ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
TAMARA ĆAPETA
της 13ης Φεβρουαρίου 2025[1]

Υπόθεση C-417/23

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

[αίτηση του Østre Landsret (ανώτερου δικαστηρίου ανατολικής Δανίας, Δανία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

«Προδικαστική παραπομπή – Οδηγία 2000/43/ΕΚ – Ίση μεταχείριση προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής – Εθνική νομοθεσία η οποία επιβάλλει την έγκριση αναπτυξιακών σχεδίων σε ορισμένες οικιστικές περιοχές που χαρακτηρίζονται ως "παράλληλες κοινότητες" – Κριτήριο των "μεταναστών και κατιόντων τους από μη δυτικές χώρες" – Έννοιες "εθνοτική καταγωγή", "άμεση διάκριση" και "έμμεση διάκριση"»

I. Εισαγωγή

1. Η υπό κρίση υπόθεση απαιτεί από το Δικαστήριο την ερμηνεία ορισμένων πτυχών της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή [2]. Ειδικότερα, το Δικαστήριο έχει τη δυνατότητα να αναπτύξει περαιτέρω τι ακριβώς σημαίνει η έννοια «εθνοτική καταγωγή» στην οδηγία αυτή και να οριοθετήσει τις έννοιες της άμεσης και έμμεσης διακρίσεως.

2. Η προκείμενη προδικαστική παραπομπή ανέκυψε στο πλαίσιο αρκετών ενδίκων διαφορών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων της Δανίας με αντικείμενο εθνική νομοθεσία η οποία επιβάλλει την έγκριση αναπτυξιακών σχεδίων για την κατασκευή μονάδων δημόσιας στέγασης σε ορισμένες οικιστικές περιοχές που αποκαλούνται «παράλληλες κοινότητες» (προηγουμένως «γκέτο») και χαρακτηρίζονται έτσι λόγω του ότι η πλειοψηφία του πληθυσμού στις περιοχές αυτές αποτελείται από «μετανάστες και τους κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες». Η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπό κρίση υπόθεση θα έχει επίσης καθοριστική σημασία για την έκβαση αρκετών άλλων υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιον των δανικών δικαστηρίων [3].

II. Το ιστορικό, τα προδικαστικά ερωτήματα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

A. Η κρίσιμη δανική νομοθεσία

3. Το 2010, το Βασίλειο της Δανίας προσέθεσε το άρθρο 61a στον Almenboligloven (νόμο περί δημόσιας στέγασης) [4]. Ο νόμος αυτός τροποποιήθηκε περαιτέρω δύο φορές, πρώτον, το 2018, όταν θεσπίστηκε το επίμαχο στην υπό κρίση υπόθεση καθεστώς και, εν συνεχεία, το 2021, όταν προστέθηκαν ορισμένες, κυρίως ορολογικές, τροποποιήσεις (στο εξής: νόμος περί δημόσιας στέγασης). Ο όρος «παράλληλη κοινότητα» αντικατέστησε τον όρο «γκέτο», ενώ ο όρος «περιοχή μετασχηματισμού» αντικατέστησε τον προηγούμενο όρο «περιοχή σκληρού γκέτο».

4. Οι κρίσιμες για τις διαφορές της κύριας δίκης διατάξεις είναι τα άρθρα 61a, 168a και 168b του νόμου περί δημόσιας στέγασης.

5. Το άρθρο 61a καθορίζει τρία είδη περιοχών δημόσιας στέγασης.

[2] Οδηγία 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 2000, περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής (ΕΕ 2000, L 180, σ. 22) (στο εξής: οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή).

[3] Στο σημείο 2 της προδικαστικής παραπομπής επισημαίνεται ότι παρόμοια ζητήματα ανέκυψαν επίσης στο πλαίσιο αρκετών άλλων υποθέσεων ενώπιον των δανικών δικαστηρίων, συμπεριλαμβανομένων επτά υποθέσεων ενώπιον του Højesteret (Ανώτατου Δικαστηρίου, Δανία) και δύο υποθέσεων ενώπιον του retten i Aarhus (περιφερειακού δικαστηρίου Aarhus, Δανία). Το Højesteret (Ανώτατο Δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει τις εκκρεμείς ενώπιόν του υποθέσεις μέχρι την έκδοση της αποφάσεως του Δικαστηρίου επί των προδικαστικών ερωτημάτων στις υποθέσεις αυτές.

[4] Είναι σημαντικό να επισημανθεί εκ προοιμίου ότι η αρχική μετάφραση του τίτλου του εν λόγω νόμου ήταν νόμος περί *κοινωνικής* στέγασης. Ωστόσο, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η MV και άλλοι, συμπεριλαμβανομένης της BL, εξήγησαν ότι η συγκεκριμένη μετάφραση είναι παραπλανητική, καθόσον στέγαση όπως αυτή που ρυθμίζεται από τον συγκεκριμένο νόμο δεν είναι διαθέσιμη μόνον για τα πρόσωπα που χρήζουν κοινωνικής πρόνοιας, αλλά για όλους τους κατοίκους της Δανίας. Για τον λόγο αυτόν, αποφάσισα να αποδώσω τον τίτλο ως «νόμος περί δημόσιας στέγασης», το οποίο φαίνεται πιο δόκιμο.

6. Πρώτον, ως «ευαίσθητες περιοχές στέγασης» λογίζονται οι περιοχές που πληρούν τουλάχιστον δύο από τα ακόλουθα τέσσερα κριτήρια (στο εξής: κοινωνικοοικονομικά κριτήρια):

«1) Η αναλογία των κατοίκων ηλικίας 18 έως 64 ετών οι οποίοι δεν συνδέονται με την αγορά εργασίας ή την εκπαίδευση ανέρχεται σε ποσοστό μεγαλύτερο του 40 %, με βάση τον μέσο όρο των δύο τελευταίων ετών.

2) Η αναλογία των κατοίκων που έχουν καταδικαστεί για αξιόποινες πράξεις που προβλέπονται από τον ποινικό κώδικα, τον νόμο περί όπλων ή τον νόμο περί ναρκωτικών είναι τουλάχιστον τριπλάσια από τον εθνικό μέσο όρο κατά τα δύο τελευταία έτη.

3) Η αναλογία των κατοίκων ηλικίας 30 έως 59 ετών οι οποίοι είναι απόφοιτοι πρωτοβάθμιας μόνον εκπαίδευσης υπερβαίνει το 60 %.

4) Το μέσο ακαθάριστο εισόδημα των φορολογούμενων ηλικίας από 15 έως 64 ετών στην περιοχή, εξαιρουμένων των προσώπων που παρακολουθούν πρόγραμμα εκπαίδευσης, είναι μικρότερο από το 55 % του μέσου ακαθάριστου εισοδήματος των προσώπων που ανήκουν στην ίδια ομάδα στην περιοχή αυτή.» [5]

7. Δεύτερον, ως «παράλληλες κοινότητες» (προηγουμένως «γκέτο») λογίζονται οι περιοχές που πληρούν δύο από τα τέσσερα κοινωνικοοικονομικά κριτήρια, όπως οι «ευαίσθητες περιοχές στέγασης», αλλά και όπου, *επιπλέον*, ποσοστό μεγαλύτερο από το 50 % των κατοίκων αποτελείται από «μετανάστες και τους κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες» [6].

8. Τρίτον, ως «περιοχές μετασχηματισμού» (προηγουμένως «σκληρά γκέτο») λογίζονται οι περιοχές που πληρούν τα κριτήρια των παράλληλων κοινοτήτων κατά τα πέντε τελευταία έτη [7].

9. Το αρμόδιο υπουργείο δημοσιεύει κατάλογο των διαφορετικών αυτών περιοχών στέγασης την 1η Δεκεμβρίου εκάστου ημερολογιακού έτους [8].

10. Στον νόμο περί δημόσιας στέγασης δεν παρατίθενται οι ορισμοί των εννοιών «δυτικός» και «μη δυτικός». Ωστόσο, όπως επισημαίνει το αιτούν δικαστήριο, οι ορισμοί αυτοί έχουν ληφθεί από την Danmarks Statistik (Δανική Στατιστική Υπηρεσία), η οποία τους έχει εκπονήσει για στατιστικούς λόγους. Συναφώς:

«Στις δυτικές χώρες περιλαμβάνονται οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ανδόρρα, η Αυστραλία, ο Καναδάς, η Ισλανδία, το Λιχτενστάιν, το Μονακό, η Νέα Ζηλανδία, η Νορβηγία, το Σαν Μαρίνο, η Ελβετία, το Ηνωμένο Βασίλειο, οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής και το Βατικανό.

Στις μη δυτικές χώρες περιλαμβάνονται οι ευρωπαϊκές χώρες Αλβανία, Λευκορωσία, Βοσνία–Ερζεγοβίνη, Κόσοβο, Βόρεια Μακεδονία, Μολδαβία, Μαυροβούνιο, Ρωσία, Σερβία, Σοβιετική Ένωση, Τουρκία, Ουκρανία και Γιουγκοσλαβία. Όλες οι χώρες της Αφρικής, της Νότιας και Κεντρικής Αμερικής και της Ασίας. Όλες οι χώρες της Ωκεανίας (πλην της Αυστραλίας και της Νέας Ζηλανδίας) και οι ανιθαγενείς.»

[5] Άρθρο 61a, παράγραφος 1, του νόμου περί δημόσιας στέγασης.

[6] Άρθρο 61a, παράγραφος 2, του νόμου περί δημόσιας στέγασης.

[7] Άρθρο 61a, παράγραφος 4, του νόμου περί δημόσιας στέγασης.

[8] Όπως προβλέπεται από το άρθρο 61a, παράγραφος 6, του νόμου περί δημόσιας στέγασης.

11. Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει περαιτέρω ότι ως «μετανάστης» λογίζεται το πρόσωπο που έχει γεννηθεί στην αλλοδαπή και του οποίου οι γονείς δεν έχουν γεννηθεί στη Δανία ούτε είναι Δανοί υπήκοοι. Ως «κατιών» λογίζεται το πρόσωπο που έχει γεννηθεί στη Δανία και του οποίου κανένας από τους γονείς δεν είναι Δανός υπήκοος γεννηθείς στη Δανία, ή του οποίου οι γονείς, ακόμη και εάν έχουν γεννηθεί στη Δανία και απέκτησαν τη δανική ιθαγένεια, διατηρούν επίσης και την αλλοδαπή ιθαγένειά τους.

12. Για τις περιοχές που έχουν χαρακτηριστεί ως «περιοχές μετασχηματισμού», ο νόμος περί δημόσιας στέγασης απαιτεί τη λήψη ορισμένων μέτρων. Ως εκ τούτου, το άρθρο 168a, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου ορίζει ότι οι οργανισμοί δημόσιας στέγασης που έχουν υπό την κυριότητά τους τις περιοχές αυτές υποχρεούνται, από κοινού με το δημοτικό συμβούλιο, να εκπονήσουν αναπτυξιακό σχέδιο. Το αναπτυξιακό αυτό σχέδιο πρέπει να εγκριθεί από τον Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Υπουργό Εσωτερικών και Στέγασης, Δανία).

13. Κατά το άρθρο 168b, παράγραφος 1, του νόμου περί δημόσιας στέγασης, ο οργανισμός δημόσιας στέγασης και το δημοτικό συμβούλιο υποχρεούνται να καθορίσουν, στο πλαίσιο του αναπτυξιακού σχεδίου, τους τρόπους με τους οποίους πρέπει να μειωθεί η αναλογία των μονάδων δημόσιας στέγασης στις περιοχές μετασχηματισμού σε ποσοστό 40 % μέχρι την 1η Ιανουαρίου 2030.

14. Προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, το αναπτυξιακό σχέδιο μπορεί να προβλέπει, μεταξύ άλλων, την πώληση ιδιοκτησιών σε ιδιώτες εργολάβους ή την κατεδάφιση ή τη μετατροπή των κατοικιών για οικογένειες σε κατοικίες για νέους. Σε αυτές τις περιπτώσεις, οι μισθώσεις των προηγούμενων μισθωτών πρέπει να λυθούν. Ο νόμος περί δημόσιας στέγασης προβλέπει ότι το δημοτικό συμβούλιο υποχρεούται να παράσχει λύσεις μετεγκατάστασης στους εν λόγω μισθωτές και να αναλάβει τις σχετικές δαπάνες τους.

Β. Οι διαφορές της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

15. Οι διαφορές της κύριας δίκης αφορούν δύο διαφορετικές περιοχές μετασχηματισμού – το Ringparken, μια περιοχή που αποτελεί τμήμα του Δήμου Slagelse και το Mjølnerparken, το οποίο βρίσκεται στην Κοπεγχάγη (Δανία).

16. Το Ringparken ανήκει στην εταιρία στέγασης Slagelse Almennyttige Boligselskab (στο εξής: SAB)[9]. Είχε χαρακτηριστεί ως «περιοχή σκληρού γκέτο» (πλέον «περιοχή μετασχηματισμού») από την 1η Δεκεμβρίου 2018, λόγω του ότι η οικιστική αυτή περιοχή πληρούσε και τα τέσσερα κοινωνικοοικονομικά κριτήρια και, επιπλέον, ποσοστό 55,6 % των κατοίκων της ανήκε στην κατηγορία «μετανάστες και κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες».

17. Στις 17 Φεβρουαρίου 2020, σύμφωνα με το αναπτυξιακό σχέδιο για τη συγκεκριμένη περιοχή, η SAB προέβη στην καταγγελία 17 μισθώσεων στο Schackenborgvænge[10]. Οι καταγγελίες πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με τα εγκεκριμένα κριτήρια και οι μισθωτές των οποίων οι

[9] Η SAB είναι δημόσια μη κερδοσκοπική εταιρία που ανήκει στον δήμο Slagelse, https://www.dabbolig.dk/slagelse-almennyttige-boligselskab/.

[10] Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η SAB διευκρίνισε ότι το αναπτυξιακό σχέδιο θα είχε ως αποτέλεσμα τον μετασχηματισμό του συγκροτήματος κατοικιών Schackenborgvænge, με τη λύση όσο το δυνατόν λιγότερων συμβάσεων μίσθωσης. Εν συνεχεία, η SAB μεταβίβασε το Schackenborgvænge στην Estate Invest A/S, μολονότι εξακολουθεί να φέρει την ιδιότητα της ενάγουσας της κύριας δίκης.

μισθώσεις λύθηκαν δεν επελέγησαν, κατά τα προσκομισθέντα πληροφοριακά στοιχεία, με βάση το κατά πόσον είναι «μετανάστες ή κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες» [11]. Στους μισθωτές αυτούς παρασχέθηκε η δυνατότητα μόνιμης μετεγκατάστασης [12].

18. Οι τέσσερις πρώτες υποθέσεις αφορούν πέντε μισθωτές οι οποίοι αντιτάχθηκαν στην καταγγελία των μισθώσεών τους. Ως εκ τούτου, η SAB άσκησε αγωγές ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου προκειμένου να διαπιστωθεί ότι οι μισθωτές αυτοί υποχρεούνται να αναγνωρίσουν τη νομιμότητα της καταγγελίας των μισθώσεών τους [13].

19. Η πέμπτη υπόθεση αφορά την περιοχή μετασχηματισμού Mjølnerparken στην Κοπεγχάγη, την οποία διαχειρίζεται ο οργανισμός στέγασης Bo-Vita [14].

20. Την 1η Δεκεμβρίου 2018, το Mjølnerparken χαρακτηρίστηκε ως «περιοχή σκληρού γκέτο» (πλέον «περιοχή μετασχηματισμού») λόγω του ότι πληρούσε τρία από τα τέσσερα κοινωνικοοικονομικά κριτήρια και ποσοστό περίπου 80 % των κατοίκων της περιοχής αυτής ανήκε στην κατηγορία «μετανάστες και κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες» [15].

21. Στις 8 Μαΐου 2019, η Bo-Vita εκπόνησε αναπτυξιακό σχέδιο επ' αυτής της βάσεως, το οποίο εγκρίθηκε από το αρμόδιο υπουργείο στις 10 Σεπτεμβρίου 2019. Το σχέδιο προέβλεπε την πώληση ορισμένων πολυκατοικιών. Ως εκ τούτου, ο εν λόγω οργανισμός ανέλαβε την υποχρέωση καταγγελίας των μισθώσεων των μισθωτών, στους οποίους παρασχέθηκε η δυνατότητα μετεγκατάστασης.

22. Στις 27 Μαΐου 2020, 11 κάτοικοι του Mjølnerparken άσκησαν προσφυγή κατά του αρμόδιου υπουργείου, υποστηρίζοντας ότι η εκ μέρους του έγκριση του αναπτυξιακού σχεδίου για το Mjølnerparken είναι άκυρη διότι, μεταξύ άλλων, το συγκεκριμένο αναπτυξιακό σχέδιο στηρίζεται στο άρθρο 61a, παράγραφος 4, του νόμου περί δημόσιας στέγασης, το οποίο καθορίζει τις περιοχές μετασχηματισμού. Το υπουργείο υποστήριξε ότι η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί.

23. Οι πέντε αυτές υποθέσεις παραπέμφθηκαν στο Østre Landsret (ανώτερο δικαστήριο ανατολικής Δανίας, Δανία), δηλαδή στο αιτούν δικαστήριο της υπό κρίση υποθέσεως, προκειμένου να εξετασθούν σε πρώτο βαθμό, καθόσον κρίθηκε ότι εγείρουν ζητήματα αρχών.

24. Το δικαστήριο αυτό διατηρεί αμφιβολίες ως προς το εάν η εθνική νομοθεσία συνάδει με την οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή.

25. Στο πλαίσιο παροχής διευκρινίσεων όσον αφορά το ιστορικό της υποθέσεως, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, πριν από τις τροποποιήσεις που επήλθαν το 2018, η Δανική Κυβέρνηση είχε εκπονήσει τη στρατηγική με τίτλο «Ét Danmark uden parallelsamfund–Ingen

[11] Τα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν ήταν αυτά που προβλέπονται όσον αφορά την επιλεξιμότητα για δημόσια στέγαση στις περιοχές μετασχηματισμού, δηλαδή απουσία ποινικής καταδίκης εντός του νοικοκυριού κατά τους έξι τελευταίους μήνες και συγκεκριμένο ύψος εισοδημάτων.

[12] Οι μισθωτές της υποθέσεως της κύριας δίκης αμφισβητούν την αντιστοιχία της προσφοράς μετεγκατάστασης όσον αφορά το μέγεθος και το κόστος. Εν πάση περιπτώσει, η εκτίμηση των σχετικών πραγματικών περιστατικών απόκειται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του εθνικού δικαστηρίου.

[13] Από την 1η Δεκεμβρίου 2021 το Ringparken δεν χαρακτηρίζεται πλέον ως περιοχή μετασχηματισμού, καθόσον δεν πληροί πλέον τα κοινωνικοοικονομικά κριτήρια. Ωστόσο, η SAB εξακολουθεί να υπέχει υποχρέωση εφαρμογής του εγκεκριμένου αναπτυξιακού σχεδίου για την περιοχή.

[14] Η Bo-Vita είναι επίσης δημόσιος οργανισμός στέγασης, που ιδρύθηκε το 1951.

