Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Т. ĆАРЕТА
представено на 13 февруари 2025 година [1]

Дело C-417/23

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

(Преюдициално запитване, отправено от Østre Landsret (Апелативен съд на Източния регион, Дания)

[1] Език на оригиналния текст: английски.

„Преюдициално запитване — Директива 2000/43/ЕО — Равно третиране на лицата без разлика на расата или етническия произход — Национална правна уредба, изискваща приемането на устройствени планове за някои жилищни зони, обозначени като „паралелни общества“— Критерий „имигранти от незападни страни и техни потомци“ — Понятия „етнически произход“, „пряка дискриминация“ и „непряка дискриминация“

I. Въведение

1. В настоящия случай от Съда се иска да тълкува някои аспекти на Директива 2000/43[2]. По-специално Съдът има възможност да доразвие значението на понятието „етнически произход“ в тази директива и да разграничи понятията пряка и непряка дискриминация.

2. Настоящото преюдициално запитване е отправено в контекста на редица спорове пред националните съдилища в Дания във връзка с националното законодателство, което изисква да се приемат устройствени планове за обществени жилища в определени жилищни райони, наречени „паралелни общества“ (преди това „гета“), обозначени като такива, тъй като по-голямата част от населението в тези райони са „имигранти от незападни страни и техни потомци“. Решението на Съда по това дело ще бъде решаващо и за няколко други дела, висящи пред други датски съдилища[3].

II. Фактите, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

A. Приложимото датско право

3. През 2010 г. Кралство Дания въвежда член 61a в Almenboligloven (Закон за обществените жилища)[4]. Впоследствие този закон е изменян два пъти, най-напред през 2018 г., когато е приет режимът, предмет на разглежданите случаи, и след това през 2021 г., когато са направени някои предимно терминологични изменения (наричан по-нататък „Законът за обществените жилища“). Понятието „паралелно общество“ заменя понятието „гето“, докато понятието „променяща се зона“ заменя използваното преди това понятие „трудна гетовизирана зона“.

4. Основните разпоредби, които са от значение за споровете в главните производства, са членове 61a, 168a и 168b от Закона за обществените жилища.

5. В член 61a са посочени три вида обществени жилищни зони.

[2] Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 година относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход (ОВ L 180, 2000 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 20, том 1, стр. 19, наричана по-нататък „Директива 2000/43“).

[3] В точка 2 от преюдициалното запитване се посочва, че подобни въпроси се разглеждат и по редица други дела в датски съдилища, включително седем дела в Højesteret (Върховен съд, Дания) и две дела в Retten i Aarhus (Районен съд Орхус, Дания). Højesteret (Върховен съд) решава да спре висящите пред него дела до разглеждането на преюдициалните въпроси по тези случай от Съда.

[4] В самото начало трябва да се отбележи, че оригиналният превод на заглавието на този закон е Закон за *социалните* жилища. В съдебното заседание обаче MV и други, както и BL, обясняват, че този превод е подвеждащ и че жилищата от вида, който законът урежда, не са достъпни само за лица, нуждаещи се от социално подпомагане, а за всички жители на Дания. Поради тази причина реших да преведа заглавието на този закон като Закон за обществените жилища, което ми се струва по-подходящо.

6. Първо, „уязвима жилищна зона“ е зона, която отговаря на поне два от следните критерии (наричани по-нататък „социално-икономическите критерии“):

„1) Делът на жителите на възраст между 18 и 64 години, без връзка с пазара на труда или образованието, е над 40 %, изчислен като средна стойност за последните две години.

2) Делът на жителите, осъдени за престъпления по Наказателния кодекс, Закона за оръжията или Закона за наркотиците, е поне три пъти по-голям от средната стойност за страната, изчислена като средна стойност за последните две години.

3) Делът на жителите на възраст между 30 и 59 години, които имат само основно образование, е над 60 %.

4) Средният брутен доход на данъкоплатците на възраст между 15 и 64 години в зоната, с изключение на обучаващите се, е под 55 % от средния брутен доход за същата група данъкоплатци в региона“ [5].

7. Второ, „паралелно общество“ (преди това „гето“) е зона, която отговаря на два от четирите социално-икономически критерия, също като „уязвимата жилищна зона“, но в която *освен това* над 50 % от жителите са „имигранти от незападни страни и техни потомци“ [6].

8. Трето, „променяща се зона“ (преди това „трудна гетовизирана зона“) е зона, която през последните пет години отговаря на критериите за паралелно общество [7].

9. На първи декември всяка година компетентното министерство публикува списък на различните жилищни зони [8].

10. Понятията „западни“ и „незападни“ не са определени в Закона за обществените жилища. Запитващата юрисдикция обаче посочва, че те са взети от Danmarks Statistik (Датска статистическа служба), която ги въвежда за статистически цели. В това отношение:

„Западните държави включват Европейския съюз, Андора, Австралия, Канада, Исландия, Лихтенщайн, Монако, Нова Зеландия, Норвегия, Сан Марино, Швейцария, Обединеното кралство, САЩ и града-държава Ватикана.

Незападните страни включват европейските страни Албания, Беларус, Босна и Херцеговина, Косово, Македония, Молдова, Черна гора, Русия, Сърбия, Съветския съюз, Турция, Украйна и Югославия; всички страни в Африка, Южна и Централна Америка и Азия; всички страни в Океания (с изключение на Австралия и Нова Зеландия) и лицата без гражданство“.

11. Запитващата юрисдикция обяснява още, че „имигрант“ е лице, което е родено в чужбина и никой от родителите на което не е едновременно роден в Дания и датски гражданин. „Потомък“ е лице, което е родено в Дания и никой от родителите на което не е

[5] Член 61а, параграф 1 от Закона за обществените жилища.

[6] Член 61а, параграф 2 от Закона за обществените жилища.

[7] Член 61а, параграф 4 от Закона за обществените жилища.

[8] Както е предвидено в член 61а, параграф 6 от Закона за обществените жилища.

едновременно роден в Дания и датски гражданин или чиито родители, макар да са родени в Дания и да са придобили датско гражданство, запазват и двамата също чуждо гражданство.

12. За зоните, обозначени като „променящи се зони“, Законът за обществените жилища изисква да се задействат определени мерки. Така например в член 168a, параграф 1 от Закона за обществените жилища се предвижда, че сдруженията за обществено жилищно настаняване, притежаващи такива зони, трябва съвместно с общинския съвет да изготвят устройствен план. Последният подлежи на одобряване от Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Министерство на социалните въпроси, жилищата и възрастните хора, Дания).

13. Съгласно член 168b, параграф 1 от Закона за обществените жилища сдружението за социално жилищно настаняване и общинският съвет трябва да определят в устройствения план как делът на обществените жилища в променящите се зони да бъде намален на 40 % до 1 януари 2030 г.

14. За да се постигне тази цел, устройственият план може да предвижда по-специално продажба на имоти на частни предприемачи, разрушаване или преобразуване на семейни жилища в жилища за млади хора. В такива случаи договорите за наем на предишните наематели трябва да бъдат прекратени. Законът за обществените жилища предвижда, че общинският съвет е длъжен да намери разрешение за настаняване в друго жилище на такива наематели и да покрие разходите им.

Б. Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси

15. Споровете в главните производства засягат две различни променящи се зони — зоната Ringparken, която е част от община Слагелсе, и зоната Mjølnerparken в Копенхаген (Дания).

16. Ringparken е собственост на дружеството за жилищно настаняване Slagelse Almennyttige Boligselskab (наричано по-нататък „SAB“) [9]. Тя е обозначена като „трудна гетовизирана зона“ (понастоящем „променяща се зона“), считано от 1 декември 2018 г., тъй като тази жилищна зона отговаря на всичките четири социално-икономически критерия, а освен това 55,6 % от жителите ѝ попадат в категорията „имигранти от незападни страни и техни потомци“.

17. На 17 февруари 2020 г. в съответствие с устройствения план за тази зона SAB прекратява 17 договора за наем в Schackenborgvænge [10]. Прекратяването е извършено в съответствие с одобрените критерии, а наемателите, чиито договори за наем са прекратени, според предоставената информация не са подбрани въз основа на това дали са „имигранти от незападни страни или техни потомци“ [11]. На наемателите е предложено постоянно настаняване в друго жилище [12].

[9] SAB е публично дружество с нестопанска цел, притежавано от община Слагелсе https://www.dabbolig.dk/slagelse-almennyttige-boligselskab/.

[10] В съдебното заседание SAB обяснява, че в устройствения план е избрано преустройство на жилищен комплекс Schackenborgvænge, тъй като това минимизирало броят на договорите за наем, които трябва да бъдат прекратени. Впоследствие SAB продава Schackenborgvænge на Estate Invest A/S. SAB обаче остава ищец в главното производство.

[11] Използваните критерии са тези, които са предвидени за получаване на обществено жилище в променящи се зони, т.е. липса на осъждане за престъпление в домакинството през последните шест месеца и определен размер на доходите.

[12] Наемателите в главните производства оспорват равностойността на предложените жилища като площ и цена. Установяването на тези фактически обстоятелства при всички случаи е от изключителната компетентност на националния съд.

18. Първите четири дела се отнасят за петима наематели, възразили срещу прекратяването на техните договори за наем. Поради това SAB завежда искове пред компетентния съд с цел да се установи, че прекратяването на договорите за наем е законосъобразно [13].

19. Петото дело се отнася за променящата се зона Mjølnerparken в Копенхаген, управлявана от сдружението за жилищно настаняване Bo-Vita [14].

20. На 1 декември 2018 г. Mjølnerparken е обозначена като „трудна гетовизирана зона“ (понастоящем „променяща се зона“), тъй като отговаря на три от четирите социално-икономически критерия и тъй като приблизително 80 % от жителите на тази зона попадат в категорията „имигранти от незападни страни и техни потомци“ [15].

