af forskelsbehandling med henblik på at gennemføre lighedsprincippet. I henhold til artikel 2 TEU er ligestilling en af Unionens grundlæggende værdier. Da dette direktiv således gennemfører en af Unionens grundlæggende værdier, bør begrebet »etnisk oprindelse« fortolkes bredt[36].

71. I 12. betragtning til direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse forklares det, at direktivet har til formål at »sikre udviklingen af demokratiske og tolerante samfund, hvori alle kan deltage uanset race eller etnisk oprindelse«.

72. Desuden henvises der i flere af betragtningerne til direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse til Det Europæiske Råds, Rådets og Kommissionens initiativer til bekæmpelse af »racisme og fremmedhad«[37]. Bekæmpelse af fremmedhad er således et element i udviklingen af *tolerante* samfund[38], og begrebet »etnisk oprindelse« skal forstås på baggrund af et sådant formål med direktivet.

73. I en sådan sammenhæng kan begrebet »etnisk oprindelse« forstås således, at det henviser til opfattelsen af en person eller af en gruppe af personer som fremmede eller som udlændinge. Således kan en opdeling på grundlag af »etnisk oprindelse« forstås som en opdeling af »os« og »dem«, idet skillelinjen afhænger af visse fysiske og sociokulturelle karakteristika eller i det mindste af opfattelsen af forskelle i disse karakteristika.

74. Udviklingen af et samfund, der er *tolerant* over for etniske forskelle, indebærer anerkendelse af lige rettigheder for »dem« på trods af den tro eller opfattelse, at »de« har andre karakteristika end »os«.

[35] – Således anvender f.eks. den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (ICERD), der går tilbage til 1965, hvori alle medlemsstaterne er parter, og som er nævnt i tredje betragtning til direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, kun udtrykket »racediskrimination«. Denne konventions artikel 1, stk. 1, bestemmer imidlertid, at »[...] »racediskrimination« [betyder] enhver forskel, udelukkelse, begrænsning eller fortrinsstilling på grundlag af race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse, hvis formål eller virkning er at ophæve eller svække den ligelige anerkendelse, nydelse eller udøvelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på det politiske, økonomiske sociale, kulturelle eller et hvilket som helst andet område af samfundslivet«. EMRK indeholder heller ikke udtrykket »etnisk oprindelse«. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) har imidlertid fastslået, at »[d]iskrimination på grund af bl.a. en persons etniske oprindelse udgør en form for racediskrimination« (Menneskerettighedsdomstolens dom af 13.11.2007, D.H. m.fl. mod Den Tjekkiske Republik, CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, § 176 og den deri nævnte retspraksis).

[36] – I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at dette direktivs anvendelsesområde ikke kan fortolkes indskrænkende. Jf. dom af 12.5.2011, Runevič-Vardyn og Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 43), af 16.7.2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, præmis 42, herefter »CHEZ-dommen«), og af 15.11.2018, Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, præmis 36).

[37] – Jf. i denne henseende 7., 10. og 11. betragtning til direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

[38] – Tolerance er også en værdi, der er opregnet i artikel 2, andet punktum, TEU. I denne forbindelse kan direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse forstås som en videreudvikling af ikke blot lighedsprincippet, men også af værdien af tolerance.

2. Domstolens relevante praksis

a) CHEZ-dommen og Jyske Finans-dommen – »etnicitets«-faktorerne

75. Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af begrebet »etnisk oprindelse« er sparsom. Medmindre jeg tager fejl, har Domstolen kun direkte behandlet betydningen af dette udtryk i to tilfælde: CHEZ-dommen og Jyske Finans-dommen [39].

76. Den vigtigste sag på området for forskelsbehandling på grund af etnicitet er CHEZ-dommen. Den opstod på baggrund af en situation, hvor en bulgarsk elleverandør anbragte elmålere i over seks meters højde i et kvarter, der i overvejende grad var beboet af personer af romaoprindelse, selv om det var almindelig praksis at anbringe elmålere i under to meters højde. Domstolen fastslog, at personer af romaoprindelse under disse omstændigheder kunne anses for en etnisk gruppe [40].

77. For at nå frem til en sådan konklusion anlagde Domstolen en mere generel fortolkning af begrebet etnicitet: »Begrebet etnisk oprindelse, som bygger på den opfattelse, at samfundsgrupper bl.a. kendetegnes ved indbyrdes at have samme nationalitet, religiøse overbevisning, sprog, kulturelle baggrund, traditioner og levested, finder [...] anvendelse på romabefolkningen« [41].

78. Det fremgår klart af den definition, der blev lagt til grund i denne dom, at begrebet »etnicitet« opdeler personer på grundlag af flere fælles karakteristika, hvoraf nogle udgør forbudte grunde til forskelsbehandling i sig selv (religion og under visse omstændigheder nationalitet), mens nogle ikke gør (sprog, kulturel oprindelse, traditionel oprindelse og baggrund).

79. I lighed med den tidligere analyse af den almindelige eller ordbogsmæssige betydning af ordet »etnisk« er de karakteristika, der er nævnt i CHEZ-dommen, ikke udtømmende opregnet (Domstolen anvendte udtrykket »bl.a.«), og det er heller ikke nødvendigt, at alle disse kriterier er opfyldt, for at en sondring kan anses for at være baseret på etnicitet.

80. Der er imidlertid et karakteristikum, på grundlag af hvilket personer ofte grupperes, men som ikke er omfattet af direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse: nationalitet [42]. Som det fremgår af den tidligere nævnte definition i CHEZ-dommen [43], kan der ikke desto mindre også tages hensyn til nationalitet ved afgørelsen af, om en bestemt opdeling er baseret på kriteriet om »etnicitet« – hvis den kun udgør en faktor, og ikke den eneste, som den forskellige behandling er baseret på.

[39] – Dom af 6.4.2017, Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278, herefter »Jyske Finans-dommen«).

[40] – CHEZ-dommens præmis 60. I forbindelse med denne konklusion lod Domstolen sig ligeledes inspirere af Menneskerettighedsdomstolens dom af 6.7.2005, Nachova m.fl. mod Bulgarien (CE:ECHR:2005:0706JUD004357798), og af 22.12.2009, Sejdić og Finci mod Bosnien-Hercegovina (CE:ECHR:2009:1222JUD002799606).

[41] – CHEZ-dommens præmis 46.

[42] – Nationalitet er i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, udelukket fra dets anvendelsesområde.