[15] Από την 1η Δεκεμβρίου 2023 το Mjølnerparken δεν χαρακτηρίζεται πλέον ως «περιοχή μετασχηματισμού», καθόσον ο αριθμός των κατοίκων μειώθηκε σε λιγότερους από 1 000.

ghettoer 2030» («Μια Δανία χωρίς παράλληλες κοινότητες –2030 Χωρίς Γκέτο»)[16], στην οποία υπογραμμίζεται η βούλησή της για μια συνεκτική Δανία «χωρίς παράλληλες κοινότητες» μεταξύ των προσώπων χωρίς δυτικό υπόβαθρο. Περαιτέρω, από τη διάταξη περί παραπομπής συνάγεται ότι «βασική πρόκληση στις [παράλληλες κοινότητες] είναι η αδυναμία ένταξης των μεταναστών και των κατιόντων τους από μη δυτικές χώρες».

26. Υπ' αυτές τις περιστάσεις, το Østre Landsret (ανώτερο δικαστήριο ανατολικής Δανίας) υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει ο όρος "εθνοτική καταγωγή" που περιλαμβάνεται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχεία α′ και β′, της [οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή] την έννοια ότι υπό περιστάσεις όπως αυτές της υπό κρίση υποθέσεως –κατά τις οποίες, δυνάμει του δανικού νόμου περί [δημόσιας στέγασης], στις "περιοχές μετασχηματισμού" πρέπει να μειωθεί η αναλογία της κοινωνικής στέγασης οικογενειών και, κατά τις οποίες, για να χαρακτηριστεί μια περιοχή ως περιοχή μετασχηματισμού θα πρέπει ποσοστό 50 % των κατοίκων της οικιστικής περιοχής να αποτελείται από "μετανάστες ή κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες"– καταλαμβάνει σύνολο προσώπων τα οποία χαρακτηρίζονται ως "μετανάστες και κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες";

2) Σε περίπτωση που η απάντηση που θα δοθεί στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα είναι, είτε εν όλω είτε εν μέρει, καταφατική, έχει το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχεία α′ και β′, [της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή] την έννοια ότι η περιγραφόμενη στην υπό κρίση υπόθεση κατάσταση συνιστά άμεση ή έμμεση διάκριση;»

Γ. Η πορεία της διαδικασίας στην υπό κρίση υπόθεση

27. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν στο Δικαστήριο η SAB, η XM κ.λπ., η BL-Danmarks Almene Boliger (BL–Δημόσια Στέγαση Δανίας, στο εξής: BL), το Institut for Menneskerettigheder (Δανικό Ινστιτούτο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων), οι ειδικοί εισηγητές του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών E.T. Achiume και B. Rajagopa, η Δανική και η Ισπανική Κυβέρνηση καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

28. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 30 Σεπτεμβρίου 2024, η SAB, η MV κ.λπ., η BL, το Institut for Menneskerettigheder (Δανικό Ινστιτούτο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων), οι ειδικοί εισηγητές του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών E.T. Achiume και B. Rajagopa, η Δανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή ανέπτυξαν προφορικώς τις παρατηρήσεις τους.

III. Ανάλυση

Α. Διάρθρωση των παρουσών προτάσεων

29. Η υπό κρίση υπόθεση καλεί το Δικαστήριο να ερμηνεύσει την οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή υπό τις ιδιαίτερες περιστάσεις που προκύπτουν από τον νόμο περί δημόσιας στέγασης.

[16] Δανική Κυβέρνηση, «Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030», 1 Μαρτίου 2018, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://www.regeringen.dk/media/4937/publikation_%C3 %A9t-danmark-uden-parallelsamfund.pdf

30. Ο νόμος αυτός επιβάλλει στους οργανισμούς δημόσιας στέγασης την υποχρέωση να καταρτίζουν, σε συμφωνία με τις αντίστοιχες τοπικές αρχές, αναπτυξιακά σχέδια με στόχο τη μείωση του αριθμού των μονάδων δημόσιας στέγασης σε ποσοστό 40 % στις συνοικίες που έχουν χαρακτηριστεί ως περιοχές μετασχηματισμού (ή περιοχές σκληρού γκέτο στην προηγούμενη έκδοση του ίδιου νόμου). Αυτό το οποίο διακρίνει τις περιοχές αυτές από άλλες συνοικίες οι οποίες βρίσκονται σε συγκρίσιμη μειονεκτική κοινωνικοοικονομική κατάσταση είναι ότι σε αυτές κατοικούν, σε ποσοστό μεγαλύτερο του 50 %, πρόσωπα τα οποία περιγράφονται ως «μετανάστες και κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες».

31. Στις δύο κρίσιμες για τις διαφορές που εκκρεμούν ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου περιοχές μετασχηματισμού, δηλαδή στο Ringparken του Slagelse και στο Mjølnerparken της Κοπεγχάγης, τα αναπτυξιακά σχέδια είχαν ως αποτέλεσμα τη μονομερή καταγγελία αρκετών μισθώσεων σε μονάδες δημόσιας στέγασης.

32. Μπορούν συνέπειες όπως αυτές που απορρέουν από τον νόμο περί δημόσιας στέγασης να χαρακτηριστούν ως διακρίσεις λόγω εθνοτικής καταγωγής κατά παράβαση της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή;

33. Η οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή αποσκοπεί στην εξάλειψη των διακρίσεων για αυτούς τους δύο μόνον λόγους: τη φυλετική και την εθνοτική καταγωγή· οι λοιποί λόγοι απαγορεύσεως των διακρίσεων καλύπτονται από διαφορετικές οδηγίες της Ένωσης[17].

34. Ως εκ τούτου, η οδηγία αυτή έχει εφαρμογή μόνον εάν η διάκριση μεταξύ δυτικών και μη δυτικών μεταναστών και των κατιόντων τους μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι θεμελιώνεται στο κριτήριο της «εθνοτικής καταγωγής». Χάριν συντομίας, θα αναφέρομαι στη διάκριση αυτή ως «κριτήριο δυτικών/μη δυτικών».

35. Προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει ότι το «κριτήριο δυτικών/μη δυτικών» εμπίπτει πράγματι στην έννοια της «εθνοτικής καταγωγής». Στη βάση αυτή, θα προτείνω περαιτέρω στο Δικαστήριο να κρίνει ότι τούτο οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η διάκριση που προκύπτει στο πλαίσιο αυτό είναι άμεση διάκριση. Η ανάλυσή μου έχει την ακόλουθη διάρθρωση.

36. Στην ενότητα Γ, απαντώντας στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, θα καταδείξω για ποιον λόγο το κριτήριο δυτικών/μη δυτικών πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι θεμελιώνεται στο κριτήριο της εθνοτικής καταγωγής.

37. Στην ενότητα Δ, και σε απάντηση του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος, θα καταδείξω ότι η δυσμενής μεταχείριση που απορρέει από τη σχετική νομοθεσία, η οποία στηρίζεται στο εν λόγω κριτήριο, συνιστά περίπτωση άμεσης διάκρισης. Τούτο ισχύει, όπως θα εξηγήσω, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι η επιλογή των προσώπων των οποίων οι μισθώσεις καταγγέλθηκαν δυνάμει των αναπτυξιακών σχεδίων δεν στηρίχθηκε στο κριτήριο δυτικών/μη δυτικών. Σε περίπτωση που το Δικαστήριο δεν συμφωνήσει με την πρότασή μου, θα παράσχω και εναλλακτικά επιχειρήματα, με βάση την έμμεση διάκριση.

[17] Βλ., για παράδειγμα, οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2000, για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία (ΕΕ 2000, L 303, σ. 16) (στο εξής: οδηγία-πλαίσιο για την ισότητα), και οδηγία 2006/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006, για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης (ΕΕ 2006, L 204, σ. 23).

38. Πριν προχωρήσω στην ανάλυση των προαναφερθέντων ζητημάτων, στην ενότητα Β θα εξετάσω δύο προκαταρκτικά ζητήματα σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή στις περιστάσεις των υπό κρίση υποθέσεων.

Β. Προκαταρκτικά ζητήματα σχετικά με το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή

1. Σε ποιο στοιχείο του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή υπάγεται η υπό κρίση υπόθεση: ε′, στ′ ή η′;

39. Το πρώτο προκαταρκτικό ζήτημα, το οποίο εγείρεται από την Επιτροπή, αφορά το εάν ο νόμος περί δημόσιας στέγασης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του στοιχείου ε′ –κοινωνική προστασία, συμπεριλαμβανομένης της κοινωνικής ασφάλισης και της υγειονομικής περίθαλψης– , του στοιχείου στ′ –κοινωνικές παροχές– ή του στοιχείου η′ –πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένης της στέγασης– του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή.

40. Η Επιτροπή διατείνεται ότι η δημόσια στέγαση αποτελεί ένα είδος κοινωνικής παροχής και ότι, ως εκ τούτου, η υπό κρίση υπόθεση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3, παράγραφος 1, στοιχείο στ′, της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή.

41. Ωστόσο, κατόπιν των διευκρινίσεων που παρασχέθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση από την BL και τους μισθωτές σε αμφότερες τις υποθέσεις –οι οποίοι εκπροσωπούν τις δύο διαφορετικές περιοχές δημόσιας στέγασης– και κατόπιν μελέτης των διατάξεων του συστήματος δημόσιας στέγασης στη Δανία [18], φρονώ ότι το δανικό σύστημα στέγασης αποτελεί υπηρεσία και, ως εκ τούτου, διέπεται από το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο η′, της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή.