21. На 8 май 2019 г. Bo-Vita изготвя устройствен план на тази основа, който е одобрен от компетентното министерство на 10 септември 2019 г. Планът включва продажбата на някои жилищни блокове. Това сдружение съответно е трябвало да прекрати договорите за наем на наемателите в засегнатите блокове, на които е предложено настаняване в друго жилище.

22. На 27 май 2020 г. 11 жители на Mjølnerparken завеждат дело срещу компетентното министерство, твърдейки, че одобрението на устройствения план на Mjølnerparken е недействително, по-специално защото планът се основава на член 61а, параграф 4 от Закона за обществените жилища, където се определят променящите се зони. Министерството твърди, че искът следва да бъде отхвърлен.

23. Тези пет дела стигат до Østre Landsret (Апелативен съд на Източния регион, Дания), който е запитващата юрисдикция по настоящото дело, за разглеждане на първа инстанция, тъй като се счита, че делата повдигат принципни въпроси.

24. Този съд се съмнява дали националното законодателство е съвместимо с Директива 2000/43.

25. Като обяснява фактите по случая, запитващата юрисдикция посочва, че преди измененията от 2018 г. датското правителство изготвя стратегия, озаглавена „Ét Danmark uden parallelsamfund — Ingen ghettoer i 2030“ („Дания без паралелно общество — без гета през 2030 г.“) [16], в която се подчертава желанието за сплотена Дания „без паралелни общества“ сред хората с незападен произход. Освен това от акта за преюдициално запитване става ясно, че „в [паралелните общества] главното предизвикателство е липсата на интеграция на имигрантите от незападни страни и техните потомци“.

[13] От 1 декември 2021 г. Ringparken вече не се счита за променяща се зона, тъй като жилищната зона вече не отговаря на социално-икономическите критерии. SAB обаче продължава да носи задължението за задействане на одобрения устройствен план за района.

[14] Bo-Vita също е сдружение за обществено жилищно настаняване, основано през 1951 г.

[15] От 1 декември 2023 г. Mjølnerparken вече не се счита за променяща се зона, тъй като броят на жителите е спаднал под 1 000.

[16] Правителство на Дания, документ „Ét Danmark uden parallelsamfund — Ingen ghettoer i 2030“, 1 март 2018 г., достъпен на адрес: https://www.regeringen.dk/media/4937/publikation_%C3 %A9t-danmark-uden-parallelsamfund.pdf

26. При това положение Østre Landsret (Апелативен съд на Източния регион, Дания) поставя следните преюдициални въпроси на Съда на Европейския съюз:

„1) Трябва ли понятията „етнически произход“ или „даден етнически произход“, съдържащи се в член 2, параграф 2, букви а) и б) от [Директива 2000/43], да се тълкуват в смисъл, че при обстоятелства като тези в разглеждани[те] случа[и] — а именно, когато в Закона за [обществените] жилища се предвижда намаляване на броя на семейните обществени жилища в т. нар. „променящи се“ зони и когато условие за квалифицирането на жилищна зона като променяща се е над 50 % от жителите ѝ да са „имигранти от незападни страни и техни потомци“ — обхващат група лица, определени като „имигранти от незападни страни и техни потомци“?

2) При изцяло или частично утвърдителен отговор на първия въпрос, трябва ли член 2, параграф 2, букви а) и б) да се тълкува в смисъл, че описаният в главните производства режим създава пряка или непряка дискриминация?“.

B. Протичане на производството по настоящото дело

27. Писмени становища пред Съда представят SAB, XM и др., BL — Danmarks Almene Boliger (BL — Датско обществено жилищно настаняване, наричано по-нататък „BL“), Institut for Menneskerettigheder (Датски институт за правата на човека), специалните докладчици на ООН — E. T. Achiume и B. Rajagopa, датското правителство, испанското правителство и Европейската комисия

28. На 30 септември 2024 г. е проведено съдебно заседание, на което SAB, MV и др., XM и др., BL, Датският институт за правата на човека, специалните докладчици на ООН — E. T. Achiume и B. Rajagopa, датското правителство и Комисията представят своите становища.

III. Анализ

A. Структура на настоящото заключение

29. В настоящия случай от Съда се иска да тълкува Директива 2000/43 при специфични обстоятелства, създадени с датския Закон за обществените жилища.

30. Този закон задължава сдруженията за обществено жилищно настаняване да приемат съгласувано със съответните местни власти устройствени планове, целящи намаляване на броя на обществените жилища на 40 % в кварталите, обозначени като „променящи се зони“ (или „трудни гетовизирани зони“ в предходната редакция на същия закон). Това, което отличава тези райони от други квартали със сравнимо неблагоприятно социално-икономическо положение, е, че те са населени с над 50 % лица, описани като „имигранти от незападни страни и техни потомци“.

31. В двете променящи се зони, които са от значение за споровете, разглеждани от запитващата юрисдикция, а именно Ringparken (в Слагелсе) и Mjølnerparken (в Копенхаген), устройствените планове водят до едностранно прекратяване на редица договори за наем на обществени жилища.

32. Могат ли такива последици, произтичащи от Закона за обществените жилища, да се определят като дискриминация, основана на етнически произход, която противоречи на Директива 2000/43?

33. Директива 2000/43 има за цел да премахне дискриминацията само по тези два признака: раса и етническа принадлежност; други забранени признаци са обхванати от различни директиви на Съюза [17].

34. Следователно тази директива се прилага само ако разграничението между западни и незападни имигранти и техните потомци може да се разбира като основано на критерия „етнически произход“. За краткост ще наричам това разграничение „критерият „западен/незападен“.

35. Ще предложа на Съда да приеме, че критерият „западен/незападен“ действително попада в обхвата на понятието „етнически произход“. Въз основа на това ще предложа също така да се заключи, че проявената по този начин дискриминация е пряка дискриминация. Анализът ми е структуриран, както следва.

36. В раздел В и в отговор на първия въпрос на запитващата юрисдикция ще обоснова защо трябва да се счита, че в основата на критерия „западен/незападен“ стои критерий за етнически произход.

37. В раздел Г и в отговор на втория въпрос на запитващата юрисдикция ще посоча, че неблагоприятното третиране, произтичащо от основаното на такъв критерий релевантно законодателство, създава пряка дискриминация. Както ще обясня, това е така, независимо от обстоятелството, че подборът на лицата, чиито договори за наем са прекратени съгласно устройствените планове, не се основава на критерия „западен/незападен“. Ако Съдът не се съгласи с моето заключение, ще предложа алтернативни доводи, отнасящи се за непряката дискриминация.

38. Преди да пристъпя към анализ на гореспоменатите въпроси, в раздел Б ще разгледам два предварителни въпроса, свързани с приложимостта на Директива 2000/43 към обстоятелствата в настоящия случай.

[17] Вж. например Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (наричана по-нататък „Рамковата директива за равенството“) (ОВ L 303, 2000 г. стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 7) и Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (ОВ L 204, 2006 г., стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 262).

Б. Предварителни въпроси, свързани с приложното поле на Директива 2000/43

1. В коя буква от член 3, параграф 1 от Директива 2000/43 попада настоящият случай: буква д), е) или з)?

39. Първият предварителен въпрос, повдигнат от Комисията, се отнася до това дали Законът за обществените жилища попада в обхвата на член 3, параграф 1, буква д) — социална закрила, включително социално осигуряване и здравеопазване, буква е) — социални придобивки или буква з) — достъп до и доставка на стоки и услуги, включително жилищно настаняване, от Директива 2000/43.

40. Според Комисията обществените жилища представляват вид социална придобивка, поради което настоящият случай попада в обхвата на член 3, параграф 1, буква е) от Директива 2000/43.

41. След обясненията, дадени в съдебното заседание от BL и наемателите и по двете линии дела — представляващи двете различни обществени жилищни зони — и след като се запознах с правилата от системата на обществени жилища в Дания[18], считам, че датското обществено жилищно настаняване е услуга и следователно попада в обхвата на член 3, параграф 1, буква з) от Директива 2000/43.

42. Обществените жилища представляват 20 % от общия брой домакинства в Дания и осигуряват жилища на около 1 милион души. Обществените жилища за семейства се строят и отдават под наем от сдружения за обществено жилищно настаняване. Съществуват почти 700 такива сдружения с различна големина, разпределени в градските и селските райони. Те са нестопански организации, чиято цел е да предлагат на жителите на Дания достъпни жилища. Няма ограничение за доход при кандидатстване за последните и всеки над 15-годишна възраст може да се запише (срещу заплащане) в списъците на чакащите. Наемът на жилищата е по-нисък от пазарната цена, тъй като е предназначен единствено за покриване на разходите за експлоатация на жилищата, към които се добавят и вноски за поддръжка. Наемателите на обществени жилища обаче плащат пълния размер на наема за ползването на общественото жилище.

43. Имайки предвид тези характеристики на датската система на обществени жилища, считам, че обстоятелствата по настоящото дело попадат в обхвата на член 3, параграф 1, буква з) от Директива 2000/43, отнасящ се до предоставянето на „услуги, които са на разположение на обществеността, включително жилищно настаняване“.

44. Този извод се подкрепя и от генезиса на Директива 2000/43. Първоначалното предложение на Комисията съдържа препратка към „достъп до и доставка на стоки и услуги“, без да се споменава изрично жилищно настаняване[19]. Редица държави членки оспорват включването на стоки и услуги в обхвата на тази директива. Трябва да се припомни, че приетата успоредно с това Рамкова директива за равенство, която обхваща други забранени дискриминационни признаци — религия или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация — не включва в обхвата си предоставянето на стоки и

[18] Правилата около системата на обществени жилища в Дания могат да се открият в Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v. (Наредба за изменение на Наредбата за експлоатация на обществени жилища), BEK № 1368 от 28 ноември 2018 г.