[43] – Jf. punkt 77 i nærværende forslag til afgørelse.

81. I Jyske Finans-dommen bekræftede Domstolen, at listen over karakteristika i forbindelse med etnicitet, der fremgår af CHEZ-dommen, ikke er udtømmende. Domstolen fandt, at fødelandet [44] også kan være et af de kriterier, der kan anvendes med henblik på at fastslå en persons etnicitet, selv om dette kendetegn ikke blev nævnt i CHEZ-dommen [45]. Samtidig fastslog Domstolen imidlertid, at en persons etniske oprindelse ikke kan afgøres på grundlag af et enkelt kriterium, men baseres på en række elementer, hvoraf visse har objektiv karakter og andre subjektiv karakter [46]. En persons fødested kan derfor føre til en konklusion om, at denne person er blevet behandlet forskelligt på grund af sin etniske oprindelse, men er ikke tilstrækkelig til at begrunde denne konklusion.

82. Selv om Domstolen i Jyske Finans-dommen anførte, at de særlige karakteristika ved etnisk oprindelse kan være både objektive og subjektive, blev dette ikke uddybet. De faktorer, som Domstolen henviste til i CHEZ-dommen og Jyske Finans-dommen, er alle objektive. Der kan også være subjektive faktorer, som bidrager til begrebet etnisk tilhørsforhold, såsom opfattelsen af tilhørsforhold til en etnisk gruppe, men disse blev ikke nævnt i disse sager [47]. Subjektive faktorer medfører »etniske begrænsninger«, hvilket resulterer i gruppeinklusion eller -udelukkelse [48]. Opfattelsen i en etnisk gruppe af, at visse personer ikke tilhører denne gruppe, kan således bidrage til en konklusion om, at den forskellige behandling er begrundet i etnisk oprindelse.

b) Feryn-dommen – homogenitet i en gruppe, der behandles ringere

83. I CHEZ-dommen var den etniske gruppe, der lå til grund for en ringere behandling, en specifik etnisk gruppe, der blev opfattet som en homogen gruppe [49].

84. I den foreliggende sag består gruppen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« ikke af personer, der er objektivt forbundne af samme historie, kultur, religion, sprog, oprindelsessted eller subjektive opfattelse af, at de tilhører samme etniske gruppe. »Ikkevestlige« personer udgør i det foreliggende tilfælde personer, der er indvandret til Danmark fra et hvilket som helst land i verden, med undtagelse af lande, der betragtes som vestlige. Som den danske regering har anført, udgør de lande, hvorfra denne gruppe kommer, 88% af verdens befolkning.

85. I modsætning til romasamfundet i Bulgarien, som var (eller i det mindste blev opfattet som) en enkelt etnisk gruppe i CHEZ-dommen, er »ikkevestlige« en etnisk mangfoldig gruppe.

[44] – I Jyske Finans-dommen hævdede en person, at et kreditinstitut havde udsat ham for forskelsbehandling på grund af hans fødested, som var Bosnien-Hercegovina. Det fødested, der var angivet på hans kørekort, var, således som han gjorde gældende, grunden til, at dette institut pålagde ham at fremlægge supplerende dokumenter, såsom pas eller opholdstilladelse, med henblik på at behandle ansøgningen om kredit til køb af en ny bil. Instituttet havde imidlertid ikke brug for yderligere dokumentation fra hans partner, der var født i Danmark. I denne sag fastslog Domstolen, at der ikke forelå forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, idet den bl.a. anførte, at en sådan forskelsbehandling ikke kan udledes på grundlag af et enkelt element, såsom fødestedet. Samtidig udelukkede Domstolen ikke fødestedet som en af de faktorer, der kan være relevante for at fastslå etnisk oprindelse.

[45] – Jyske Finans-dommens præmis 18.

[46] – Jyske Finans-dommens præmis 19.

[47] – B. Krivokapić og E. Salkiewicz-Munnerlyn, op.cit.

[48] – W.W. Isajiw, »Definition and Dimensions of Ethnicity: A Theoretical Framework«, oplæg holdt i 1992 på »Joint Canada-United States Conference on the Measurement of Ethnicity« i Ottawa (Canada) og udgivet i Statistics Canada and U.S. Bureau of the Census (red.), *Challenges of Measuring an Ethnic World: Science, politics and reality: Proceedings of the Joint Canada-United States Conference on the Measurement of Ethnicity April 1-3, 1992*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC 1993, s. 407-427, på s. 6 i det særtryk, der kan findes på https://utoronto.scholaris.ca/bitstreams/91e5f959-754b-4eea-bae0-1a3638bcd1e9/download

[49] – Jf. imidlertid en kritik af en sådan tilgang om at opfatte romaer som en homogen gruppe i A. McGarry, »Ethnic Group Identity and the Roma Social Movement: Transnational Organizing Structures of Representation«, *Nationalities Papers*, bind 36(3), 2008, s. 449-470, på s. 463 og 464.

86. Det, der forener denne gruppe, er imidlertid ikke en række fælles faktorer, der skaber et »etnisk tilhørsforhold« inden for gruppen, men snarere den danske lovgivers opfattelse af, at denne gruppe *ikke* besidder de samme karakteristika som den anden gruppe, dvs. som de »vestlige« personer. Gruppen er således skabt på grundlag af en udelukkelse af »ikkevestlige« personer fra gruppen af »vestlige«.

87. Efter min opfattelse er denne sondring i den danske almenboliglov baseret på den overbevisning, at »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« er vanskeligere at integrere i det danske samfund end indvandrere og efterkommere fra vestlige lande. En sådan overbevisning er blevet bekræftet af den danske regering i den foreliggende sag, om end den ikke er blevet underbygget af faktiske omstændigheder.

88. Som anført af Kommissionen bygger dette synspunkt på idéen om, at indvandrere og efterkommere fra vestlige lande og danske borgere deler en lignende kultur, lignende traditioner og en lignende religiøs overbevisning. Af denne grund udgør de en homogen etnisk gruppe, der er forskellig fra den etniske gruppe, som indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande tilhører, hvorfor medlemmerne af den »vestlige« gruppe sædvanligvis ikke har integrationsvanskeligheder i modsætning til medlemmerne af den »ikkevestlige« gruppe.

89. Med hensyn til etnisk oprindelse defineres den »ikkevestlige« gruppe således negativt – som en gruppe, der *ikke har* bestemte etniske karakteristika – snarere end som en gruppe, der *har* visse fælles etniske karakteristika. Denne definition, der er baseret på en udelukkelse, rejser imidlertid ikke tvivl om, at sondringen mellem de to grupper foretages på grundlag af kriteriet om »etnisk oprindelse«.