42. Η δημόσια στέγαση αντιστοιχεί σε ποσοστό 20 % του συνολικού αριθμού των νοικοκυριών στη Δανία και παρέχει στέγαση σε περίπου 1 εκατομμύριο άτομα. Από τους οργανισμούς δημόσιας στέγασης κατασκευάζονται και εκμισθώνονται κατοικίες δημόσιας στέγασης για οικογένειες. Υπάρχουν σχεδόν 700 οργανισμοί διαφόρων μεγεθών, διασκορπισμένοι σε αστικές και αγροτικές περιοχές. Πρόκειται για μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς σκοπός των οποίων είναι η παροχή προσιτής στέγασης στους κατοίκους της Δανίας. Για τη συμμετοχή στα σχετικά προγράμματα δεν υπάρχει εισοδηματικό κριτήριο και κάθε πρόσωπο ηλικίας μεγαλύτερης των 15 ετών μπορεί να εγγραφεί (έναντι αντιτίμου) στις λίστες αναμονής. Το μίσθωμα στη δημόσια στέγαση είναι χαμηλότερο από την τιμή της αγοράς, καθόσον αποσκοπεί αποκλειστικά και μόνο στην κάλυψη των λειτουργικών δαπανών των μονάδων στέγασης, πλέον των δαπανών συντήρησης. Ωστόσο, οι μισθωτές καταβάλλουν πλήρες μίσθωμα για τη χρήση της δημόσιας στέγασης.

43. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω χαρακτηριστικών του δανικού καθεστώτος δημόσιας στέγασης, φρονώ ότι οι περιστάσεις της υπό κρίση υποθέσεως εμπίπτουν στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο η′, της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, σχετικά με την παροχή «υπηρεσ[ιών] που είναι διαθέσιμ[ες] στο κοινό […] συμπεριλαμβανόμενης της στέγασης».

[18] Οι κανόνες που διέπουν τη δημόσια στέγαση στη Δανία προβλέπονται από το Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v. (εκτελεστικό διάταγμα για την τροποποίηση του εκτελεστικού διατάγματος σχετικά με τη λειτουργία της δημόσιας στέγασης) (BEK, αριθ. 1368, 28 Νοεμβρίου 2018).

44. Η άποψη αυτή ενισχύεται έτι περαιτέρω από το ιστορικό θεσπίσεως της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή. Η αρχική πρόταση της Επιτροπής περιείχε αναφορά στην «πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και στην παροχή αυτών» χωρίς να μνημονεύει ρητώς τη στέγαση [19]. Αρκετά κράτη μέλη αντιτάχθηκαν στη συμπερίληψη των αγαθών και υπηρεσιών στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας. Αξίζει να υπομνησθεί, ότι η οδηγία-πλαίσιο για την ισότητα, η οποία εγκρίθηκε παράλληλα και καλύπτει τους λοιπούς λόγους απαγορεύσεως των διακρίσεων –θρησκεία ή πεποιθήσεις, αναπηρία, ηλικία και γενετήσιο προσανατολισμό– δεν περιλαμβάνει την παροχή αγαθών και υπηρεσιών στο πεδίο εφαρμογής της [20]. Η συμβιβαστική λύση που προκρίθηκε στο πλαίσιο της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή ήταν να συμπεριληφθούν στο πεδίο εφαρμογής της τα αγαθά και οι υπηρεσίες «που είναι διαθέσιμα στο κοινό». Όσον αφορά την προσθήκη της φράσης «συμπεριλαμβανόμενης της στέγασης», η συγκεκριμένη διατύπωση προτάθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο [21] και συμπεριλήφθηκε στην τροποποιημένη πρόταση της Επιτροπής [22]. Αφ' ης στιγμής επήλθε συμφωνία για τη συμπερίληψη της φράσης «αγαθά και υπηρεσίες που είναι διαθέσιμα στο κοινό» στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, «εν συνεχεία, δεν υπήρξε καμία δυσκολία να εξασφαλισθεί η διευκρίνιση ότι η στέγαση εμπίπτει επίσης στον ορισμό των αγαθών και υπηρεσιών» [23].

2. Το νόημα του άρθρου 3, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή

45. Το δεύτερο προκαταρκτικό ζήτημα το οποίο τέθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση αφορά την ερμηνεία του εισαγωγικού εδαφίου του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, το οποίο ξεκινά με την ακόλουθη φράση: «*Εντός των ορίων των εξουσιών που απονέμονται στην Κοινότητα*, η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται σε […]» [24].

46. Πιο συγκεκριμένα, λαμβανομένου υπόψη ότι η υπό κρίση υπόθεση αφορά εθνική νομοθεσία σχετικά με τη δημόσια στέγαση –έναν τομέα πολιτικής τον οποίον δεν έχουν εκχωρήσει οι Συνθήκες στη ρυθμιστική αρμοδιότητα της Ένωσης– το προδικαστικό ερώτημα εγείρει ένα γενικότερο, συνταγματικό ζήτημα εάν η οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή μπορεί να τύχει εφαρμογής στην εν λόγω πολιτική χωρίς να επεμβαίνει στις εθνικές αρμοδιότητες.

47. Συναφώς, είναι σημαντικό να επισημανθεί, πρώτον, ότι η εισαγωγική φράση του άρθρου 3, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας αντιστοιχεί στο γράμμα του άρθρου 19 ΣΛΕΕ, δηλαδή της νομικής βάσεως στην οποία στηρίχθηκε η έκδοση της εν λόγω οδηγίας [25].

48. Η νομική αυτή βάση παρέχει στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης την εξουσία να θεσπίζει πράξεις για την καταπολέμηση, μεταξύ άλλων, των διακρίσεων λόγω φυλετικής ή εθνικής καταγωγής. Η σχετική νομοθεσία απαιτεί ομοφωνία στο Συμβούλιο και την έγκριση του

[19] Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου περί της εφαρμογής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ανεξάρτητα από τη φυλετική ή εθνική τους καταγωγή [COM(1999) 566 τελικό της 25ης Νοεμβρίου 1999].

[20] Βλ., για παράδειγμα, άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας.

[21] Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, νομοθετικό ψήφισμα σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου που αφορά την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ανεξάρτητα από τη φυλετική ή εθνική τους καταγωγή [COM(1999) 566 – C5-0067/2000 – 1999/0253(CNS)], της 16ης Μαΐου 2000.

[22] Τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου περί της εφαρμογής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ανεξάρτητα από τη φυλετική ή εθνική τους καταγωγή [COM(2000) 328 τελικό] (ΕΕ 2000, C 311E, σ. 169).

[23] Συναφώς, βλ. Tyson, A., «The Negotiation of the European Community Directive on Racial Discrimination», *European Journal of Migration and Law*, 2001, σ. 199 έως 229, σ. 208.

[24] Η υπογράμμιση δική μου.

[25] Η συγκεκριμένη διάταξη προστέθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και, κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, ήταν το άρθρο 13 της συνθήκης ΕΚ.

Κοινοβουλίου. Η εισαγωγική φράση του άρθρου 19 ΣΛΕΕ ορίζει ότι οι πράξεις αυτές πρέπει να θεσπίζονται «[μ]ε την επιφύλαξη των άλλων διατάξεων των Συνθηκών και *εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που παρέχουν στην Ένωση*» [26].

49. Η συγκεκριμένη διάταξη μπορεί να ερμηνευθεί ως αντίδραση που είχαν τα κράτη μέλη, ως κύριοι των Συνθηκών, στη γνωμοδότηση 2/94 [27], με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, όπως υφίστατο δυνάμει της συνθήκης ΕΚ, δεν μπορούσε να προσχωρήσει στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (στο εξής: ΕΣΔΑ) διότι οι Συνθήκες, υπό την τότε ισχύουσα μορφή τους, δεν της απένεμαν αρμοδιότητες στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

50. Ως εκ τούτου, το άρθρο 19 ΣΛΕΕ (τέως άρθρο 13 ΕΚ) προστέθηκε στις Συνθήκες προκειμένου να απονείμει στην Ένωση τις αρμοδιότητες που θα της επιτρέψουν να καταπολεμήσει ενεργά τις διακρίσεις.

51. Παρά ταύτα, η οριζόντια αυτή αρμοδιότητα δεν αποσκοπούσε στη διεύρυνση των τομέων τους οποίους μπορούσε ήδη να ρυθμίζει η Ένωση, αλλά στην προσθήκη μιας «αρμοδιότητας ανθρωπίνων δικαιωμάτων», η οποία θα εξουσιοδοτεί την Ένωση να καταπολεμά τις διακρίσεις *εντός* του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης όπως ορίζεται από τις Συνθήκες.

52. Λαμβανομένου υπόψη ότι η πολιτική στέγασης δεν αποτελεί τομέα αρμοδιοτήτων που έχει ανατεθεί στην Ένωση από τις Συνθήκες, μήπως αυτό σημαίνει ότι η οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή δεν μπορεί να εφαρμοστεί στην εθνική νομοθεσία που διέπει τη δημόσια στέγαση;

53. Κατά τη γνώμη μου, αυτή η ερμηνεία του άρθρου 19 ΣΛΕΕ και της εισαγωγικής φράσης του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή είναι υπερβολικά στενή και θα απέκλειε την εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας, αλλά και την εφαρμογή άλλων νομοθετημάτων της Ένωσης με παρόμοια διατύπωση [28], σε πολυάριθμους τομείς της εθνικής νομοθεσίας.

54. Όπως προαναφέρθηκε (βλ. σημείο 43 επ. των παρουσών προτάσεων), η δημόσια στέγαση στη Δανία αποτελεί υπηρεσία που παρέχεται έναντι αμοιβής, υπό την έννοια των Συνθηκών. Ως τέτοια, η δημόσια στέγαση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης.