[19] Предложение за директива на Съвета относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход (COM(99) 566 окончателен от 15 ноември 1999 г.).

услуги [20]. Компромисното решение в контекста на Директива 2000/43 е да се включат стоки и услуги, „които са на разположение на обществеността“. Що се отнася до добавянето на израза „включително жилищно настаняване“, тази формулировка е предложена от Европейския парламент [21] и е включена в измененото предложение на Комисията [22]. След като е постигнато съгласие по включването в обхвата на Директива 2000/43 на „стоки и услуги, които са на разположение на обществеността“, „тогава няма трудности да се осигури пояснението, че жилищното настаняване също попада в определението за стоки и услуги“ [23].

2. Значението на член 3, параграф 1, първо изречение от Директива 2000/43

45. Вторият предварителен въпрос, повдигнат в съдебното заседание, се отнася до тълкуването на уводното изречение на член 3, параграф 1 от Директива 2000/43, което започва със следните думи: „*В рамките на правомощията, поверени на Общността*, настоящата директива се прилага към […]“. [24].

46. По-конкретно, тъй като настоящото дело се отнася до национално законодателство, уреждащо обществените жилища — политическа област, която Договорите не включват в регулаторната компетентност на Европейския съюз — този въпрос поставя един по-общ конституционен въпрос, а именно дали Директива 2000/43 може да се прилага към такава политика, без да се накърнят националните правомощия.

47. В това отношение е важно да се отбележи, първо, че уводното изречение на член 3, параграф 1 от тази директива отразява текста на член 19 ДФЕС — правното основание, което е позволило приемането на същата директива [25].

48. Това правно основание предвижда правомощие за Съвета на Европейския съюз да приема актове за борба по-специално с дискриминацията, основана на расата или етническия произход. За такова законодателство е необходимо единодушие в Съвета и съгласие на Европейския парламент. В уводното изречение на член 19 ДФЕС се посочва, че такъв акт се приема „без да се засягат другите разпоредби на Договорите *и в рамките на правомощията, които те предоставят на Съюза*“ [26].

49. Тази разпоредба може да се разглежда като реакция на държавите членки, като господари на Договорите, на Становище 2/94 [27], в което Съдът констатира, че Европейската общност, както е съществувала по силата на ДЕО, не може да се присъедини към Европейската конвенция за правата на човека (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), тъй като Договорите, в тогавашния им вид, не са ѝ предоставяли компетентност в областта на правата на човека.

[20] Вж. например член 3 от тази директива.

[21] Комисия по граждански права и свободи, правосъдие и вътрешни работи, Доклад по предложението за директива на Съвета относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход (COM(1999) 566 — C5-0067/2000 — 1999/0253(CNS) от 16 май 2000 г.

[22] Изменено предложение за директива на Съвета относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход (COM(2000) 328 окончателен) (ОВ C 311E, 2000 г., стр. 169).

[23] В това отношение вж. *Tyson*, A. The Negotiation of the European Community Directive on Racial Discrimination — European Journal of Migration and Law, 2001, p. 199—229 и p. 208.

[24] Курсивът е мой.

[25] Тази разпоредба е въведена с Договора от Амстердам и при приемането на Директива 2000/43 се е намирала в член 13 в Договора за създаване на Европейската общност.

[26] Курсивът е мой.

[27] Становище 2/94 (Присъединяване на Общността към ЕКПЧ) от 28 март 1996 г. (EU:C:1996:140, т. 27).

50. В Договорите съответно е включен член 19 ДФЕС (тогава член 13 от Договора за ЕО), за да се предостави такава компетентност, която да позволи на Европейския съюз да се бори активно с дискриминацията.

51. Тази хоризонтална компетентност обаче няма за цел да разширява областите, които Европейският съюз може да регулира, а да въведе „компетентност в областта на правата на човека“, която дава право на Европейския съюз да се бори с дискриминацията *вътре в* рамките на правото на Съюза, както са очертани в Договорите.

52. Като се има предвид, че политиката по жилищно настаняване не е област на компетентност, предоставена на Европейския съюз с Договорите, означава ли това, че Директива 2000/43 не може да се прилага към национално законодателство, регулиращо обществените жилища?

53. Такова тълкуване на член 19 ДФЕС и на уводното изречение на член 3, параграф 1 от Директива 2000/43 според мен би било твърде стеснително и би изключило прилагането на тази директива, както и прилагането на други актове на Съюза, съдържащи подобна формулировка [28], към множество области от националното законодателство.

54. Както бе обяснено по-горе (вж. т. 43 и сл. от настоящото заключение), общественото жилищно настаняване в Дания е възмездна услуга по смисъла на Договорите. Като такова общественото жилищно настаняване попада в приложното поле на правото на Съюза.

55. В това отношение установената съдебна практика показва, че дори в областите, в които държавите членки са запазили регулаторни правомощия, техният регулаторен избор е ограничен от конституционната и законодателната рамка на Съюза. Например в областта на образованието, която също е от компетентността на държавите членки, Съдът счита, че макар правото на Съюза да не засяга правомощието на държавите членки, що се отнася до съдържанието на обучението и организацията на образователните системи, все пак при упражняването на това правомощие държавите членки трябва да зачитат правото на Съюза [29].

56. Аналогично, всяка държава членка остава свободна да има — или да няма — система за обществено жилищно настаняване и да избере формата на обществено жилищно настаняване и лицата, на които то може да бъде предложено. Ако бъдат приети, правилата за общественото жилищно настаняване обаче не могат да дискриминират по признаци, забранени от антидискриминационното законодателство на Съюза, чието приемане е от компетентността на Европейския съюз съгласно член 19 ДФЕС. Следователно правото на Съюза действително ограничава до известна степен възможностите за избор, с които разполагат държавите членки при разработването на своите политики в областта на общественото жилищно настаняване — по-специално те не могат да приемат политики в областта на общественото жилищно настаняване, с които се създава дискриминация

[28] В това отношение вж. Рамковата директива за равенството и член 3, параграф 1 от нея, който съдържа идентична формулировка. Това би могло да бъде от значение и във връзка с член 2, параграф 2, буква а) от Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 2016 г., стр. 1), където се предвижда следното: „Настоящият регламент не се прилага за обработването на лични данни[…] в хода на дейности, които са извън приложното поле на правото на Съюза“.

[29] Вж. в това отношение решения от 11 септември 2007 г., Schwarz и Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, т. 70), и от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др. (C-391/20, EU:C:2022:638, т. 59 и цитираната съдебна практика). Във връзка с общественото здраве вж. решение от 16 май 2006 г., Watts (C-372/04, EU:C:2006:325, т. 92).

поради етнически произход. Налагайки такова ограничение, Европейският съюз обаче не придобива компетентност при общественото жилищно настаняване, тоест той не може да замени или да наложи на държавите членки определени видове жилищна политика.

57. Ето защо, като упълномощават Европейския съюз да се бори с дискриминацията „вътре в рамките на правото на Съюза, както са очертани в Договорите“, държавите членки приемат, че общоприетата политика на равноправие ще наложи ограничения и пред техния регулаторен избор в областта на жилищната политика. С други думи, като е приел Директива 2000/43, която се прилага в областта на жилищното настаняване, Европейският съюз е действал в рамките на правомощията, предоставени му от член 19 ДФЕС, и не си е присвоил нови регулаторни правомощия.

58. Следователно Директива 2000/43 е приложима към националното законодателство в областта на общественото жилищно настаняване, макар държавите членки да запазват правомощията си да регулират общественото жилищно настаняване на територията под тяхна юрисдикция.

B. „Етническият произход“ като забранен признак

59. От гореизложеното следва, че Директива 2000/43 забранява дискриминацията, основана на етнически произход, в областта на общественото жилищно настаняване.

60. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали разграничението между „западни“ и „незападни“ имигранти и техни потомци представлява разграничение, основано на етнически произход, по смисъла на тази директива.

61. SAB твърди, че понятието „имигранти от незападни страни и техни потомци“ не се основава на етнически произход, а на националност, която е изключена от приложното поле на Директива 2000/43 по силата на член 3, параграф 2 от нея.

62. Датското правителство също отрича това понятие да е свързано с етническия произход, твърдейки, че понятието, напротив, е толкова широко, че не може да засегне лица от определен етнос.

63. Напротив, наемателите в двете променящи се зони, които наематели са страни по делата пред националния съд, Institut for Menneskerettigheder (Датски институт за правата на човека), FN's særlige rapportører (специални докладчици на ООН), испанското правителство и Комисията твърдят по същество, че групата на „имигрантите от незападни страни и техните потомци“ има разграничителна характеристика, основана на етническия произход.

1. Формулировка, контекст и цел на Директива 2000/43

64. В началото трябва да се отбележи, че текстът на Директива 2000/43 не съдържа определение или друго указание за значението на понятието „етнически произход“.

65. При липсата на законодателна дефиниция обичайното значение на термините „етнически“, „етническа принадлежност“ или „етнически произход“ може да се търси в ежедневния език[30]. Бързо търсене в достъпните в интернет речници показва, че тези термини се отнасят за група хора, свързани чрез определени общи характеристики. Тези характеристики обаче се различават в отделните речникови определения[31]. Те често включват обща култура, традиции, език, история, раса или религия. Освен това в речниковите определения често се добавя фразата „и т.н.“ или нещо подобно, което показва, че може да има и други релевантни характеристики[32].

66. Що се отнася до контекста, в който се появява терминът „етнически произход“, може да се забележи, че забраната за дискриминация по такъв признак е уредена в акт, който в същото време урежда и забраната за дискриминация, основана на расов произход. Това помага ли да се разбере какво е етническа принадлежност?