90. Det spørgsmål, der rejses i den foreliggende sag, som er nyt i forhold til CHEZ-dommen, er, om forskelsbehandling af alle andre etniciteter end den, der er fremherskende i det pågældende samfund, også er omfattet af direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

91. I denne henseende er jeg enig med Kommissionen i, at dette direktiv ikke kun omfatter situationer, hvor en bestemt etnisk gruppe behandles ringere, men også situationer, hvor forskellige grupper stilles ringere, hvis det kriterium, der ligger til grund herfor, er denne gruppes »etniske oprindelse«. Den modsatte fortolkning ville underminere den effektive bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse.

92. Hvis »etnicitet« forstås som en opdeling i »os« og »dem«, og hvis direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse fortolkes således, at det har til formål at give »dem« lige rettigheder i »vores« samfund, skal direktivet for at nå sit mål finde anvendelse, hver gang personer behandles ringere blot på grund af opfattelsen af deres etniske »anderledeshed«.

93. Selv om det ikke skete udtrykkeligt, har Domstolen allerede anerkendt, at den gruppe, der behandles ringere, ikke nødvendigvis skal være en etnisk homogen gruppe. I Feryn-dommen [50] var tvisten opstået på grund af en arbejdsgiver i Belgien, der udtalte, at den pågældende ikke ville ansætte »allochtonen« i modsætning til »autochthonen« (det nederlandske ord blev i den danske version af Domstolens dom oversat til »udlændinge«). En ikkestatslig organisation anlagde sag mod arbejdsgiveren ved de belgiske domstole med påstand om, at det blev fastslået, at der forelå

[50] – Dom af 10.7.2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, herefter »Feryn-dommen«).

forskelsbehandling. Det grundlæggende retlige spørgsmål, som Domstolen skulle tage stilling til i denne sag, var, om der i en situation, hvor der ikke som sådan fandtes et offer, stadig kunne være tale om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

94. I Feryn-dommen rejste hverken Domstolen eller nogen af parterne spørgsmålet om, hvorvidt den gruppe, der blev behandlet ringere – »allochtonen« – kunne opfattes som en gruppe på grundlag af etnisk oprindelse. Som i den foreliggende sag udgjorde »allochtonen« ikke en etnisk homogen gruppe. Arbejdsgiverens udtalelse var snarere udtryk for forskelsbehandling af alle »udlændinge« i forhold til autochthonen eller i forhold til en gruppe af personer, der ikke blev opfattet som udlændinge.

95. Domstolen har således stiltiende anerkendt, at direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse også finder anvendelse, når den gruppe, der udsættes for forskelsbehandling, ikke er en homogen etnisk gruppe, men hvor den ringere behandling ikke desto mindre er baseret på kriteriet om »etnisk oprindelse« [51].

96. Efter min opfattelse understøtter formålet med direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse og med Domstolens praksis derfor konklusionen om, at en gruppe, der behandles ringere, ikke nødvendigvis skal være en homogen gruppe, forudsat at de pågældende personer anses for at tilhøre denne gruppe på grundlag af kriterier, der anvendes til at fastslå etnisk oprindelse.

3. Det »vestlige/ikkevestlige« kriterium, der anvendes i dansk lovgivning, er baseret på etnisk oprindelse

97. I den foreliggende sag placeres »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« i en anden gruppe end indvandrere og efterkommere fra vestlige lande på grundlag af en række faktorer, der tyder på, at den opfattede etniske oprindelse var en årsag til at sondre mellem disse to grupper: nationalitet, fødested og oprindelse.

98. En person tilhører den førstnævnte gruppe, hvis den pågældendes eller dennes forældres nationalitet ikke er dansk eller vestlig, hvis den pågældendes fødested ikke er i Danmark eller i et vestligt land, og hvis den pågældendes oprindelse, påvist ved dennes forældres fødested, ikke er dansk eller fra et vestligt land. Som påpeget af Institut for Menneskerettigheder kan børn af indvandrere og deres efterkommere fra ikkevestlige lande, der er født i Danmark, forblive i den »ikkevestlige« gruppe i flere generationer, så længe ingen af deres forældre er danske statsborgere eller født i Danmark, endog hvis de selv erhverver dansk statsborgerskab.

99. Eftersom det kriterium, på grundlag af hvilket dansk lovgivning sondrer mellem »vestlig« og »ikkevestlig«, er kriteriet om »etnisk oprindelse«, finder direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse derfor anvendelse.

[51] – Inden for rammerne af ICERD kræves det heller ikke, at forskelsbehandlingen kun rammer en gruppe med én etnisk oprindelse for at kunne kvalificeres som forbudt racediskrimination. Jf. i denne forbindelse indlægget indgivet af FN's særlige rapportør om nutidige former for racisme, racediskrimination, fremmedhad og hermed beslægtet intolerance og FN's særlige rapportør om ordentlige boligforhold som en del af retten til en ordentlig levestandard og om retten til ikkeforskelsbehandling i denne forbindelse til Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) i sag C-417/23, der kan findes på følgende websted: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/housing/AmicusBrieftoDenmark-CJEU-third-party-intervention.pdf

100. Det forekommer mig ligeledes relevant, at den danske lovgiver synes at opfatte denne opdeling som en, der foretages på grund af etnicitet. I forelæggelsesafgørelsen har den forelæggende ret henvist til forarbejderne til de ændringer af almenboligloven, der blev foretaget i 2018, som tyder på, at den omhandlede lovgivning blev foreslået ud fra den forudsætning, at udtrykket »ikkevestlig« udgør en etnisk kvalificering [52].

101. Den omstændighed, at »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« ikke i sig selv udgør en homogen etnisk gruppe, er uden betydning, hvis det kriterium, der ligger til grund for, at de er blevet placeret i denne gruppe, er kriteriet om etnisk oprindelse.

102. Endelig har en række internationale organisationer, f.eks. Komitéen for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder under FN's Økonomiske og Sociale Råd, også anset indførelsen i dansk lovgivning af kategorien »ikkevestlige« indvandrere for at være forskelsbehandling på grund af bl.a. etnisk oprindelse [53].

103. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen fastslår, at sondringen mellem »vestlige« og »ikkevestlige« indvandrere og deres efterkommere er baseret på etnisk oprindelse.