55. Συναφώς, κατά πάγια νομολογία, ακόμη και σε τομείς στους οποίους τα κράτη μέλη έχουν διατηρήσει τις ρυθμιστικές τους εξουσίες, οι κανονιστικές τους επιλογές περιορίζονται από το συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο της Ένωσης. Για παράδειγμα, στον τομέα της εκπαίδευσης, ο οποίος επίσης υπάγεται στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, το Δικαστήριο έκρινε ότι μολονότι το δίκαιο της Ένωσης δεν θίγει την αρμοδιότητα των κρατών μελών όσον αφορά το

[26] Η υπογράμμιση δική μου.

[27] Γνωμοδότηση 2/94 (Προσχώρηση της Κοινότητας στην ΕΣΔΑ) της 28ης Μαρτίου 1996 (EU:C:1996:140, σκέψη 27).

[28] Συναφώς, βλ. οδηγία-πλαίσιο για την ισότητα και άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής, το οποίο έχει πανομοιότυπη διατύπωση. Τούτο είναι επίσης κρίσιμο όσον αφορά το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α΄, του κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων) (ΕΕ 2016, L 119, σ. 1), το οποίο ορίζει τα εξής: «Ο παρών κανονισμός δεν εφαρμόζεται στην επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα […] στο πλαίσιο δραστηριότητας η οποία δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης».

περιεχόμενο της διδασκαλίας και την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος, γεγονός παραμένει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν, κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς τους αυτής, να τηρούν το δίκαιο της Ένωσης [29].

56. Ομοίως, τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέξουν ελεύθερα εάν θα έχουν σύστημα δημόσιας στέγασης –ή όχι– καθώς και το είδος της δημόσιας στέγασης ή τα πρόσωπα στα οποία μπορεί να παρέχεται. Ωστόσο, οι σχετικές με τη δημόσια στέγαση διατάξεις, άπαξ και θεσπιστούν, δεν μπορούν να εισάγουν διακρίσεις για λόγους οι οποίοι απαγορεύονται από τη νομοθεσία της Ένωσης κατά των διακρίσεων, για τη θέσπιση της οποίας αρμόδια είναι η Ένωση βάσει του άρθρου 19 ΣΛΕΕ. Ως εκ τούτου, το δίκαιο της Ένωσης περιορίζει πράγματι, μέχρι ενός ορισμένου βαθμού, τις επιλογές που έχουν στη διάθεσή τους τα κράτη μέλη όσον αφορά την ανάπτυξη των πολιτικών τους σχετικά με τη δημόσια στέγαση –ειδικότερα, δεν μπορούν να υιοθετήσουν πολιτικές δημόσιας στέγασης οι οποίες εισάγουν διακρίσεις για λόγους εθνοτικής καταγωγής. Πάντως, με την επιβολή των ως άνω ορίων, η Ένωση δεν αποκτά αρμοδιότητα στη δημόσια στέγαση, δηλαδή δεν έχει τη δυνατότητα ούτε να αντικαταστήσει ούτε να επιβάλει στα κράτη μέλη συγκεκριμένες πολιτικές στέγασης.

57. Ως εκ τούτου, εξουσιοδοτώντας την Ένωση για την καταπολέμηση των διακρίσεων εντός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης όπως καθορίζεται από τις Συνθήκες, τα κράτη μέλη αποδέχονται ότι η από κοινού συμφωνηθείσα πολιτική ισότητας θέτει επίσης όρια στις ρυθμιστικές τους επιλογές στον τομέα της δημόσιας στέγασης. Με άλλα λόγια, με τη θέσπιση της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, η οποία έχει εφαρμογή στη στέγαση, η Ένωση ενήργησε εντός των ορίων των εξουσιών που της έχουν ανατεθεί από το άρθρο 19 ΣΛΕΕ και δεν απένειμε στον εαυτό της οποιεσδήποτε νέες ρυθμιστικές εξουσίες.

58. Εξ αυτού συνάγεται ότι η οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή έχει εφαρμογή σε εθνική νομοθεσία για τη δημόσια στέγαση, παρά το γεγονός ότι τα κράτη μέλη διατηρούν τις εξουσίες τους όσον αφορά τη ρύθμιση της δημόσιας στέγασης στο έδαφος που υπόκειται στη δικαιοδοσία τους.

Γ. Η «εθνοτική καταγωγή» ως λόγος απαγόρευσης

59. Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι η οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή απαγορεύει τις διακρίσεις λόγω εθνοτικής καταγωγής στον τομέα της δημόσιας στέγασης.

60. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, κατ' ουσίαν, εάν η διάκριση μεταξύ «δυτικών» και «μη δυτικών» μεταναστών και των κατιόντων τους συνιστά διάκριση λόγω εθνοτικής καταγωγής υπό την έννοια της οδηγίας αυτής.

61. Η SAB υποστηρίζει ότι η έννοια «μετανάστες και κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες» δεν θεμελιώνεται στην εθνοτική καταγωγή, αλλά στην υπηκοότητα, η οποία εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής.

[29] Πρβλ. αποφάσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2007, Schwarz και Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, σκέψη 70), και της 7ης Σεπτεμβρίου 2022, Cilevičs κ.λπ. (C-391/20, EU:C:2022:638, σκέψη 59 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Όσον αφορά τη δημόσια υγεία, βλ. απόφαση της 16ης Μαΐου 2006, Watts (C-372/04, EU:C:2006:325, σκέψη 92).

62. Η Δανική Κυβέρνηση αρνείται επίσης ότι η συγκεκριμένη έννοια συνδέεται με την εθνοτική καταγωγή και προβάλλει ότι, αντιθέτως, η συγκεκριμένη έννοια είναι τόσο ευρεία που δεν είναι ικανή να θίξει πρόσωπα συγκεκριμένης εθνοτικής καταγωγής.

63. Κατ' αντιδιαστολή, οι μισθωτές στις δύο περιοχές μετασχηματισμού οι οποίοι είναι διάδικοι στις υποθέσεις ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, το Institut for Menneskerettigheder (Δανικό Ινστιτούτο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων), οι FN's særlige rapportører (ειδικοί εισηγητές του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών), η Ισπανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υποστηρίζουν, κατ' ουσίαν, ότι η ομάδα που αποτελείται από «μετανάστες και τους κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες» διακρίνεται με βάση την εθνοτική τους καταγωγή.

1. Γράμμα, περιεχόμενο και σκοπός της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή

64. Κατ' αρχάς, πρέπει να επισημανθεί ότι το γράμμα της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή δεν περιέχει κάποιον ορισμό ή οποιαδήποτε άλλη ένδειξη σχετικά με το ακριβώς πρέπει να ερμηνεύεται ως «εθνοτική καταγωγή».

65. Ελλείψει νομοθετικού ορισμού, το σύνηθες νόημα της λέξεως μπορεί να αναζητηθεί στον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιούνται στην καθημερινή γλώσσα οι λέξεις «εθνικός», «εθνικότητα» ή «εθνοτική καταγωγή» [30]. Μια γρήγορη αναζήτηση στα διαθέσιμα στο διαδίκτυο λεξικά καταδεικνύει ότι οι εν λόγω όροι παραπέμπουν σε μια ομάδα προσώπων τα οποία συνδέονται με ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά. Ωστόσο, τα χαρακτηριστικά αυτά διαφοροποιούνται στους λεξιλογικούς ορισμούς [31]. Μεταξύ τους συχνά συγκαταλέγονται τα κοινά πολιτιστικά, παραδοσιακά, γλωσσικά, ιστορικά, φυλετικά ή θρησκευτικά στοιχεία. Επιπλέον, στους λεξιλογικούς ορισμούς προστίθεται συχνά και η συντομογραφία «κ.λπ.», ή όμοιές της, γεγονός το οποίο υποδηλώνει ότι κρίσιμα μπορεί να είναι και άλλα χαρακτηριστικά [32].

66. Όσον αφορά το πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσεται η φράση «εθνοτική καταγωγή», επισημαίνεται ότι η απαγόρευση των διακρίσεων για τον συγκεκριμένο λόγο αντιμετωπίζεται σε ένα νομοθέτημα το οποίο, παράλληλα, ρυθμίζει την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω φυλετικής καταγωγής. Μήπως αυτό συμβάλλει στην ερμηνεία του τι ακριβώς συνιστά εθνοτική καταγωγή;

67. Η χρήση των όρων «εθνοτικός» και «φυλετικός» από κοινού και αδιακρίτως φαίνεται να είναι το αποτέλεσμα της εξέλιξης στην ερμηνεία αυτού του είδους διακρίσεων. Κατά τους ακαδημαϊκούς, ο όρος «ρατσισμός» φαίνεται να ανάγεται στην κριτική που άσκησαν οι παλαιότερες επιστημονικές θεωρίες για τις «φυλές», με τις οποίες επιδιωκόταν η κατηγοριοποίηση του ανθρώπινου πληθυσμού σε διάφορες βιολογικά διακριτές «φυλές» [33].

[30] Πρβλ. απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2018, Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, σκέψη 30).