67. Използването заедно и взаимозаменяемо на термините „расов“ и „етнически“, изглежда, е резултат от еволюцията в разбирането за този вид дискриминация. Според учените произходът на понятието „расизъм“ изглежда се крие в критиката на по-ранните научни теории за „расата“, които се стремят да категоризират човешкото население в редица биологично отделни „раси“[33].

68. В Директива 2000/43 законодателят на Съюза изрично посочва, че Европейският съюз отхвърля такива теории, които предполагат съществуването на различни човешки раси[34]. Въпреки това той продължава да използва понятието „раса“, но за разлика от предишните правни актове[35] добавя и термина „етнически произход“, вероятно за да подчертае по-добре обвързаността на тези понятия със социални конструкции, а не с някакви унаследени характеристики.

[30] Вж. в това отношение решение от 15 ноември 2018 г., Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, т. 30).

[31] Например, Cambridge Dictionary предлага като едно от възможните значения на термина „етнически“: „отнасящ се до или принадлежащ към група хора, които могат да се разглеждат като отделни (= различни), защото имат обща култура, традиции, език, история и т.н.“. Речникът Merriam-Webster предлага като едно от значенията: „принадлежащ към или отнасящ се до големи групи хора, класифицирани според общ расов, национален, племенен, религиозен, езиков или културен произход или бит“. Според Hrvatski jezicni portal (Хърватски езиков портал) понятието „етническа група“ включва членовете на един „етнос“, които имат обща идентичност въз основа на една и съща култура, религия, език, обичаи и други фактори“. Речникът Larousse определя думата „éthnie“ като „Groupement humain qui possède une structure familiale, économique et sociale homogène, et dont l'unité repose sur une communauté de langue, de culture et de conscience de groupe“.

[32] Учени отбелязват също, че е трудно да се намери общоприето определение за „етническа принадлежност“. Вж. например *Krivokapić*, B, Salkiewicz- Munnerlyn, E. An attempt of defining Ethnic Minorities for their better protection — Ukrainian Journal of International Law, 2020, p. 26—40. Вж. и заключението на генерален адвокат Wahl по дело Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2016:914, т. 33).

[33] *Bell*, M. Racism and Equality in the European Union, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 8.

[34] Съображение 6 от Директива 2000/43.

[35] Така например в Международната конвенция за ликвидиране на всички форми на расова дискриминация (наричана по-нататък „МКЛРД“) от 1965 г., по която всички държави членки са страни и която е отбелязана в съображение 3 от Директива 2000/43, се използва само понятието „расова дискриминация“. В нейния член 1, параграф 1 обаче се предвижда, че „расова дискриминация“ означава всяко различие, изключване, ограничение или предпочитание на основата на раса, цвят, потекло или национален или етнически произход, което има за цел или резултат да унищожи или навреди на признаването, ползването или упражняването на равна основа на правата на човека и основните свободи в политическата, икономическата, социалната, културната или която и да е друга област на обществения живот“. ЕКПЧ също не съдържа израза „етнически произход“. Европейският съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) обаче е счел, че „[д]искриминацията, основана на етническия произход на дадено лице, е форма на расова дискриминация“. ЕСПЧ, 13 ноември 2007 г., D.H. и др. с/у Чешка република (CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, § 176 и цитираната съдебна практика).

69. Поради това употребата на термина „етнически произход“ в Директива 2000/43 следва да се разглежда заедно с термина „раса“ като отнасящ се до социална конструкция — възприемане в дадено общество на съществуването на група, разпознаваема като различна въз основа на определени социокултурни характеристики като език, литература, музика, обичаи и други подобни.

70. Накрая, целта на Директива 2000/43 е да се създаде рамка за борба с дискриминацията, за да се приложи принципът на равенство. Съгласно член 2 ДЕС равенството е една от основните ценности на Европейския съюз. Тъй като по този начин настоящата директива привежда в действие една от основните ценности на Европейския съюз, понятието „етнически произход“ следва да се тълкува разширително [36].

71. В съображение 12 се обяснява, че Директива 2000/43 има за цел „да се осигури развитието на демократични и толерантни общества, които позволяват участието на всички лица независимо от тяхната раса или етнически произход […]“.

72. Освен това в няколко съображения от Директива 2000/43 се споменават инициативите на Европейския съвет, Съвета и Комисията за борба с „расизма и ксенофобията“ [37]. Следователно борбата с ксенофобията е елемент от развитието на *толерантни* общества [38] и понятието „етнически произход“ следва да се разбира предвид тази цел на посочената директива.

73. В такъв контекст понятието „етнически произход“ може да се разбира като отнасящо се до възприемането на дадено лице или група лица като непознати или чужденци. Така схващано, разделението въз основа на „етнически произход“ може да се разбира като разделение между „нас“ и „тях“; като разделителната линия зависи от определени физически и социокултурни характеристики или поне от възприятието, че съществуват различия в тези характеристики.

74. Развитието на *толерантно* към етническите различия общество би означавало признаване на равни права за „тях“ въпреки убеждението или схващането, че „те“ притежават характеристики, различни от „нашите“.

2. Релевантната практика на Съда

а) Решения ЧЕЗ и Jyske Finans — факторите за „етническа принадлежност“

75. Практиката на Съда, в която се тълкува понятието „етнически произход“, е оскъдна. Ако не греша, Съдът се е занимавал пряко със значението на това понятие само в две решения: ЧЕЗ и Jyske Finans [39].

[36] В това отношение Съдът вече е приел, че приложното поле на тази директива не може да се тълкува ограничително. Вж. решения от 12 май 2011 г., Runevič-Vardyn и Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, т. 43), от 16 юли 2015 г., ЧЕЗ Разпределение България (C-83/14, EU:C:2015:480, т. 42, наричано по-нататък „решение ЧЕЗ“), и решение от 15 ноември 2018 г., Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, т. 36).

[37] Вж. в това отношение съображения 7, 10 и 11 от Директива 2000/43.

[38] Толерантността е и ценността, посочена в член 2, второ изречение ДЕС. В това отношение Директива 2000/43 може да се разбира като развиваща не само принципа на равенство, но и толерантността като ценност.

[39] Решение от 6 април 2017 г., Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278, наричано по-нататък „решение Jyske Finans“)

76. Водещото дело в областта на етническата дискриминация е приключилото с решение ЧЕЗ. То е постановено по случай, в който български доставчик на електроенергия монтира електромери на височина над шест метра в квартал, населен предимно с лица от ромски произход, докато обичайната практика е те да се поставят на височина под два метра. Според Съда при тези обстоятелства лицата от ромски произход могат да се разглеждат като етническа група [40].

77. За да стигне до това заключение, Съдът изхожда от по-общото разбиране на понятието за етническа принадлежност: „[п]онятието за етнически произход, което изхожда от идеята, че групите в обществото са белязани по-специално от обща националност, религиозни вярвания, език, културен произход и традиции, както и жизнена среда, се прилага за ромската общност“ [41].

78. От определението, използвано в това решение, става ясно, че понятието „етническа принадлежност“ обединява лица въз основа на няколко общи характеристики, някои от които сами по себе си са забранени дискриминационни признаци (религия и при определени обстоятелства националност), докато други не са (език, културен произход, традиции и жизнена среда).

79. Също като анализираното преди това общо или речниково значение на думата „етнически“, посочените в решение ЧЕЗ характеристики не са нито изчерпателно изброени (Съдът използва израза „по-специално“), нито е необходимо всички тези критерии да са изпълнени, за да се счита, че дадено разграничение се основава на етническа принадлежност.

80. Има обаче един признак, по който хората често се групират и който не е обхванат от Директива 2000/43 — това е националността [42]. Въпреки това, както следва от цитираното по-горе определение от решение ЧЕЗ [43], дори националността може да бъде взета предвид, за да се определи дали дадено разделение се основава на критерия „етническа принадлежност“, ако той е само един, но не единствен фактор, на който се основава различното третиране.

81. В решение Jyske Finans Съдът потвърждава, че съдържащият се в решение ЧЕЗ списък на характеристиките на етническата принадлежност не е изчерпателен. Той приема, че държавата на раждане [44] също може да бъде един от критериите за определяне на етническата принадлежност на дадено лице, макар тази характеристика да не е посочена в решение ЧЕЗ [45]. Съдът обаче приема, че етническата принадлежност на дадено лице не

[40] Точка 60 от решение ЧЕЗ. За този извод Съдът се вдъхновява и от решенията на ЕСПЧ от 6 юли 2005 г., Начова и др. с/у България, CE:ECHR:2005:0706JUD004357798, и от 22 декември 2009 г., Sejdić и Finci с/у Босна и Херцеговина, CE:ECHR:2009:1222JUD002799606.

[41] Точка 46 от решение ЧЕЗ.

[42] Националността е изключена от приложното поле на директивата съгласно член 3, параграф 2 от нея.

[43] Вж. точка 77 от настоящото заключение.

[44] По дело Jyske Finans лице твърди, че кредитна институция го е дискриминирала поради мястото му на раждане, а именно Босна и Херцеговина. Лицето твърди, че мястото му на раждане, посочено в неговата шофьорска книжка, е било причината тази институция да поиска от него да представи допълнителни документи като паспорт или разрешение за пребиваване, за да обработи искането му за отпускане на кредит за закупуване на нов автомобил. Институцията не е поискала допълнителни документи от неговия партньор, който обаче е роден в Дания. В този случай Съдът не установява дискриминация по етнически произход, като посочва по-специално че такава дискриминация не може да бъде изведена само въз основа на един фактор, какъвто е мястото на раждане. В същото време Съдът не изключва мястото на раждане като един от релевантните фактори за определяне на етническия произход.