104. Dette fører mig frem til det næste spørgsmål – hvorvidt almenboligloven er udtryk for forskelsbehandling, og, i bekræftende fald, om den udgør direkte eller indirekte forskelsbehandling.

D. Direkte eller indirekte forskelsbehandling

105. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om det »vestlige/ikkevestlige« kriterium medfører direkte eller indirekte forskelsbehandling.

106. Indledningsvis indebærer forskelsbehandling, at en person eller en gruppe af personer behandles mindre fordelagtigt.

107. Der er tale om direkte forskelsbehandling, når denne mindre fordelagtige behandling er direkte baseret på etnisk oprindelse. For at fastslå, at der foreligger direkte etnisk forskelsbehandling, er det nødvendigt at fastslå, at en person (eller en gruppe af personer) behandles *ringere* end en anden person (eller gruppe af personer) *på grundlag af* kriteriet om etnisk oprindelse [54].

108. Der foreligger indirekte forskelsbehandling, når den ufordelagtige behandling af en etnisk gruppe skyldes en tilsyneladende neutral foranstaltning [55].

[52] – F.eks. blev det i forslaget til ændringerne af almenboligloven i 2018 bl.a. anført, at en høj koncentration af borgere *med anden etnisk herkomst* således er et signal om, at der bør være fokus på det pågældende område. Jf. i denne henseende punkt 100 i forelæggelsesafgørelsen i nærværende sag.

[53] – Komitéen for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, bemærkninger til Danmarks sjette periodiske rapport (E/C.12/DNK/CO/6), punkt 52, Racediskriminationskomitéen, Sammenfattende bemærkninger til Danmarks toogtyvende til fireogtyvende periodiske rapporter, 2022, CERD/C/DNK/CO/22-24, punkt 12.

[54] – Artikel 2, stk. 2, litra a), i direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

[55] – Artikel 2, stk. 2, litra b), i direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

109. Det er ikke altid let eller klart at fastslå, om en situation udgør direkte eller indirekte forskelsbehandling [56].

110. Den vigtigste konsekvens af, at det fastslås, at en regel eller praksis fører til direkte forskelsbehandling, er, at en sådan regel eller praksis principielt ikke kan begrundes, således at den automatisk er forbudt. En ringere behandling begrundet i en af de forbudte grunde er principielt kun mulig i situationer, der udtrykkeligt er fastsat i lovgivningen. Direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse giver kun en sådan mulighed, hvis ulige behandling direkte på grund af race eller etnisk oprindelse udgør et regulært og afgørende erhvervsmæssigt krav [57]. Situationen i den foreliggende sag skyldes ikke en sådan situation.

111. Indirekte forskelsbehandling kan derimod være begrundet, hvis den tilsyneladende neutrale regel, der stiller en etnisk gruppe særlig ufordelagtigt i forhold til en anden, reelt er neutral. Dette kan fastslås, hvis en sådan regel har en legitim grund, der ikke er knyttet til etnicitet, som den forfølger på en forholdsmæssig måde.

112. I den foreliggende sag er det ubestridt, at de personer, hvis lejemål er blevet opsagt, ikke er blevet udvalgt på grundlag af det vestlige/ikkevestlige kriterium. Tværtimod fastsatte de udviklingsplaner, der blev vedtaget for hvert omdannelsesområde, deres egne kriterier – f.eks. blev de lejere, hvis lejemål er blevet opsagt i Ringparken, udvalgt på grundlag af udelukkelseskriterier for almene boliger i omdannelsesområderne, dvs. deres straffedomme inden for de seneste seks måneder eller deres indkomstniveau.

113. Nogle af de personer, hvis lejemål er blevet opsagt i Mjølnerparken, er faktisk danske statsborgere, som ikke kan placeres i gruppen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« i henhold til dansk lovgivning.

114. Den omstændighed, at ofrene for direkte eller indirekte forskelsbehandling også var personer, der ikke er »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«, påvirker imidlertid ikke muligheden for at konkludere, at der er sket etnisk forskelsbehandling.

115. Domstolen præciserede dette i CHEZ-dommen. Det er ikke nødvendigt, at en person, der udsættes for forskelsbehandling, og som henvender sig til en domstol for at opnå retsbeskyttelse, tilhører den etniske gruppe, der behandles ringere, idet denne person blot kan være et indirekte offer som følge af den omstændighed, at der er blevet truffet afgørelser eller indført lovgivning på grundlag af etnisk oprindelse. I CHEZ-dommen var den person, der blev udsat for forskelsbehandling, ikke af romaoprindelse, men boede i den bydel, hvor elmålerne var placeret i en unormal højde, fordi bydelen i overvejende grad var beboet af personer af romaoprindelse. I denne sammenhæng fastslog Domstolen, at princippet om ligebehandling »ikke gælder for en bestemt personkategori, men finder anvendelse af de grunde, som er nævnt i [...] artikel 1 [i direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse], således at direktivet også gælder for personer, der på trods af, at de ikke selv tilhører den pågældende race eller etnicitet, ikke desto mindre udsættes for en ringere behandling eller stilles særlig ufordelagtigt af en af disse grunde« [58].

[56] – Jf. f.eks. S. Fredman, »Legal Concepts: Direct, Indirect Discrimination and Beyond«, *Discrimination Law*, 3. udgave, Oxford, OUP, 2023, s. 247-313, J. Maliszewska-Nienartowicz, »Direct and Indirect Discrimination in European Union Law – How to Draw a Dividing Line?«, *International Journal of Social Sciences*, 2014, s. 41-55, på s. 41. For en sådan diskussion i forbindelse med hovedtørklædedommene henvises til M. van den Brink, »The Protected Grounds of Religion and Belief: Lessons for EU Non-Discrimination Law«, *German Law Journal*, 2023, s. 855-880.

[57] – Artikel 4 i direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

[58] – CHEZ-dommens præmis 56.

116. På samme måde kan danske statsborgere eller indvandrere og efterkommere fra vestlige lande også påberåbe sig forbuddet mod forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse i direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, hvis de er blevet behandlet mindre fordelagtigt på grund af anvendelsen af det etniske kriterium, eller af et tilsyneladende neutralt kriterium, som imidlertid hovedsageligt rammer personer, der tilhører den »ikkevestlige« gruppe.