[31] Για παράδειγμα, το λεξικό του Cambridge προτείνει ως μια πιθανή σημασία της λέξεως «εθνοτικός»: «το να συνδέεται ή να ανήκει κανείς σε μια ομάδα προσώπων τα οποία διακρίνονται (= διαφέρουν) από τα υπόλοιπα λόγω του κοινού τους πολιτισμού, παράδοσης, γλώσσας, ιστορίας. κ.λπ.». Το λεξικό Merriam-Webster προτείνει, μεταξύ άλλων: «το να ανήκει ή να συνδέεται κανείς με μεγάλες ομάδες ανθρώπων οι οποίες κατηγοριοποιούνται βάσει της κοινής τους φυλετικής, εθνικής, θρησκευτικής, γλωσσικής ή πολιτιστικής καταγωγής ή υποβάθρου». Η Hrvatski jezični portal (κροατική γλωσσική πύλη) αναφέρει ότι η «εθνοτική ομάδα» περιλαμβάνει τα μέλη ενός «έθνους» τα οποία έχουν κοινή ταυτότητα λόγω του κοινού τους πολιτισμού, θρησκείας, γλώσσας, εθίμων και λοιπών παραγόντων». Το λεξικό γαλλικής γλώσσας Larousse ορίζει τη λέξη «εθνότητα» ως «ομάδα ανθρώπων με ομοιογενή οικογενειακή, οικονομική και κοινωνική δομή, της οποίας η ενότητα βασίζεται σε κοινή γλώσσα, πολιτισμό και συνείδηση ότι ανήκουν στην ίδια ομάδα».

[32] Η νομική θεωρία παρατηρεί επίσης ότι είναι δύσκολο να ανευρεθεί ένας κοινώς αποδεκτός ορισμός της εθνοτικής καταγωγής. Βλ., για παράδειγμα, Krivokapić, B και Salkiewicz- Munnerlyn, E., «An attempt of defining Ethnic Minorities for their better protection», *Ukrainian Journal of International Law*, 2020, σ. 26 έως 40. Βλ. επίσης προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Wahl στην υπόθεση Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2016:914, σημείο 33).

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

68. Στην οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, ο νομοθέτης της Ένωσης καθιστά ρητώς σαφές ότι η Ένωση απορρίπτει τις θεωρίες αυτές, οι οποίες τάσσονται υπέρ της ύπαρξης διαφορετικών ανθρωπίνων φυλών[34]. Παρά ταύτα, εξακολουθεί να χρησιμοποιεί τον όρο «φυλή», αλλά σε αντίθεση με προγενέστερα νομοθετήματα[35], προσθέτει τον όρο «εθνοτική καταγωγή», προκειμένου, πιθανώς, να τονίσει εντονότερα την προσκόλληση των εννοιών αυτών στις κοινωνικές κατασκευές και όχι σε οποιαδήποτε δεδομένα κληρονομικά χαρακτηριστικά.

69. Ως εκ τούτου, ο όρος «εθνοτική καταγωγή» στην οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή πρέπει να ερμηνεύεται σε συνδυασμό με τον όρο «φυλετική», υπό την έννοια ότι παραπέμπει σε μια κοινωνική κατασκευή – τη δημιουργία της εντύπωσης σε μια δεδομένη κοινωνία ότι υπάρχει μια ομάδα προσώπων η οποία αναγνωρίζεται ως διαφορετική λόγω ορισμένων κοινωνικών και πολιτισμικών χαρακτηριστικών, όπως η γλώσσα, η λογοτεχνία, η μουσική, τα ήθη και τα έθιμα ή άλλα παρόμοια χαρακτηριστικά.

70. Τέλος, σκοπός της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή είναι η θέσπιση ενός πλαισίου καταπολέμησης των διακρίσεων προκειμένου να τεθεί σε εφαρμογή η αρχή της ισότητας. Κατά το άρθρο 2 ΣΕΕ, η ισότητα αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις αξίες της Ένωσης. Συνεπώς, στο μέτρο που η εν λόγω οδηγία θέτει σε εφαρμογή μία από τις θεμελιώδεις αξίες της Ένωσης, η έννοια «εθνοτική καταγωγή» πρέπει να τύχει ευρείας ερμηνείας[36].

71. Η αιτιολογική σκέψη 12 διευκρινίζει ότι η οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή έχει ως στόχο «να εξασφαλιστεί η ανάπτυξη δημοκρατικών και ανεκτικών κοινωνιών οι οποίες θα επιτρέπουν τη συμμετοχή παντός, ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής».

72. Επιπλέον, αρκετές αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή παραπέμπουν σε πρωτοβουλίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για την καταπολέμηση του «ρατσισμού και της ξενοφοβίας»[37]. Ως εκ τούτου, η καταπολέμηση της ξενοφοβίας αποτελεί στοιχείο της ανάπτυξης *ανεκτικών* κοινωνιών[38] και η έννοια της «εθνοτικής καταγωγής» θα πρέπει να ερμηνεύεται στο πλαίσιο αυτού του σκοπού της εν λόγω οδηγίας.

73. Στο πλαίσιο αυτό, η έννοια «εθνοτική καταγωγή» μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι παραπέμπει στην εντύπωση ότι ένα πρόσωπο ή μια ομάδα προσώπων αποτελείται από ξένους ή αλλοδαπούς. Συνεπώς, η διάκριση λόγω «εθνοτικής καταγωγής» μπορεί να ερμηνεύεται ως μια

[34] Αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή.

[35] Ως εκ τούτου, για παράδειγμα, η Διεθνής Σύμβαση για την κατάργηση κάθε μορφής φυλετικών διακρίσεων [International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination (ICERD)], η οποία χρονολογείται από το 1965 και στην οποία αποτελούν συμβαλλόμενα μέρη όλα τα κράτη μέλη και μνημονεύεται στην αιτιολογική σκέψη 3 της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, χρησιμοποιεί μόνον τον όρο «φυλετικές διακρίσεις». Ωστόσο, το άρθρο της 1, παράγραφος 1, ορίζει ότι: «ο όρος φυλετική διάκρισις υπονοεί πάσαν διάκρισιν, εξαίρεσιν, παρεμπόδισιν ή προτίμησιν βασιζομένην επί της φυλής, του χρώματος, της καταγωγής ή της εθνικής ή εθνολογικής προελεύσεως με τον σκοπόν ή αποτέλεσμα εκμηδενίσεως ή διακινδυνεύσεως της αναγνωρίσεως, απολαύσεως ή ασκήσεως, υπό όρους ισότητος, των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, εις τον πολιτικόν, οικονομικόν, κοινωνικόν, μορφωτικόν ή οιονδήποτε άλλον τομέα του δημοσίου βίου». Ούτε η ΕΣΔΑ περιέχει τη φράση «εθνοτική καταγωγή». Ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: ΕΔΔΑ) έχει κρίνει ότι: «η διάκριση λόγω, μεταξύ άλλων, της εθνοτικής καταγωγής ενός προσώπου συνιστά είδος φυλετικής διακρίσεως». Απόφαση του ΕΔΔΑ της 13ης Νοεμβρίου 2007, D.H. κ.λπ. κατά Τσεχικής Δημοκρατίας (CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, § 176 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[36] Συναφώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής δεν μπορεί να ερμηνεύεται συσταλτικά. Βλ. αποφάσεις της 12ης Μαΐου 2011, Runevič-Vardyn και Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, σκέψη 43), της 16ης Ιουλίου 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, στο εξής: απόφαση CHEZ, EU:C:2015:480, σκέψη 42), και της 15ης Νοεμβρίου 2018, Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, σκέψη 36).

[37] Πρβλ. αιτιολογικές σκέψεις 7, 10 και 11, της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή.

[38] Η ανοχή είναι επίσης μία από τις αξίες που απαριθμούνται στη δεύτερη περίοδο του άρθρου 2 ΣΕΕ. Συναφώς, η οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή μπορεί να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι προωθεί όχι μόνο την αρχή της ισότητας αλλά και την αξία της ανοχής.

διάκριση μεταξύ «ημών» και «εκείνων»· η σχετική διαχωριστική γραμμή εξαρτάται από ορισμένα φυσικά και κοινωνικά-πολιτισμικά χαρακτηριστικά ή, τουλάχιστον, από την εντύπωση ότι υπάρχουν διαφορές όσον αφορά τα χαρακτηριστικά αυτά.

74. Η ανάπτυξη μιας κοινωνίας *ανεκτικής* στις εθνοτικές διαφορές συνεπάγεται την αναγνώριση ίσων δικαιωμάτων για «εκείνους» παρά την πεποίθηση ή την εντύπωση ότι «εκείνοι» έχουν διαφορετικά χαρακτηριστικά σε σχέση με «εμάς».

2. Συναφής νομολογία του Δικαστηρίου

α) Οι αποφάσεις CHEZ και Jyske Finans – τα στοιχεία της «εθνοτικής καταγωγής»

75. Η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την ερμηνεία της έννοιας «εθνοτική καταγωγή» είναι πολύ περιορισμένη. Εάν δεν κάνω λάθος, το Δικαστήριο έχει εξετάσει απευθείας το νόημα του εν λόγω όρου στο πλαίσιο δύο μόνο υποθέσεων: στις υποθέσεις CHEZ και Jyske Finans [39].

76. Η θεμελιώδης υπόθεση στον τομέα των εθνοτικών διακρίσεων είναι η υπόθεση CHEZ. Ανέκυψε στο πλαίσιο καταστάσεως στην οποία Βούλγαρος προμηθευτής ηλεκτρικής ενέργειας εγκατέστησε μετρητές καταναλώσεως ηλεκτρικής ενέργειας σε ύψος μεγαλύτερο των έξι μέτρων σε συνοικία η οποία κατοικούνταν κυρίως από Ρομά, παρότι αποτελούσε κοινή πρακτική η τοποθέτησή τους σε ύψος μικρότερο των δύο μέτρων. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις, οι Ρομά μπορούν να ερμηνευθούν ως εθνοτική ομάδα [40].