[45] Решение Jyske Finans, точка 18.

може да се основава само на един критерий, а трябва да се основава на съвкупност от фактори, някои от които са обективни, а други са субективни [46]. Ето защо самото място на раждане може да сочи, но не е достатъчно, за да се обоснове извода, че дадено лице е било третирано по различен начин въз основа на етническия му произход.

82. Въпреки че в решение Jyske Finans Съдът споменава, че характеристиките на етническата принадлежност могат да бъдат както обективни, така и субективни, той не доразвива тази теза. Всички фактори, които Съдът посочва в решения ЧЕЗ и Jyske Finans, са обективни. Може да има и субективни фактори, които не са споменати в тези две решения и които допринасят за изясняване на понятието „етническа принадлежност“, като например възприятието за принадлежност към дадена етническа група, но те не се споменават в никое от тези съдебни решения [47]. Субективните фактори налагат „етнически граници“, които водят до включване в група или изключване от група [48]. Така възприятието на една етническа група, че определени лица не принадлежат към нея, може да спомогне да се заключи, че различното третиране е мотивирано от етнически произход.

б) Решение Feryn — хомогенността на група, която е третирана по-неблагоприятно

83. В решение ЧЕЗ етническата група, заради която е имало по-неблагоприятно третиране, е конкретна етническа група, възприемана като хомогенна група [49].

84. В настоящия случай групата на „имигрантите от незападни страни и техните потомци“ не се състои от лица, свързани обективно от една и съща история, култура, религия, език, място на произход или от субективното им възприятие за принадлежност към една и съща етническа група. В случая „от незападни страни“ са лицата, които са имигрирали в Дания от някоя страна по света, различна от страните, които се считат за западни. Както посочва датското правителство, в страните, от които идва тази група, живее 88 % от световното население.

85. Всъщност за разлика от ромската общност в България, която в решение ЧЕЗ е била (поне възприемана като) една етническа група, „лицата от незападни страни“ са етнически разнообразна група.

86. Това, което обединява тази група, обаче не са общите фактори, които формират „етническата принадлежност“ вътре в групата; това по-скоро е схващането на датския законодател, че тази група *не* притежава характеристиките на другата група, тоест „лицата от западни страни“. По този начин групата се формира въз основа на изключването на „лицата от незападни страни“ от групата на „лицата от западни страни“.

[46] Решение Jyske Finans, точка 19.

[47] *Krivokapić*, B and *Salkiewicz- Munnerlyn*, E. An attempt of defining Ethnic Minorities for their better protection, op. cit.

[48] *Isajiw*, W. W. Definition and dimensions of Ethnicity: A Theoretical Framework, статия, представена на „Joint Canada-United States Conference on the Measurement of Ethnicity“, 1992 г. и публикувана в Statistics Canada и U.S. Bureau of the Census (eds.), 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, pp. 407—427 — на стр. 6 на екземпляра, достъпен на адрес: https://utoronto.scholaris.ca/bitstreams/91e5f959-754b-4eea-bae0-1a3638bcd1e9/download.

[49] Вж. обаче критиката на този подход по отношение на ромите като хомогенна група в *McGarry* A. Ethnic Group Identity and the Roma Social Movement: Transnational Organizing Structures of Representation — Nationalities Papers. vol. 36(3), 2008; p. 449—470, p. 463, 464.

87. Според мен това разграничение в датския Закон за обществените жилища изглежда се основава на убеждението, че „имигрантите от незападни страни и техните потомци“ се интегрират в датското общество по-трудно, отколкото имигрантите от западни страни и техните потомци. Това убеждение се потвърждава, макар и без да е подкрепено с факти, от датското правителство в настоящото производство.

88. Както посочва Комисията, тази позиция се основава на идеята, че имигрантите от западни страни, техните потомци и датските граждани споделят сходна култура, сходни традиции и сходни религиозни убеждения. По тази причина те образуват заедно с датските граждани хомогенна етническа група, различна от тази на имигрантите от незападни страни и техните потомци, поради което членовете на групата на „лицата от западни страни“ нямат затруднения с интеграцията, за разлика от членовете на групата на „лицата от незападни страни“.

89. Така от гледна точка на етнически произход групата на „лицата от незападни страни“ се определя негативно — като група, която *не притежава* определени етнически характеристики, а не като група, която *притежава* определени общи етнически характеристики. Това определение въз основа на изключването обаче не променя факта, че разграничението между двете групи се прави въз основа на критерия „етнически произход“.

90. Поставеният по настоящото дело въпрос, който е нов спрямо решение ЧЕЗ, е дали Директива 2000/43 обхваща и дискриминацията срещу всички други етноси, с изключение на този, който преобладава във въпросното общество.

91. В това отношение съм съгласна със становището на Комисията, която счита, че тази директива обхваща не само случаи, в които определена етническа група е третирана по-неблагоприятно, но и случаи, в които различни групи са поставени в неравностойно положение, ако критерият, по който това се случва, е „етническият произход“ на съответната група. Тълкуване в обратния смисъл би подкопало ефективната борба срещу дискриминацията, основана на етнически произход.

92. Ако „етническа принадлежност“ се разбира като разделение на „нас“ и „тях“ и ако Директива 2000/43 се тълкува като целяща да осигури на „тях“ равни права в „нашите“ общества, тогава, за да постигне целта си, Директивата трябва да се прилага винаги, когато лица са третирани по-неблагоприятно само поради тяхната предполагаема етническа „различност“.

93. Макар и не изрично, Съдът вече е признал, че не е задължително групата, която е третирана по-неблагоприятно, да е етнически хомогенна. По дело Feryn [50] спорът възниква в резултат на изявлението на работодател в Белгия, че няма да наема „allochtonen“ за разлика от „autochthonen“ (нидерландската дума „allochtonen“ е преведена като „immigrants“ в текста на английски език на решението на Съда). Неправителствена организация завежда дело срещу работодателя, като иска от белгийския съд да установи, че е извършена дискриминация. Основният правен въпрос, който Съдът трябва да разреши по това дело, е дали когато няма жертва като такава, все пак може да е налице дискриминация, основана на расов или етнически произход.

[50] Решение от 10 юли 2008 г., Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, наричано по-нататък „решение Feryn“)

94. По дело Feryn нито Съдът, нито някоя от страните повдига въпроса дали групата, която е третирана по-неблагоприятно — „allochtonen“ — може да се разбира като група, основана на етнически произход. Подобно на положението по настоящото дело, „alloctonen“ не са етнически хомогенна група. Изявлението на работодателя по-скоро дискриминира всички „чужденци“ спрямо местните хора или спрямо групата хора, които не са възприемани като чужденци.

95. Така мълчаливо, Съдът приема, че Директива 2000/43 се прилага и когато дискриминираната група не е хомогенна етническа група, но по-неблагоприятното третиране все пак се основава на критерия „етнически произход“ [51].

96. Ето защо според мен целта на Директива 2000/43 и практиката на Съда потвърждават заключението, че третираната по-неблагоприятно група не трябва непременно да бъде хомогенна, стига съответните лица да се разглеждат като принадлежащи към тази група въз основа на критерии, използвани за определяне на етнически произход.

3. Критерият „западен/незападен“, използван в датското законодателство, се основава на етническия произход

97. В настоящия случай „имигрантите от незападни страни и техните потомци“ са поставени в различна група от имигрантите от западни страни и техните потомци въз основа на няколко фактора, които сочат, че предполагаемият етнически произход е причина за разграничението между двете групи: националност, място на раждане и потекло.

98. Едно лице принадлежи към първата група, ако неговата националност или тази на родителите му не е датска или на западна страна, ако мястото му на раждане не е Дания или западна страна и ако потеклото му, установявано чрез мястото на раждане на родителите му, не е датско или от западна страна. Както посочва Institut for Menneskerettigheder (Датски институт за правата на човека), децата на имигранти от незападни страни и техни потомци, родени в Дания, могат да останат в групата на „лицата от незападни страни“ в продължение на няколко поколения, дори да придобият датско гражданство, ако никой от родителите им не е датски гражданин или роден в Дания.

99. Ето защо, след като критерият, въз основа на който датският закон прави разграничение между „лица от западни страни“ и „лица от незападни страни“, е този за „етническия произход“, Директива 2000/43 е приложима.

100. Считам за релевантно и обстоятелството, че датският законодател, изглежда, разбира това разделение като разделение, установено на етническа основа. В акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция посочва, че видно от подготвителните работи по

[51] В контекста на МКЛРД също няма изискване различното третиране да засяга само група с еднакъв етнически произход, за да бъде квалифицирано като забранена расова дискриминация. Вж. в това отношение Submission of the United Nations Special Rapporteur on Contemporary forms of Racism, Xenophobia and Related Intolerance and the United Nations Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in this Context, to the Court of Justice of the European Union (CJEU) in Case C-417/23 (Становище на специалния докладчик на ООН по съвременните форми на расизъм, расова дискриминация, ксенофобия и свързаната с тях нетърпимост и на специалния докладчик на ООН по подходящите жилищни условия като елемент от правото на адекватен жизнен стандарт и по правото на недопускане на дискриминация в това отношение до Съда на Европейския съюз (CEC) по дело C-417/23), достъпно на адрес: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/housing/AmicusBrieftoDenmark-CJEU-third-party-intervention.pdf.

измененията от 2018 г. на Закона за обществените жилища, разглежданата правна уредба е предложена, като се изхожда от разбирането, че характеристиката „лице от незападни страни“ е етническа [52].

101. Фактът, че „имигрантите от незападни страни и техните потомци“ сами по себе си не са хомогенна етническа група, е без значение, след като критерият, по който те се поставят в тази група, е етническият произход.