117. Et andet spørgsmål, der er afklaret i Domstolens praksis, og som kan være relevant for den foreliggende sag, er, at det ikke er nødvendigt, at der som sådan foreligger et offer for forskelsbehandling, for at det kan fastslås, at der foreligger forskelsbehandling. Det følger af Feryn-dommen, at det er tilstrækkeligt, at anvendelsen af det etniske kriterium *kan* medføre en ringere behandling af visse personer [59].

118. Dette betyder, at der også kan konstateres forskelsbehandling i forbindelse med en abstrakt domstolsprøvelse som den, der er indledt af 11 lejere i boligområdet Mjølnerparken.

119. Tilbage står at afgøre, om den mindre fordelagtige behandling, dvs. risikoen for ensidig opsigelse af lejemål, skyldes anvendelsen af det etniske »vestlige/ikkevestlige« kriterium eller af en regel, der er etnisk neutral, og som lå til grund for udvælgelsen af de personer, hvis lejemål er blevet opsagt (med henvisning til deres kriminalitet eller fattigdom). I den første situation udgør den omhandlede forskelsbehandling direkte forskelsbehandling. I den sidstnævnte situation kan forskelsbehandlingen kvalificeres som indirekte forskelsbehandling, hvis den berører flere personer fra den samme etniske gruppe (i den foreliggende sag »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«), og hvis den ikke er begrundet.

120. Efter min opfattelse er der to grunde til at antage, at den situation, som den danske lovgivning har skabt, udgør direkte forskelsbehandling, således som jeg vil redegøre for i det følgende. For det tilfælde, at Domstolen ikke er enig i min opfattelse, vil jeg imidlertid foreslå en alternativ løsning, hvorefter situationen kan forstås som indirekte forskelsbehandling.

1. Direkte forskelsbehandling

121. For at konkludere, at der foreligger direkte forskelsbehandling, skal den ringere behandling være direkte baseret på etnisk oprindelse.

122. Den *mindre* fordelagtige behandling indikerer, at der foreligger et sammenligningsgrundlag – for at der kan være tale om direkte forskelsbehandling, skal en person behandles ringere, end en anden person bliver eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation.

123. Hvori består den mindre fordelagtige behandling i den foreliggende sag, og hvem udgør sammenligningsgrundlaget?

124. Efter min opfattelse foreligger den mindre fordelagtige behandling i den foreliggende sag på to niveauer.

125. Det første og åbenlyse udtryk for en mindre fordelagtig behandling er den ensidige opsigelse af lejemål i almene boliger eller muligheden herfor.

[59] – Feryn-dommens præmis 23 og 25.

126. Det andet mindre synlige udtryk for en mindre fordelagtig behandling er stigmatiseringen af en etnisk gruppe.

127. Jeg vil behandle de to udtryk for direkte forskelsbehandling hver for sig.

a) Ensidig opsigelse af lejemål

128. De omhandlede udviklingsplaner har medført, eller kan medføre, at lejemål i almene boliger opsiges, hvorved lejerne fratages deres hjem.

129. Ifølge artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder er respekten for en persons bopæl en grundlæggende rettighed, der er sikret ved EU-retten. Domstolen har med henvisning til Menneskerettighedsdomstolens praksis [60] anerkendt betydningen af denne grundlæggende rettighed, idet den bl.a. har fastslået, at tabet af familiens bolig udgør et væsentligt indgreb i denne ret, for så vidt som det bringer den berørte persons familie i en særligt sårbar situation [61].

130. Under sagen er det blevet gjort gældende, at de pågældende lejere ikke har mistet eller vil miste deres hjem, idet boligselskabet er retligt forpligtet til at tilbyde passende genhusning.

131. Uden at det er nødvendigt at tage stilling til, i hvilket omfang denne ret til genhusning i praksis er blevet overholdt, hvilket det under alle omstændigheder tilkommer den nationale ret at fastslå, er det tilstrækkeligt at anføre, at muligheden for genhusning er uden betydning for spørgsmålet om forskelsbehandling.

132. Det relevante sammenligningsgrundlag for at konkludere, om der foreligger en *ringere* behandling i den foreliggende sag, er med andre ord lejere af almene boliger i andre udsatte boligområder med alment boligbyggeri, såsom dem, der er defineret i almenboliglovens § 61a, stk. 1. Disse områder er sammenlignelige, da de også opfylder to eller flere af de socioøkonomiske kriterier (vedrørende kriminalitet, arbejdsløshed, lav indkomst og manglende uddannelse), ligesom omdannelsesområderne gør. Lejere i udsatte boligområder er imidlertid ikke udsat for en risiko for at miste deres hjem i modsætning til de lejere, der bor i omdannelsesområder. Den eneste forskel mellem de to områder er, at befolkningen i de udsatte boligområder består af mindre end 50% af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande.

133. Selv om lejere i omdannelsesområder tilbydes en passende genhusning, behandles de således ikke desto mindre ringere end lejere i sammenlignelige områder, hvor størstedelen af befolkningen er »vestlige« beboere. De førstnævnte lejere risikerer, at deres lejemål bringes til ophør, mens de sidstnævnte lejere slet ikke står over for en sådan risiko.

134. Den danske lovgivnings struktur, som forpligter boligforeninger og lokale myndigheder til at vedtage udviklingsplaner, samtidig med at den overlader det til dem at vælge de særlige foranstaltninger, der kan føre til en reduktion af antallet af almene familieboliger, skaber det indtryk, at »synderen« i forbindelse med opsigelse af lejemål er den konkrete udviklingsplan og ikke almenboligloven.

[60] – Menneskerettighedsdomstolens dom af 27.9.1995, McCann m.fl. mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1995:0927JUD001898491), og af 25.7.2013, Rousk mod Sverige (CE:ECHR:2013:0725JUD002718304).

[61] – Jf. i denne retning dom af 10.9.2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, præmis 63 og 65 og den deri nævnte retspraksis), som blev bekræftet ved dom af 9.11.2023, Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845, præmis 85).

135. Efter min opfattelse kan de to imidlertid ikke adskilles. Hvis der ikke blev sondret mellem udsatte områder og parallelsamfund på grundlag af et etnisk kriterium, ville de lejere i parallelsamfundene – som havde opfyldt kriterierne i de seneste fem år – ikke risikere at miste deres bolig. Hvis der omvendt også var et krav om udviklingsplaner for udsatte områder, ville der ikke foreligge en ringere behandling. Det er imidlertid netop det etniske kriterium, der er anvendt i almenboligloven, der har ført til den forskellige behandling.