77. Προκειμένου να καταλήξει στο συμπέρασμα αυτό, το Δικαστήριο εκκίνησε από μια γενικότερη ερμηνεία της έννοιας της εθνοτικής καταγωγής: «η έννοια της εθνοτικής καταγωγής, η οποία εκκινεί από την ιδέα ότι οι κοινωνικές ομάδες χαρακτηρίζονται ιδίως από κοινή εθνικότητα, θρησκευτική πίστη, γλώσσα, πολιτιστική προέλευση και παραδόσεις και κοινό περιβάλλον διαβιώσεως, εφαρμόζεται στην κοινότητα των Ρομά» [41].

78. Από τον ορισμό που παρατίθεται στην εν λόγω απόφαση καθίσταται σαφές ότι η έννοια της «εθνοτικής καταγωγής» κατηγοριοποιεί τα πρόσωπα βάσει διαφόρων κοινών χαρακτηριστικών, ορισμένα εκ των οποίων αποτελούν από μόνα τους λόγους απαγόρευσης των διακρίσεων (η θρησκεία και, υπό ορισμένες περιστάσεις, η εθνικότητα), ενώ άλλα όχι (η γλώσσα, η πολιτισμική προέλευση και οι παραδόσεις και το κοινό περιβάλλον διαβιώσεως).

79. Ομοίως προς τη συνήθη ή τη λεξιλογική έννοια του όρου «εθνοτικός», που εξετάστηκε σε προηγούμενα σημεία των παρουσών προτάσεων, τα χαρακτηριστικά που μνημονεύονται στην απόφαση CHEZ δεν απαριθμούνται εξαντλητικώς (το Δικαστήριο χρησιμοποιεί τη διατύπωση «ιδίως») και η ικανοποίηση του συνόλου των κριτηρίων αυτών δεν συνιστά αναγκαία προϋπόθεση προκειμένου να θεωρηθεί ότι μια διάκριση στηρίζεται στην εθνοτική καταγωγή.

[39] Απόφαση της 6ης Απριλίου 2017, Jyske Finans (C-668/15, στο εξής: απόφαση Jyske Finans, EU:C:2017:278).

[40] Απόφαση CHEZ (σκέψη 60). Προκειμένου να καταλήξει στο συμπέρασμα αυτό, το Δικαστήριο άντλησε επίσης έμπνευση από τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 6ης Ιουλίου 2005, Nachova κ.λπ. κατά Βουλγαρίας (CE:ECHR:2005:0706JUD004357798), και της 22ας Δεκεμβρίου 2009, Sejdić και Finci κατά Βοσνίας και Ερζεγοβίνης (CE:ECHR:2009:1222JUD002799606).

[41] Απόφαση CHEZ (σκέψη 46).

80. Πάντως, υπάρχει ένα χαρακτηριστικό δυνάμει του οποίου συχνά κατατάσσονται σε ομάδες οι άνθρωποι, αλλά δεν καλύπτεται από την οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή: η υπηκοότητα[42]. Εντούτοις, όπως συνάγεται από τον προαναφερθέντα ορισμό στην απόφαση CHEZ[43], ακόμη και η υπηκοότητα μπορεί να ληφθεί υπόψη προκειμένου να καθοριστεί εάν μια συγκεκριμένη διάκριση θεμελιώνεται στο κριτήριο της «εθνοτικής καταγωγής» –στην περίπτωση που αποτελεί ένα από τα στοιχεία, και όχι το μοναδικό, στο οποίο στηρίζεται η διαφορετική μεταχείριση.

81. Στην απόφαση Jyske Finans, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι ο παρατιθέμενος στην απόφαση CHEZ κατάλογος των χαρακτηριστικών της εθνοτικής καταγωγής δεν είναι εξαντλητικός. Έκρινε ότι η χώρα γέννησης[44] μπορεί επίσης να αποτελεί ένα εκ των κριτηρίων καθορισμού της εθνοτικής καταγωγής ενός προσώπου, μολονότι το χαρακτηριστικό αυτό δεν μνημονεύεται στην απόφαση CHEZ[45]. Παράλληλα ωστόσο, το Δικαστήριο έκρινε ότι η εθνοτική καταγωγή ενός προσώπου δεν μπορεί να καθοριστεί βάσει ενός μόνον κριτηρίου αλλά πρέπει να θεμελιώνεται σε μια δέσμη στοιχείων, ορισμένα από τα οποία έχουν αντικειμενικό χαρακτήρα, ενώ άλλα υποκειμενικό[46]. Ως εκ τούτου, ο τόπος γεννήσεως ενός προσώπου ενδέχεται να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι το πρόσωπο αυτό έτυχε διαφορετικής μεταχείρισης λόγω της εθνοτικής του καταγωγής, αλλά δεν αρκεί για την αιτιολόγησή της.

82. Μολονότι, στην απόφαση Jyske Finans, το Δικαστήριο αναφέρει ότι τα χαρακτηριστικά της εθνοτικής καταγωγής μπορούν να έχουν τόσο αντικειμενικό όσο και υποκειμενικό χαρακτήρα, εντούτοις, δεν ανέπτυξε περαιτέρω τη διαπίστωση αυτή. Τα στοιχεία που μνημονεύει το Δικαστήριο στις αποφάσεις CHEZ και Jyske Finans έχουν όλα αντικειμενικό χαρακτήρα. Ενδέχεται επίσης να υπάρχουν υποκειμενικά στοιχεία τα οποία συμβάλλουν στην έννοια της εθνοτικής καταγωγής, όπως η εντύπωση των προσώπων ότι ανήκουν σε μια εθνοτική ομάδα, πλην όμως αυτά δεν μνημονεύονται σε καμία από τις ως άνω αποφάσεις[47]. Τα υποκειμενικά στοιχεία επιβάλλουν «εθνοτικά σύνορα», τα οποία έχουν ως αποτέλεσμα τη συμπερίληψη ή τον αποκλεισμό προσώπων από ομάδες[48]. Συνεπώς, η εντύπωση την οποία διατηρεί μια εθνοτική ομάδα ότι ορισμένα πρόσωπα δεν ανήκουν στην ομάδα αυτή, ενδέχεται να ενισχύσει το συμπέρασμα ότι η διαφορετική αυτή μεταχείριση οφείλεται στην εθνοτική καταγωγή.

[42] Η υπηκοότητα εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας δυνάμει του άρθρου της 3, παράγραφος 2.

[43] Βλ. σημείο 77 των παρουσών προτάσεων.

[44] Στην απόφαση Jyske Finans, ένα πρόσωπο υποστήριξε ότι υπέστη δυσμενή διάκριση από εταιρία χορήγησης πιστώσεως λόγω του τόπου γεννήσεώς του, ο οποίος είναι η Βοσνία και Ερζεγοβίνη. Όπως υποστήριξε, ο τόπος γεννήσεώς του, ο οποίος αναγραφόταν στην άδεια οδηγήσεώς του, ήταν ο λόγος για τον οποίο του ζητήθηκε από την εν λόγω εταιρία η προσκόμιση πρόσθετων εγγράφων, όπως το διαβατήριο ή η άδεια διαμονής του, προκειμένου να επεξεργαστεί το αίτημά του για τη χορήγηση πιστώσεως με σκοπό την αγορά νέου αυτοκινήτου. Ωστόσο, η εταιρία δεν απαίτησε τα πρόσθετα έγγραφα από τη σύντροφό του, η οποία είχε γεννηθεί στη Δανία. Στην υπόθεση εκείνη, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν συντρέχει διάκριση λόγω εθνοτικής καταγωγής, επισημαίνοντας, μεταξύ άλλων, ότι η διάκριση αυτή δεν μπορεί να συναχθεί από ένα μόνο στοιχείο, όπως ο τόπος γεννήσεως. Παράλληλα, το Δικαστήριο δεν απέκλεισε το ενδεχόμενο ο τόπος γεννήσεως να αποτελεί ένα από τα κρίσιμα στοιχεία για τον καθορισμό της εθνοτικής καταγωγής.

[45] Απόφαση Jyske Finans (σκέψη 18).

[46] Απόφαση Jyske Finans (σκέψη 19).

[47] Krivokapić, B., και Salkiewicz- Munnerlyn, E., όπ.π.

[48] Isajiw, W. W., «Definition and dimensions of ethnicity: A Theoretical Framework», έκθεση η οποία παρουσιάστηκε στην 1992 Joint Canada-United States Conference on the Measurement of Ethnicity in Ottawa (Καναδάς) και δημοσιεύθηκε σε Statistics Canada and U.S. Bureau of the Census (επιμ.), *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, Ουάσινγκτον, σ. 407 έως 427, σ. 6 του ανατύπου το οποίο είναι διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://utoronto.scholaris.ca/bitstreams/91e5f959-754b-4eea-bae0-1a3638bcd1e9/download.

β) Απόφαση Feryn – η ομοιογένεια της ομάδας που υφίσταται τη λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση

83. Στην απόφαση CHEZ, η εθνοτική ομάδα η οποία υπέστη τη λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση ήταν μια συγκεκριμένη εθνοτική ομάδα, η οποία γινόταν αντιληπτή ως ομοιογενής ομάδα [49].

84. Στην υπό κρίση υπόθεση, η ομάδα των «μεταναστών και των κατιόντων τους από μη δυτικές χώρες» δεν αποτελείται ούτε από πρόσωπα τα οποία συνδέονται αντικειμενικώς από την ίδια ιστορία, πολιτισμό, θρησκεία, γλώσσα, τόπο καταγωγής ούτε από την υποκειμενική εντύπωσή τους ότι ανήκουν στην ίδια εθνοτική ομάδα. Εν προκειμένω, οι «μη δυτικοί» είναι πρόσωπα τα οποία έχουν μεταναστεύσει στη Δανία από οποιαδήποτε χώρα του κόσμου, εκτός από αυτές που θεωρούνται δυτικές. Όπως επισημαίνει η Δανική Κυβέρνηση, οι χώρες από τις οποίες προέρχεται η ομάδα αυτή αντιστοιχούν στις πατρίδες του 88 % του παγκόσμιου πληθυσμού.