102. И накрая, няколко международни организации, като например Комитетът по икономически, социални и културни права към Икономическия и социален съвет на ООН, също смятат, че въвеждането в датското законодателство на категорията „незападни“ мигранти представлява дискриминация, основана по-специално на етнически произход [53].

103. Въз основа на гореизложеното предлагам на Съда да приеме, че разграничението между „западни“ и „незападни“ имигранти и техни потомци се основава на етнически произход.

104. Това ме води до следващия въпрос — дали датският Закон за обществените жилища е дискриминационен, и ако това е така, дали дискриминацията е пряка или непряка.

Г. Пряка или непряка дискриминация

105. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали критерият „западен/незападен“ води до пряка или непряка дискриминация.

106. Поначало дискриминацията означава, че лице или група лица се третира неблагоприятно.

107. Пряка дискриминация е налице, когато неблагоприятното третиране се основава пряко на етнически произход. За да се установи наличието на пряка етническа дискриминация, е необходимо да се установи, че дадено лице (или група лица) е третирано *по-неблагоприятно* от друго лице (или група лица) *въз основа на критерия* етнически произход [54].

108. Непряка дискриминация е налице, когато неблагоприятното третиране на етническа група е резултат от видимо неутрална мярка [55].

[52] Например в предложението за изменения от 2018 г. на Закона за обществените жилища се посочва по-специално, че силната концентрация на граждани *от различен етнически произход* е индикация, че трябва да се обърне внимание на въпросната зона. Вж. в това отношение точка 100 от акта за преюдициално запитване.

[53] Комитет по икономически, социални и културни права, Concluding observations on sixth periodic report of Denmark (E/C.12/DNK/CO/6), точка 52; Комитет за премахване на расовата дискриминация, Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth periodic reports of Denmark, 1 February 2022, CERD/C/DNK/CO/22-24, точка 12.

[54] Член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2000/43.

[55] Член 2, параграф 2, буква б) от Директива 2000/43.

109. Невинаги може лесно или ясно да се разпознае дали в дадена ситуация има пряка или непряка дискриминация [56].

110. Най-важната последица от установяването, че правило или практика води до пряка дискриминация е, че това правило или практика по принцип не може да бъде оправдано, поради което автоматично се забранява. По-неблагоприятно третиране, мотивирано от някой от забранените признаци, по принцип е възможно само в изрично предвидени от законодателството хипотези. Директива 2000/43 предвижда такава възможност само ако различното третиране, пряко основано на раса или етнически произход, е действително и определящо професионално изискване [57]. Разглежданият по настоящото дело случай не попада в такава хипотеза.

111. Напротив, непряка дискриминация може да бъде оправдана, ако видимо неутралното правило, което поставя една етническа група в особено неблагоприятно положение в сравнение с друга, е наистина неутрално. Това може да се установи, ако такова правило има легитимна цел, която не е свързана с етническата принадлежност и която то преследва по пропорционален начин.

112. В настоящия случай е безспорно, че лицата, чиито договори за наем са прекратени, не са подбрани въз основа на критерия „западен/незападен“. Вместо това устройствените планове, приети за всяка променяща се зона, установяват свои собствени критерии — например наемателите, чиито договори за наем са прекратени в Ringparken, са подбрани въз основа на критерии, които водят до невъзможност за настаняване в обществени жилища в променящите се зони, а именно осъждането им за престъпления през последните шест месеца или размера на доходите им.

113. Някои от лицата, чиито договори за наем са прекратени в Mjølnerparken, всъщност са датски граждани, които не могат да бъдат причислени към групата на „имигрантите от незападни страни и техните потомци“, както е определена в датското законодателство.

114. Фактът, че жертви на пряка или непряка дискриминация са и лица, които не са „имигранти от незападни страни и техни потомци“, обаче не пречи да се установи, че има етническа дискриминация.

115. Съдът разяснява това в решение ЧЕЗ. Не е необходимо лице, което е жертва на дискриминация и което се е обърнало към съда за правна защита, да принадлежи към неблагоприятно третираната етническа група; това лице може просто да е косвена жертва на отчитането на етническия произход при вземането на решения или при законодателната дейност. В решение ЧЕЗ жертвата на дискриминация е лице, което не е от ромския етнос, но живее в квартал, в който електромерите са поставени на необичайна височина, тъй като е населен предимно с лица от ромски произход. В този контекст Съдът счита, че принципът на равно третиране „се прилага не към определена категория лица, а в зависимост от признаците, посочени в член 1 от [Директива 2000/43], поради което от него следва да се

[56] Например *Fredman*, S. Legal Concepts, Direct, Indirect Discrimination and Beyond — Discrimination Law, 3rd edn, Oxford, OUP, 2023, p. 247—313; *Maliszewska-Nienartowicz*, J. Direct and Indirect Discrimination in European Union Law — How to Draw a Dividing Line? — International Journal of Social Sciences, 2014, p. 41—55, p. 41. За подобна дискусия в контекста на решенията относно носенето на забрадка вж. *van den Brink*, M. The Protected Grounds of Religion and Belief: Lessons for EU Non-Discrimination Law — German Law Journal, 2023, p. 855—880.

[57] Член 4 от Директива 2000/43.

ползват и лицата, които, макар сами по себе си да не принадлежат към съответната раса или етнос, търпят по-малко благоприятно третиране или особено неблагоприятно положение поради някой от тези признаци“ [58].

116. По същия начин датските граждани или имигрантите и техните потомци от западни страни могат да се позоват на забраната за етническа дискриминация, предвидена в Директива 2000/43, ако са третирани неблагоприятно поради прилагането на етнически критерий или видимо неутрален критерий, който обаче засяга предимно лица, принадлежащи към „незападната“ група.

117. Друг въпрос, изяснен в практиката на Съда, който може да бъде от значение за настоящото дело, е, че за да бъде установено наличието на дискриминация, не е необходимо да съществува конкретна жертва на дискриминация. От решение Feryn следва, че е достатъчно прилагането на етническия критерий да *може* да доведе до по-неблагоприятно третиране на някои лица [59].

118. Това означава, че наличието на дискриминация може да бъде установено и в производства по абстрактен съдебен контрол като например започнатото от 11 наематели от жилищна зона Mjølnerparken.

119. Остава да се изясни дали неблагоприятното третиране, т.е. наличието на риск от едностранно прекратяване на договори за наем, е резултат от прилагането на етническия критерий „западен/незападен“, или е резултат от етнически неутрално правило, въз основа на което са определени лицата, чиито договори за наем са прекратени (вземайки предвид тяхното престъпно минало или бедност). В първия случай въпросната дискриминация би била пряка дискриминация. Във втория случай тя би могла да се квалифицира като непряка дискриминация, ако засяга повече лица от една етническа група (в случая „имигранти от незападни страни и техни потомци“) и не е оправдана.

120. Според мен има две причини, поради които следва да се приеме, че създадената от датското законодателство ситуация е пряка дискриминация, както ще изложа по-долу. Ако обаче Съдът не се съгласи с моето становище, ще му предложа алтернативно решение, съгласно което ситуацията може да се разглежда като непряка дискриминация.

1. Пряка дискриминация

121. За да се установи наличие на пряка дискриминация, по-неблагоприятното третиране трябва да се основава пряко на етнически произход.

122. *По-неблагоприятното* третиране предполага наличието на обект за сравнение — за да е налице пряка дискриминация, дадено лице трябва да бъде третирано по-лошо, отколкото е третирано или би било третирано друго лице в сравнима ситуация.

123. В какво се състои по-неблагоприятното третиране в настоящия случай и кой е обектът за сравнение?

124. Според мен неблагоприятното третиране в настоящия случай е на две нива.

[58] Решение ЧЕЗ, точка 56.

[59] Решение Feryn, точки 23 и 25.

125. Първата и очевидна проява на неблагоприятно третиране е едностранното прекратяване на договорите за наем в обществените жилища или възможността за такова прекратяване.

126. Втората, по-малко видима проява на неблагоприятно третиране, е стигматизирането на една етническа група.

127. Ще разгледам последователно и двете прояви на пряка дискриминация.

а) Едностранно прекратяване на договорите за наем

128. Разглежданите устройствени планове водят — или биха могли да доведат — до прекратяване на договори за наем на обществени жилища, като по този начин лишават наемателите от техните жилища.

129. Съгласно член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз зачитането на жилището на човека е основно право, гарантирано от правото на Съюза. Съдът, позовавайки се на практиката на ЕСПЧ [60], признава значението на това основно право, като приема по-специално, че загубата на семейното жилище накърнява значително това право, тъй като поставя семейството на засегнатото лице в положение на изключителна несигурност [61].

130. В хода на производството бе заявено, че процесните наематели не са загубили или няма да загубят жилището си, тъй като сдружението за жилищно настаняване е длъжно по закон да предложи настаняване в друго подходящо жилище.

131. Без да е необходимо да се разглежда въпросът доколко това право на настаняване в друго жилище е спазено на практика, което във всички случаи трябва да се установи от националния съд, достатъчно е да се посочи, че възможността за настаняване в друго жилище няма отношение към въпроса за различното третиране.

132. Това означава, че за да се прецени дали в този случай е налице *по-неблагоприятно* третиране, релевантният обект за сравнение са наемателите на обществени жилища в други уязвими социални жилищни зони, като например посочените в член 61а, параграф 1 от Закона за обществените жилища. Тези зони са сравними, тъй като те също — както променящите се зони — отговарят на два или повече от социално-икономическите критерии (свързани с престъпността, безработицата, ниските доходи и липсата на образование). Наемателите в уязвими зони обаче не са изложени на риск да загубят жилището си за разлика от живеещите в променящи се зони. Единствената разлика между двете зони е, че делът на имигрантите от незападни страни и техните потомци сред населението в уязвимите зони е под 50 %.