136. Som Domstolen fastslog i CHEZ-dommen, er det »tilstrækkeligt med henblik på, at der foreligger direkte forskelsbehandling som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i [direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse], at denne [roma]oprindelse har været afgørende for beslutningen om at indlede nævnte behandling« [62].

137. I den foreliggende sag har lejernes ikkevestlige etniske oprindelse været afgørende for forpligtelsen til at vedtage udviklingsplaner. Forpligtelsen til at vedtage en sådan plan skaber risikoen for, at den enkelte mister sit hjem, hvilket stiller lejere, der bor i omdannelsesområder, ringere end lejere, der bor i udsatte områder.

138. Endnu tydeligere end i CHEZ-dommen, hvor det bulgarske selskab ikke udtrykkeligt baserede sig på et etnisk kriterium, lægger den relevante danske lovgivning udtrykkeligt den etniske sondring mellem vestlige og ikkevestlige beboere til grund.

139. Forskelsbehandlingen foreligger derfor *på grund af* det etniske kriterium, hvilket udgør et klart tilfælde af direkte forskelsbehandling.

140. Med henblik på at fastslå, om der foreligger direkte forskelsbehandling, finder jeg desuden ikke, at det er relevant at tillægge den danske lovgiver nogen hensigt om forskelsbehandling [63]. Det er tilstrækkeligt, at den ringere behandling er en konsekvens af, at der lægges et etnisk kriterium til grund.

141. En sådan opfattelse understøttes yderligere af Domstolens konstateringer i CHEZ-dommen, hvoraf det fremgår, at »såfremt en foranstaltning, der medfører forskelsbehandling, er blevet indført af grunde, der er knyttet til race eller etnisk oprindelse, skal en sådan foranstaltning kvalificeres som »direkte forskelsbehandling« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i [direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse]« [64].

142. Den danske regering har forklaret, at formålet med almenboligloven er at gøre en indsats for at muliggøre og fremme en bedre integration af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande i det danske samfund. En sådan hensigt kan man ikke gøre indsigelser imod.

143. Man kan heller ikke gøre indsigelser imod en konstatering – hvis denne er videnskabeligt underbygget – af, at indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande er vanskeligere at integrere i det danske samfund end indvandrere og efterkommere fra vestlige lande [65]. Det er i denne forbindelse let at være enig med Kommissionen i, at der i et pluralistisk og demokratisk

[62] – CHEZ-dommens præmis 76.

[63] – Vedrørende de problemer, der er opstået som følge af forsøget på at definere direkte forskelsbehandling på grundlag af en hensigt om forskelsbehandling, jf. C. Campbell og D. Smith, »Distinguishing Between Direct and Indirect Discrimination«, *Modern Law Review*, 2023, s. 307-330.

[64] – CHEZ-dommens præmis 95.

[65] – En sådan konklusion er imidlertid kun acceptabel, hvis den er baseret på faktiske omstændigheder og behørig forskning, men ikke hvis den er blot er baseret på stereotyper og fordomme.

samfund ikke bør være emner omgærdet af tabu. Anerkendelse af, at der eksisterer en strukturel ulempe for en etnisk gruppe i et givent samfund, er faktisk et nødvendigt skridt for at opnå reel lighed [66].

144. Jeg forstår EU-retten på ligebehandlingsområdet således, at den har til formål at skabe reel – i modsætning til rent formel – lighed [67]. Dette er grunden til, at f.eks. direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse fastsætter, at princippet om ligebehandling ikke blot indebærer, at der ikke må ske direkte forskelsbehandling, men også, at der ikke må ske indirekte forskelsbehandling. Strukturel forskelsbehandling er en form for indirekte forskelsbehandling, der er vanskelig at fjerne.

145. Anerkendte strukturelle uligheder kan imidlertid ikke afhjælpes gennem forskelsbehandling af etniske grupper, som allerede befinder sig i en vanskeligere situation. EU's ligebehandlingslovgivning, herunder direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, giver mulighed for positiv særbehandling for at imødegå disse integrerede uligheder [68]. Medlemsstaterne kan således træffe foranstaltninger for at opveje ulemper knyttet til etnisk oprindelse. Mens sådanne foranstaltninger kan være til fordel for den mindre fordelagtigt stillede gruppe uden samtidig at komme andre grupper til gode, må foranstaltninger i forbindelse med positiv særbehandling ikke være diskriminerende over for mindre fordelagtigt stillede grupper, selv hvis det lægges til grund, at dette på langt sigt vil være til fordel for disse grupper.

146. Det siges ofte, at »vejen til helvede er brolagt med gode intentioner«. Bestræbelserne på at diversificere kvarterer kan bestemt være udtryk for gode intentioner. En sådan diversificering kan imidlertid ikke opnås ved at stille en etnisk gruppe, der allerede er mindre fordelagtigt stillet, ringere. I den foreliggende situation gør den danske lovgivning imidlertid netop dette.

b) Stigmatisering

147. Dette fører mig til den anden grund til, at almenboligloven kan forstås som direkte forskelsbehandling: stigmatisering [69].

148. I forbindelse med denne diskussion forstår jeg stigmatisering således, at medlemmer af en etnisk gruppe tillægges socialt kritisable karakteristika alene på grundlag af deres tilhørsforhold eller opfattede tilhørsforhold til denne gruppe.

149. I CHEZ-dommen fastslog Domstolen, at den stødende og stigmatiserende karakter af den praksis, der var omhandlet i denne sag, og som førte til, at alle medlemmer af en etnisk gruppe ansås for at være potentielle gerningsmænd til ulovlig adfærd, var en af grundene til at konkludere, at der forelå en mindre fordelagtig behandling [70].

[66] – Jf. i denne henseende I. Marion Young, som anfører, at »[n]år racialiserede strukturelle uligheder påvirker så mange institutioner og potentielt er stigmatiserende og fattiggørende for lige så mange mennesker, skal et samfund, der har til formål at afhjælpe denne uretfærdighed, observere racedifferentieringsprocesserne, før de kan korrigeres«, »Structural Injustice and the Politics of Difference«, i W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, Princeton University Press, 1990 (2011), s. 79-116, på s. 91.

[67] – Jf. vedrørende forskellen f.eks. M. De Vos, »The European Court of Justice and the march to material equity in European Union anticrimination law«, *International Journal of Discrimination and the Law*, 2020, s. 62-87. Mere generelt om forskellige tilgange til begrebet ligebehandling jf. C. McCrudden, »The New Concept of Equality«, Academy of European Law, oplæg holdt i ERA Congress Centre, Trier, 2.6.2003-3.6.2003.

[68] – Artikel 5 i direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

[69] – Nogle akademikere har udarbejdet forslaget om, at formålet med lovgivning om bekæmpelse af forskelsbehandling bør være at bekæmpe stigmatisering. Jf. I. Solanke, *Discrimination as Stigma: A Theory of Anti-discrimination Law*, Hart, Oxford, 2017.

[70] – CHEZ-dommens præmis 87, vedrørende artikel 84.

150. Tilsvarende kan lovgivning opfattes som udtryk for forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, hvis den er baseret på udbredte stereotyper og fordomme over for en etnisk gruppe [71].

151. I denne henseende indeholder forelæggelsesafgørelsen visse passager fra forarbejderne til almenboligloven [72]. I forslaget til en retlig definition af ghettoområder fra 2010 var det anført, at der skulle anvendes tre kriterier til definition heraf: i) andel af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande, ii) andel uden arbejdsmarkedstilknytning og iii) andel dømte for overtrædelse af straffelovgivningen. Det blev endvidere anført, at disse tre kriterier hver for sig, og dermed »ikkevestlig« som et kriterium i sig selv, indikerer, at der er et socialt problem. I den danske regerings udspil, der er nævnt ovenfor i punkt 25, blev det anført, at parallelsamfund – dvs. enklaver af personer, der ikke deltager aktivt i det danske samfund – er opstået blandt ikkevestlige indbyggere. Ifølge dette dokument deltager disse personer ikke aktivt i det danske samfund og på arbejdsmarkedet og forsøger end ikke herpå. De tager ikke danske værdier til sig, f.eks. regnes kvinder for at være mindre værd end mænd, og social kontrol og manglende ligestilling sætter snævre grænser for den enkeltes frie udfoldelse [73]. Hvad der således er på spil ifølge udspillet er »en negativ spiral med modkultur til følge«.

152. Ved at generalisere disse karakteristika, der i Danmark opfattes som negative og uacceptable, og tilskrive dem alle indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande, synes almenboligloven ikke blot at være baseret på fordomme, men også at bidrage til videreførelsen af denne stereotypisering og stigmatisering.

153. Samtidig synes der ikke at være noget egentligt bevis for, at der findes parallelsamfund, eller at de er opstået udelukkende blandt ikkevestlige indvandrere [74]. Det tilkommer naturligvis den nationale ret at efterprøve dette. Da den danske regering i retsmødet blev opfordret til at beskrive de kriterier, på grundlag af hvilke det konkluderes, at en person ikke er integreret i det danske samfund, påberåbte den sig imidlertid de socioøkonomiske kriterier, der definerer udsatte samfund, samt et manglende kendskab til det danske sprog. Disse kriterier indikerer ikke i sig selv, at personer, der befinder sig i en sådan situation, ikke »ønsker« at blive integreret i det danske samfund, eller at det kun er »ikkevestlige indvandrere og efterkommere«, der har sådanne integrationsvanskeligheder.

154. Internationale organisationer har også noteret sig det stigmatiserende potentiale i almenboligloven. FN's Racediskriminationskomité har således udtrykt bekymring over, at udtrykkene »»vestlig« og »ikkevestlig« som anvendt i denne lovgivning og i de politikker, der føres [i Danmark], kan føre til marginalisering og stigmatisering af dem, der betegnes som »ikkevestlige«, og at det kan skabe en sondring mellem »ægte danskere« og »de andre««[75]. I forbindelse med en vurdering af »parallelsamfundsplanen« konkluderede komitéen, at tilføjelsen af et diskriminerende etnisk og racemæssigt element i lovgivningen kan føre til stigmatisering på forskellige områder af livet såsom beskæftigelse, bolig og adgang til tjenesteydelser [76].

[71] – Som inspiration kan der her henvises til Menneskerettighedsdomstolens konstateringer i dom af 24.5.2016, Biao mod Danmark (CE:ECHR:2016:0524JUD003859010), som blev drøftet i retsmødet. Jf. navnlig denne doms § 126.

[72] – Jf. punkt 99-103 i forelæggelsesafgørelsen i nærværende sag.

[73] – I direkte oversættelse er følgende anført i udspillets ordlyd: »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«, ekstrakt fra U. Tireli, »Shaping Strict Migrant Policies through Housing Strategies in Denmark«, *Migration and Diversity*, 2024, s. 151-163, på s. 160.

[74] – Jf. f.eks. M. Barse, »Parallelsamfund er noget, politikerne har opfundet«, 20.2.2018, tilgængelig på https://videnskab.dk/kultur-samfund/parallelsamfund-ernoget-politikerne-har-opfundet (senest tilgået den 3.2.2025) (maskinoversat til engelsk).

[75] – Jf. Racediskriminationskomitéen, op.cit., punkt 10.

[76] – Ibidem, punkt 12.

155. Tilsvarende har Komitéen for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder anført, at almenboligloven »ikke blot medfører forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse og nationalitet, men også yderligere marginaliserer disse indbyggere [fra ikkevestlige lande]« [77].

156. Paradoksalt nok synes den danske lovgivning, der er vedtaget for at hjælpe indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande med lettere at blive integreret i det danske samfund, dermed at have den modsatte virkning. Ved at fastholde stigmatiseringen af etniske årsager er det vanskeligere for medlemmerne af gruppen af »ikkevestlige indvandrere og deres efterkommere« at finde et arbejde og at opnå respekt og deltage på lige fod i det danske samfund.

157. Sammenfattende synes den danske lovgivning, forstået som almenboligloven og de udviklingsplaner, der skal vedtages på grundlag af denne lov, at medføre direkte forskelsbehandling på grundlag af et etnisk kriterium (»ikkevestlig«). For det første medfører denne ordning nemlig, at alle de personer, der er forbundet med et sådant kriterium, befinder sig i en sårbar situation for så vidt angår sikkerheden af deres ret til en bolig, hvilket således medfører en ringere behandling af disse personer i forhold til lejere i andre sammenlignelige kvarterer. For det andet stigmatiseres den etniske gruppe, hvis strukturelle ulemper med hensyn til deres evne til integration i det danske samfund er blevet identificeret, hvilket mindsker snarere end øger deres chancer for at blive integreret i dette samfund.

158. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare det andet spørgsmål med, at den danske retlige ordning, der er indført på grundlag af almenboligloven, udgør direkte forskelsbehandling.