[60] ЕСПЧ, 27 септември 1995 г., McCann и др. с/у Обединеното кралство (CE:ECHR:1995:0927JUD001898491), и ЕСПЧ, 25 юли 2013 г., Rousk с/у Швеция (CE:ECHR:2013:0725JUD002718304).

[61] Вж. в този смисъл решение от 10 септември 2014 г., Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, т. 63 и 65 и цитираната съдебна практика). Тази съдебна практика е потвърдена в решение от 9 ноември 2023 г., Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845, т. 85).

133. Следователно, дори ако на наемателите в променящите се зони е предложено настаняване в друго подходящо жилище, те се третират по-неблагоприятно в сравнение с наемателите в сравними зони, чието население в по-голямата си част се състои от жители „от западни страни“. Първите са изложени на риск от прекратяване на договорите им за наем, докато вторите изобщо не са изправени пред такъв риск.

134. Системата на датското законодателство, което задължава сдруженията за жилищно настаняване и местните власти да приемат устройствени планове, но им оставя възможност да избират конкретни мерки, водещи до намаляване на броя на обществените жилища, създава представата, че „виновникът“ за прекратяването на договорите за наем е конкретният устройствен план, а не Законът за обществените жилища

135. Според мен обаче двете не могат да се разделят. Ако не съществуваше разграничение между уязвими зони и паралелни общества, основано на етническия критерий, наемателите в паралелните общества, които са отговаряли на критериите през последните пет години, нямаше да бъдат изложени на риска да загубят жилищата си. Алтернативно, ако и за уязвимите райони се изискваше приемането на устройствени планове, нямаше да има по-неблагоприятно третиране. Именно етническият критерий, използван в Закона за обществените жилища, обаче е довел до различното третиране.

136. Както Съдът постановява в решение ЧЕЗ, „за да е налице пряка дискриминация по смисъла на член 2, параграф 2, буква а) от [Директива 2000/43], е достатъчно този [ромски] етнически произход да е бил определящ за решението за установяване на споменатото третиране“ [62].

137. В настоящия случай незападният етнически произход на наемателите е бил определящ за задължението да се приемат устройствени планове. Задължението за приемане на такъв план създава риск от загуба на жилището, като по този начин поставя наемателите, живеещи в променящите се зони, в по-неблагоприятно положение от наемателите, живеещи в уязвимите зони.

138. Дори още по-видно, отколкото по дело ЧЕЗ, където българското дружество не се е позовало изрично на етнически критерий, релевантното датско законодателство изрично се основава на етническото разграничение между жители от западни страни и жители от незападни страни.

139. Следователно различното третиране съществува *поради* етническия критерий, което е явен случай на пряка дискриминация.

140. Освен това за целите на установяването дали има пряка дискриминация не считам за уместно да приписвам на датския законодател каквото и да било намерение за дискриминация [63]. Достатъчно е по-неблагоприятното третиране да е последица от използването на етнически критерий.

[62] Решение ЧЕЗ, точка 76.

[63] Относно проблемите, породени от опитите за определяне на пряката дискриминация чрез намерение за дискриминиране, вж. *Campbell*, C. и *Smith*, D. Distinguishing Between Direct and Indirect Discrimination — Modern Law Review, 2023, p. 307—330.

141. Това становище се подкрепя отново от констатациите на Съда в решение ЧЕЗ, че „ако се докаже, че мярка, пораждаща различно третиране, е установена поради съображения, свързани с расов признак или етнически произход, тя трябва да се квалифицира като „пряка дискриминация“ по смисъла на член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2000/43“ [64].

142. Датското правителство обяснява, че целта на Закона за обществените жилища е да се даде възможност за по-добра интеграция в датското общество на имигрантите от незападни страни и техните потомци и тя да се насърчи. Не може да се възрази срещу такова намерение.

143. Не може да се възрази и срещу констатацията, ако тя е научно обоснована, че имигрантите от незападни страни и техните потомци се интегрират в датското общество по-трудно, отколкото имигрантите от западни страни и техните потомци [65]. В това отношение е лесно да се съгласим с Комисията, че в едно плуралистично и демократично общество не бива да има никакви теми табу. Признаването на съществуването на структурно неравностойно положение на дадена етническа група в рамките на дадено общество всъщност е необходима стъпка за постигане на реално равенство [66].

144. Разбирам правото на Съюза в областта на равенството като насочено към установяване на реално, а не само на формално равенство [67]. Ето защо в Директива 2000/43 например се предвижда, че принципът на равно третиране означава не само че не трябва да има пряка дискриминация, но и че не трябва да има непряка дискриминация. Структурната дискриминация е форма на непряка дискриминация, която е трудна за премахване.

145. Признатите структурни неравенства обаче не могат да бъдат преодолени чрез дискриминация срещу етническата група, която вече се намира в по-трудно положение. Правото на Съюза в областта на равенството, включително Директива 2000/43, позволява действието на мерки за позитивно действие за преодоляване на такива вградени неравенства [68]. Така държавите членки могат да приемат мерки за компенсиране на неравностойно положение, свързано с етнически произход. Докато такива мерки могат да бъдат в полза на групата в неравностойно положение, без да облагодетелстват в същото време друга(и) група(и), мерките за позитивно действие не могат да дискриминират групата в неравностойно положение, дори ако се смята, че това може да бъде от полза за тази група в дългосрочен план.

146. Има поговорка, че „пътят към ада е постлан с добри намерения“. Усилията за разнообразяване на кварталите може би наистина са добро намерение. Това разнообразяване обаче не може да бъде постигнато чрез поставянето в по-неблагоприятно положение на етническа група, която вече е в неблагоприятно положение. В настоящото положение датското законодателство обаче прави точно това.

64 Решение ЧЕЗ, точка 95.

65 Такова заключение обаче е приемливо само ако се основава на факти и подходящи проучвания, а не ако се основава само на стереотипи и предразсъдъци.

66 Вж. в това отношение Marion Young, I., която твърди, че „[к]огато расовото структурно неравенство оказва влияние върху толкова много институции и потенциално стигматизира и поставя в бедност толкова много хора, едно общество, което има за цел да поправи тази несправедливост, трябва *да забележи* процесите на расова диференциация, преди да може да ги коригира“ — In: *Kymlicka*, W., *Multicultural Citizenship*, Princeton University Press, 1990 (2011), p. 79—116, p. 91.

67 Относно разликата вж. например *De Vos*, M. The European Court of Justice and the march towards substantive equality in European Union antidiscrimination law — International Journal of Discrimination and the Law, 2020, p. 62—87. В по-общ план относно различните подходи към понятието за равенство вж. *McCrudden*, Ch. The New Concept of Equality — Academy of European Law, статия, представена в ERA Congress Centre, Трир, 2 и 3 юни 2003 г.

68 Член 5 от Директива 2000/43.

б) Стигматизация

147. Това ме води до втората причина, поради която Законът за обществените жилища може да се разглежда като пряко дискриминационен — стигматизацията [69].

148. За целите на настоящата дискусия под стигматизация разбирам, че на членовете на дадена етническа група се приписват социално укорими характеристики единствено въз основа на тяхната принадлежност или предполагаема принадлежност към тази група.

149. В решение ЧЕЗ Съдът констатира, че обидният и стигматизиращ характер на разглежданата по това дело практика, според която всички членове на дадена етническа група потенциално следват незаконосъобразно поведение, е една от причините за установяване на по-неблагоприятно третиране [70].

150. Аналогично, законодателството може да се разглежда като дискриминационно по етнически произход, ако се основава на обобщени стереотипи и предразсъдъци за дадена етническа група [71].

151. В това отношение в акта за преюдициално запитване се предоставят някои пасажи от подготвителните работи по Закона за обществените жилища [72]. В предложението от 2010 г. за легално определение на понятието „гето“ се посочва, че при даването на определение следва да се използват три критерия: i) дял на имигрантите от незападни страни и техните потомци, ii) безработица и iii) осъдителни присъди. Освен това се е твърдяло, че всеки от тези три критерия, а следователно и „лице от незападни страни“ като критерий сам по себе си, показва наличието на социален проблем. В стратегията на датското правителство, посочена в точка 25 по-горе, се отбелязва, че сред незападните жители са се формирали паралелни общества, т.е. анклави от лица, които не участват активно в датското общество. Според този документ тези лица не участват и дори не се опитват да участват активно в датското общество и на пазара на труда. Те не приемат датските ценности; например жените се считат за по-низши от мъжете, а социалният контрол и липсата на равенство поставят тесни граници на свободата на изразяване на индивида [73]. Така според посочената стратегия става въпрос за „негативната спирала на контракултурата“.

152. Генерализирайки тези характеристики, възприемани като негативни и неприемливи в Дания, и отнасяйки ги към всички имигранти от незападни страни и техните потомци, Законът за обществените жилища изглежда не само се основава на предразсъдъци, но и допринася за затвърждаването на тези стереотипи и тази стигматизация.

[69] Някои учени развиват тезата, че целта на антидискриминационното право трябва да бъде борбата срещу стигматизацията. Вж. *Solanke*,.I. Discrimination as Stigma: A Theory of Anti-discrimination Law, Hart, Oxford, 2017.

[70] Решение ЧЕЗ, точка 87 във връзка с точка 84.

[71] За вдъхновение тук може да се ползват констатациите на ЕСПЧ в решение от 24 май 2016 г., Biao с/у Дания (CE:ECHR:2016:0524JUD003859010), което бе обсъдено в съдебното заседание. Вж. по-специално точка 126 от това решение.

[72] Вж. точки 99—103 от акта за преюдициално запитване.