2. Alternativ løsning: Indirekte forskelsbehandling

159. Kommissionen er af den opfattelse, at de situationer, der ligger til grund for de sager, der verserer for den forelæggende ret, skal kvalificeres som indirekte forskelsbehandling.

160. Dette skyldes ifølge Kommissionen, at de lejere, hvis lejemål er blevet opsagt, ikke blev udvalgt på grundlag af et etnisk kriterium. Kriterierne i Ringparken-området var indkomstgrundlaget og strafferetlige domfældelser over lejerne eller deres partnere i de seneste seks måneder. I Mjølnerparken-området blev der frasolgt to hele lejlighedsblokke, således at alle lejemål måtte opsiges. Mange af disse lejere var imidlertid danske statsborgere, der var født i Danmark, og som ikke tilhørte gruppen af »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«.

161. Såfremt Domstolen måtte forstå sagen således, foreslår jeg, at almenboligloven indflydelse på opsigelsen af lejemål i det mindste skal fortolkes som indirekte forskelsbehandling.

162. I henhold til denne lov skal udviklingsplaner, som i visse tilfælde har ført til ensidig opsigelse af lejemål, kun udarbejdes i områder, hvor over 50% af indbyggerne er »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«. Anvendelsen af simpel matematik i en sådan situation indikerer, at der er en højere risiko for, at et lejemål tilhørende en »ikkevestlig« person vil blive opsagt end et lejemål tilhørende en »vestlig« person, fordi det på forhånd er kendt, at der bor flere »ikkevestlige« personer end »vestlige« i bydelen.

163. Som Kommissionen har foreslået, er indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande derfor udsat for en højere risiko for opsigelse af deres lejemål.

[77] – Jf. Komitéen for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, op.cit., punkt 51.

164. Der foreligger indirekte forskelsbehandling, når en etnisk gruppe statistisk set rammes mere af en neutral regel end andre grupper.

165. En sådan særlig ufordelagtig situation for en etnisk gruppe kan ikke desto mindre være begrundet, hvis en neutral regel forfølger et legitimt mål på en forholdsmæssig måde. Det tilkommer den nationale ret at vurdere dette.

166. Argumentet her er, at der træffes foranstaltninger i kvarterer, hvor størstedelen af befolkningen er »ikkevestlig«, for at gøre det muligt at integrere dem bedre i det danske samfund [78]. Ændringen af kvarterets struktur skal forstås som en styrkelse af denne integration.

167. For at vurdere, om den indirekte forskelsbehandling kan begrundes, skal den nationale ret først fastslå, hvad den danske lovgiver forstår ved en vellykket integration i det danske samfund. I retsmødet forklarede den danske regering, at dette ville indebære deltagelse i arbejdsstyrken, manglende straffedomme og kendskab til det danske sprog.

168. Det er nødvendigt at forstå, hvad en vellykket integration vil sige, for at den nationale ret kan fortsætte med proportionalitetsanalysen. I denne forbindelse skal den nationale ret først undersøge, om en nedgang i antallet af almene familieboliger gennem lejemålsopsigelser i visse bydele kan føre til integration (mere beskæftigelse, danskkundskaber, mindre kriminalitet osv.). Den nationale ret vil også skulle vurdere sammenhængen i denne foranstaltning og tage stilling til, om der kun er behov for at træffe foranstaltninger til integration af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande. Hvis en sådan politisk beslutning er baseret på fremherskende sociale fordomme og ikke på videnskabelige kendsgerninger, hvorefter det er vanskeligere at integrere disse indvandrere, kan der sættes spørgsmålstegn ved det politiske mål [79].

169. På det næste trin i proportionalitetsanalysen skal den nationale ret vurdere, om en reduktion i antallet af almene familieboliger var nødvendig for at opnå integration. Dette ville være tilfældet, hvis det samme formål ikke kunne være opnået ved foranstaltninger, der er mindre restriktive for de pågældende lejeres ret til bolig. I denne forbindelse kan det være nødvendigt for den nationale ret at gå nærmere ind på den danske regerings argumenter om, at den allerede har forsøgt at træffe andre foranstaltninger, men uden succes. Endelig må det anføres, at selv hvis en reduktion af antallet af almene familieboliger måtte være en passende og nødvendig foranstaltning med henblik på at nå de integrationsmål, der er fastsat i lovgivningen, kræver det sidste trin i proportionalitetsanalysen, at den nationale ret afvejer værdien af et sådant mål med intensiteten af indgrebet i retten til bolig. Hvis det fastslås, at en sådan ret er blevet uforholdsmæssigt krænket, kan den nationale ret anse foranstaltningen for at være uforholdsmæssig, hvilket dernæst kan kræve, at lovgiver gentænker det legitime integrationsformål.

170. Af de grunde, som jeg har anført i punkt 130-153 og 156 i dette forslag til afgørelse, er jeg skeptisk over for, om den danske almenboliglovgivning kan begrundes i formålet om at gøre det muligt at integrere »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«. Som jeg allerede har forklaret, forekommer det mig under alle omstændigheder ikke overbevisende, at den indflydelse, som det »vestlige/ikkevestlige« kriterium, der anvendes i almenboligloven, har på opsigelsen af lejemål, kan fortolkes således, at den udgør en neutral regel.

[78] – Selv om det er indlysende, at fremme af integration er et ønskværdigt og legitimt mål, er det langt fra let at finde den rette linje mellem multikulturalisme og accept af forskelle og grænserne for tolerancen. For en generel drøftelse jf. C. Joppke, »The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy«, *The British Journal of Sociology*, 2004, s. 237-257.

[79] – Jf. analogt dom af 17.7.2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421, præmis 39), af 4.7.2019, Kommissionen mod Tyskland (C-377/17, EU:C:2019:562, præmis 92), og af 3.2.2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, præmis 70).

171. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at en situation som den, der er opstået ved almenboligloven i Danmark, udgør direkte og ikke indirekte forskelsbehandling.

IV. Forslag til afgørelse

172. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Østre Landsret (Danmark) forelagte spørgsmål på følgende måde:

»1) Begrebet »etnisk oprindelse« i artikel 1 og 2 i Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse

skal fortolkes således, at det omfatter en gruppe af personer, der defineres som »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande«.

2) En ordning, der anvender begreber som »indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande« ved kategoriseringen af et kvarter, hvor antallet af almene familieboliger skal nedbringes,

skal fortolkes således, at den udgør direkte forskelsbehandling som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/43.«