[73] В пряк превод текстът на плана гласи: „Ние се сдобихме с група граждани, които не споделят напълно датските норми и ценности. Където жените понякога се считат за по-низши от мъжете. Където социалният контрол и неравенството между половете понякога налагат тесни ограничения на личните свободи“; взето от Tireli, U. „Shaping Strict Migrant Policies through Housing Strategies in Denmark“ — Migration and Diversity, 2024, p. 151—163, 160.

153. В същото време, изглежда, няма никакви доказателства за наличието на паралелни общества или за тяхното формиране изключително сред имигрантите от незападни страни[74]. Това, разбира се, трябва да бъде проверено от националния съд. Въпреки това, когато в съдебното заседание бе поискано да опише критериите, въз основа на които се стига до заключението, че дадено лице не е интегрирано в датското общество, датското правителство се позова на социално-икономическите критерии, които определят уязвимите общества, и на липсата на познания по датски език. Тези критерии сами по себе си не показват, че лицата в такова положение не „искат“ да се интегрират в датското общество или че само „имигрантите от незападни страни и техните потомци“ имат такива затруднения с интеграцията.

154. Международни организации също отбелязват стигматизиращия потенциал на датския Закон за обществените жилища. Така например Комитетът на ООН за премахване на расовата дискриминация изразява загриженост, че термините „западен“ и „незападен“, използвани в това законодателство и в политиките [в Дания], могат да доведат до маргинализиране и стигматизиране на лицата, класифицирани като „лица от незападни страни“, и че могат да създадат разграничение между тези, които се считат за „истински датчани“, и „другите“[75]. Оценявайки „плана за паралелните общества“, този комитет стига до заключението, че добавянето на дискриминационен етнически и расов елемент към законите може да доведе до стигматизация в различни области на живота като заетост, жилищно настаняване и достъп до услуги[76].

155. Аналогично, Комитетът по икономически, социални и културни права отбелязва, че Законът за обществените жилища „не само води до дискриминация, основана на етнически произход и националност, но и допълнително маргинализира тези жители [от незападни страни]“[77].

156. Оказва се, парадоксално, че датското законодателство, прието, за да помогне на имигрантите от незападни страни и техните потомци да се интегрират по-лесно в датското общество, изглежда, има обратен ефект. Затвърждавайки стигматизацията на етническа основа, то затруднява членовете на групата на „имигрантите от незападни страни и техните потомци“ да си намерят работа, да бъдат уважавани и да участват на равни начала в датското общество.

157. В заключение датският правен режим, разбиран като състоящ се от Закона за обществените жилища и устройствените планове, които трябва да бъдат приети въз основа на този закон, изглежда, създава пряка дискриминация, основана на етнически критерий („лице от незападна страна“). Първо, този режим поставя всички лица, свързани с такъв критерий, в рисковано положение, що се отнася до сигурността на правото им на жилище, а това води до по-неблагоприятното им третиране в сравнение с наемателите в други сравними квартали. Второ, той стигматизира етническата група, чието структурно неравностойно положение по отношение на способността ѝ да се интегрира в датското общество е признато, като по този начин ограничава, а не увеличава шансовете ѝ да се интегрира в това общество.

[74] Вж. например *Barse*, M. „Parallelsamfund er noget, politikerne har opfundet“, 20 февруари 2018 г.; (достъпно на адрес https://videnskab.dk/kultur-samfund/parallelsamfund-er-noget-politikerne-har-opfundet/ (консултирано за последен път на 3 февруари 2025 г.) (машинен превод на английски език).

[75] Вж. Комитет за премахване на расовата дискриминация, op.cit., точка 10.

[76] Пак там, точка 12.

[77] Вж. Комитет по икономически, социални и културни права, op.cit., точка 51.

158. Въз основа на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на втория въпрос, че датският законодателен режим, въведен въз основа на Закона за обществените жилища, създава пряка дискриминация.

2. Алтернативно решение: Непряка дискриминация

159. Комисията счита, че хипотезите, разглеждани от запитващата юрисдикция по образуваните пред нея дела, следва да се квалифицират като непряка дискриминация.

160. Това според Комисията е така, тъй като наемателите, чиито договори за наем са прекратени, не са подбрани въз основа на етнически критерий. В зоната Ringparken критериите били размерът на доходите и осъдителните присъди на наемателите или техните партньори през последните шест месеца. В зоната Mjølnerparken два жилищни блока били продадени в цялост, така че всички договори за наем трябвало да бъдат прекратени. Въпреки това сред тези наематели имало много датски граждани, родени в Дания, които не принадлежат към групата на „имигрантите от незападни страни и техните потомци“.

161. Ако Съдът възприеме такова тълкуване по делото, предлагам да се приеме, че влиянието на Закона за обществените жилища върху прекратяването на договорите за наем трябва да се тълкува най-малкото като непряка дискриминация.

162. Съгласно този закон устройствените планове, които в някои случаи водят до едностранно прекратяване на договорите за наем, трябва да се изготвят само за зоните, в които над 50 % от жителите са „имигранти от незападни страни и техни потомци“. Простата математика, приложена към такава ситуация, показва, че има по-голям шанс да бъде прекратен договорът за наем на „лице от незападна страна“, отколкото договорът за наем на „лице от западна страна“, тъй като предварително се знае, че в квартала живеят повече „лица от незападни страни“, отколкото „лица от западни страни“.

163. Следователно, както твърди Комисията, имигрантите от незападни страни и техните потомци са изложени на по-висок риск техните договори за наем да бъдат прекратени.

164. Когато статистически една етническа група е засегната от неутрално правило в по-голяма степен, отколкото други групи, е налице непряка дискриминация.

165. Такова особено неблагоприятно положение, от което страда една етническа група, обаче може да бъде оправдано, ако неутралното правило има легитимна цел, която преследва по пропорционален начин. Тази преценка следва да се направи от националния съд.

166. Доводът тук е, че в кварталите, в които мнозинството от населението са „лица от незападни страни“, се вземат мерки, за да се даде възможност за по-добрата им интеграция в датското общество[78]. Промяната на структурата на квартала се разбира като засилване на тази интеграция.

[78] Дори да е очевидно, че създаването на условия за интеграция е желана и легитимна цел, изобщо не е лесно да се намери подходящата граница между, от една страна, мултикултурализма и приемането на различията и от друга страна, пределите на толерантността. За обща дискусия вж. *Joppke, C.* The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy — The British Journal of Sociology, 2004, p. 237—257.

167. За да прецени дали непряката дискриминация може да бъде оправдана, националният съд ще трябва първо да установи какво датският законодател разбира под успешна интеграция в датското общество. В съдебното заседание датското правителство обяснява, че това означава участие в работната сила, липса на осъдителни присъди и владеене на датски език.

168. Разбирането какво означава успешно интегриране е необходимо, за да може Съдът да премине към анализ на пропорционалния характер. В това отношение националният съд трябва първо да прецени дали намаляването на броя на обществените жилища чрез прекратяване на договори за наем в определени квартали може да доведе до интегриране (по-добра заетост, владеене на датски език, намаляване на престъпността и т.н.). По същия начин той ще трябва да прецени последователността на тази мярка, като отговори на въпроса дали има основание да се приемат мерки за интегриране само на имигрантите от незападни страни и техните потомци. Ако подобно политическо решение се основава на преобладаващите социални предразсъдъци, а не на научни доказателства, че тези имигранти се интегрират по-трудно, целта на политиката може да бъде поставена под въпрос [79].

169. На следващия етап от анализа на пропорционалния характер националният съд трябва да установи дали намаляването на броя на обществените жилища е било необходимо за постигане на интеграция. Това би било така, ако същата цел не би могла да бъде постигната чрез мерки, които са по-малко ограничителни за правото на жилище на въпросните наематели. В това отношение на съда може да се наложи да се запознае по-подробно с доводите на датското правителство, че то вече е опитало други мерки, но не е успяло. И накрая, дори ако намаляването на броя на обществените жилища е подходяща и необходима мярка за постигане на целите на интеграцията, така както те са определени от законодателството, последната стъпка от анализа на пропорционалния характер изисква националният съд да претегли стойността на тази цел спрямо интензивността на намесата в правото на жилище. Ако се прецени, че това право е било прекомерно накърнено, съдът може да счете мярката за непропорционална, а това може да наложи законодателят да преосмисли легитимната цел за интеграция.

170. Поради причините, които изложих в точки 130—153 и 156 от настоящото заключение, съм скептична, че датското законодателство в областта на общественото жилищно настаняване може да бъде оправдано с целта да се даде възможност за интеграция на „имигрантите от незападни страни и техните потомци“. Във всеки случай, както вече обясних, не намирам за убедително твърдението, че влиянието на критерия „западни/незападни“, използван в Закона за обществените жилища, върху прекратяването на договори за наем може да се тълкува като представляващо неутрално правило.

171. Ето защо предлагам Съдът да приеме, че в ситуация като създадената със Закона за обществените жилища в Дания е налице пряка, а не непряка дискриминация.

[79] Вж. по аналогия решения от 17 юли 2008 г., Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421, т. 39), от 4 юли 2019 г., Комисия/Германия (C-377/17, EU:C:2019:562, т. 92), и от 3 февруари 2021 г., Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, т. 70).

IV. Заключение

172. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на въпросите, поставени от Østre Landsret (Апелативен съд на Източния регион, Дания), както следва:

„1) Понятието „етнически произход“, съдържащо се в членове 1 и 2 от Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 година относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход,

трябва да се тълкува в смисъл, че обхваща група лица, определени като „имигранти от незападни страни и техни потомци“.

2) Правният режим, използващ понятия като „имигранти от незападни страни и техни потомци“ за категоризиране на квартал, в който трябва да се намали броят на обществените жилища,

трябва да се счита за създаващ пряка дискриминация по смисъла на член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2000/43“.