85. Πράγματι, σε αντίθεση με τη Ρομά κοινότητα στη Βουλγαρία, η οποία αποτελεί (ή, τουλάχιστον, έδωσε την εντύπωση ότι αποτελεί) μια εθνοτική ομάδα στην απόφαση CHEZ, οι «μη δυτικοί» συγκροτούν μια εθνοτικά ποικιλόμορφη ομάδα.

86. Ωστόσο, το στοιχείο που συνδέει τη συγκεκριμένη ομάδα δεν είναι η ύπαρξη κοινών χαρακτηριστικών τα οποία συγκροτούν «εθνοτική καταγωγή» εντός της ομάδας· αντιθέτως, είναι η αντίληψη του δανού νομοθέτη ότι η ομάδα αυτή *δεν* διαθέτει τα χαρακτηριστικά της άλλης ομάδας, ήτοι των «δυτικών». Συνεπώς, η συγκεκριμένη ομάδα συγκροτείται δυνάμει του αποκλεισμού των «μη δυτικών» από την ομάδα των «δυτικών».

87. Κατά τη γνώμη μου, η ως άνω διάκριση στην οποία προβαίνει ο δανικός νόμος περί δημόσιας στέγασης στηρίζεται στην πεποίθηση ότι η ένταξη των «μεταναστών και των κατιόντων τους από μη δυτικές χώρες» στη δανική κοινωνία είναι πιο δύσκολη από αυτή των μεταναστών και των κατιόντων τους από δυτικές χώρες. Η πεποίθηση αυτή επιβεβαιώθηκε –μολονότι δεν τεκμηριώνεται από οποιοδήποτε πραγματικό περιστατικό– από τη Δανική Κυβέρνηση στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως.

88. Η θέση αυτή, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, εδράζεται στην αντίληψη ότι οι μετανάστες και οι κατιόντες τους από δυτικές χώρες και οι Δανοί πολίτες διαθέτουν παρόμοιες πολιτιστικές, παρόμοιες παραδοσιακές και παρόμοιες θρησκευτικές καταβολές. Εξαιτίας αυτού, συγκροτούν μια ομοιογενή εθνοτική ομάδα, διαφορετική από εκείνη των μεταναστών και των κατιόντων τους από μη δυτικές χώρες και αυτός ακριβώς είναι ο λόγος για τον οποίο η ομάδα των «δυτικών» δεν αντιμετωπίζει, κατά κανόνα, δυσκολίες με την ένταξή της, σε αντίθεση με τα μέλη της ομάδας των «μη δυτικών».

89. Συνεπώς, υπό όρους εθνοτικής καταγωγής, η ομάδα των «μη δυτικών» ορίζεται αρνητικά – ως ομάδα η οποία *δεν διαθέτει* ορισμένα εθνοτικά χαρακτηριστικά και όχι ως ομάδα η οποία διαθέτει ορισμένα κοινά εθνοτικά χαρακτηριστικά. Ωστόσο, ο ορισμός αυτός βάσει του αποκλεισμού ουδόλως αναιρεί το γεγονός ότι η διάκριση μεταξύ των δύο ομάδων θεμελιώνεται στο κριτήριο της «εθνοτικής καταγωγής».

[49] Βλ. ωστόσο, κριτική της προσεγγίσεως αυτής έναντι των Ρομά ως ομοιογενούς ομάδας σε McGarry A., «Ethnic Group Identity and the Roma Social Movement: Transnational Organizing Structures of Representation», *Nationalities Papers*, τόμος 36, τεύχος 3, 2008, σ. 449 έως 470, σ. 463 και 464.

90. Το ζήτημα το οποίο εγείρεται στην υπό κρίση υπόθεση, το οποίο είναι νέο σε σχέση με την απόφαση CHEZ, είναι εάν οι διακρίσεις έναντι όλων των λοιπών εθνοτικών καταγωγών, πλην της κυρίαρχης στην επίμαχη κοινωνία, καλύπτονται επίσης από την οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή.

91. Συναφώς, συμφωνώ με την άποψη της Επιτροπής, κατά την οποία η οδηγία αυτή δεν καλύπτει μόνον περιπτώσεις στις οποίες συγκεκριμένη εθνοτική ομάδα υφίσταται λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση, αλλά και περιπτώσεις στις οποίες διαφορετικές ομάδες περιέρχονται σε μειονεκτική θέση, εάν το κριτήριο στο οποίο θεμελιώνεται η διάκριση αυτή συνίσταται στην «εθνοτική καταγωγή» των εν λόγω ομάδων. Η αντίθετη ερμηνεία θα υπονόμευε την αποτελεσματική καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω εθνοτικής καταγωγής.

92. Εφόσον η «εθνοτική καταγωγή» ερμηνευθεί ως διάκριση μεταξύ «ημών» και «εκείνων» και η οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αποσκοπεί στην απονομή ίσων δικαιωμάτων σε «εκείνους» στις κοινωνίες «μας», τότε, προκειμένου να επιτύχει τον σκοπό της, η εν λόγω οδηγία πρέπει να εφαρμόζεται σε κάθε περίπτωση στην οποία κάποια πρόσωπα υφίστανται λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση λόγω της φερόμενης εθνοτικής τους «ετερότητας».

93. Μολονότι δεν το έχει πράξει ρητώς, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι η ομάδα που υφίσταται τη λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση δεν χρειάζεται να είναι μια εθνοτικά ομοιογενής ομάδα. Στην υπόθεση Feryn [50], η ένδικη διαφορά ανέκυψε στο πλαίσιο της δηλώσεως ενός εργοδότη στο Βέλγιο ότι δεν προσλαμβάνει «αλλόχθονες» σε αντίθεση με τους «αυτόχθονες» (η φλαμανδική λέξη «allochtonen» αποδόθηκε ως «μετανάστες» στο κείμενο της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην αγγλική γλώσσα). Μια μη κυβερνητική οργάνωση άσκησε αγωγή κατά του εργοδότη ζητώντας από το βελγικό δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι υπάρχει δυσμενής διάκριση. Το βασικό νομικό ζήτημα στο οποίο κλήθηκε να απαντήσει το Δικαστήριο στην υπόθεση εκείνη ήταν εάν, ακόμη και σε περιπτώσεις στις οποίες δεν υπάρχει συγκεκριμένο θύμα, εξακολουθεί να τίθεται ζήτημα διάκρισης λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής.

94. Στην απόφαση Feryn, ούτε το Δικαστήριο ούτε κανείς από τους μετέχοντες στη διαδικασία προέβαλε το ζήτημα εάν η ομάδα που υφίσταται τη λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση –οι «αλλόχθονες»– μπορεί να θεωρηθεί ομάδα που βασίζεται στην εθνοτική καταγωγή. Όπως και στην περίπτωση της υπό κρίση υποθέσεως, οι «αλλόχθονες» δεν αποτελούσαν μια εθνοτικά ομοιογενή ομάδα. Αντιθέτως, η δήλωση του εργοδότη συνιστά διάκριση έναντι όλων των «αλλοδαπών» σε σχέση με τους αυτόχθονες ή της ομάδας προσώπων που δεν θεωρούνται αλλοδαποί.

[50] Απόφαση της 10ης Ιουλίου 2008, Feryn (C-54/07, στο εξής: απόφαση Feryn, EU:C:2008:397).

95. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο δέχθηκε σιωπηρώς ότι η οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή έχει επίσης εφαρμογή όταν η ομάδα που υφίσταται διάκριση δεν αποτελεί μια ομοιογενή εθνοτική ομάδα, αλλά η λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση θεμελιώνεται στο κριτήριο της «εθνοτικής καταγωγής» [51].

96. Συνεπώς, κατά τη γνώμη μου, τόσο ο σκοπός της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή όσο και η νομολογία του Δικαστηρίου συνηγορούν υπέρ του συμπεράσματος ότι η ομάδα που υφίσταται τη λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση δεν χρειάζεται να είναι μια ομοιογενής ομάδα, στο μέτρο που τα θιγόμενα πρόσωπα αντιμετωπίζονται ως ανήκοντα στην ομάδα αυτή βάσει των κριτηρίων που χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό της εθνοτικής καταγωγής.

3. Το κριτήριο «δυτικών/μη δυτικών» που χρησιμοποιείται από τη δανική νομοθεσία θεμελιώνεται στην εθνοτική καταγωγή

97. Στην υπό κρίση υπόθεση, οι «μετανάστες και οι κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες» εντάσσονται σε διαφορετική ομάδα από τους μετανάστες και τους κατιόντες τους από δυτικές χώρες με βάση διάφορα στοιχεία τα οποία καταδεικνύουν ότι ο λόγος της διάκρισης μεταξύ τους συνίσταται στην προβαλλόμενη εθνοτική καταγωγή: την υπηκοότητα, τον τόπο γέννησης και την καταγωγή.

98. Ένα πρόσωπο ανήκει στην πρώτη ομάδα εάν η υπηκοότητά του ή των γονέων του δεν είναι δανική ή δυτικής χώρας, εάν ο τόπος γέννησής του δεν είναι η Δανία ή μία από τις δυτικές χώρες και εάν δεν έλκει την καταγωγή του, όπως αποδεικνύεται από τον τόπο γέννησης των γονέων του, από τη Δανία ή μία εκ των δυτικών χωρών. Όπως υπογραμμίζει το Institut for Menneskerettigheder (Δανικό Ινστιτούτο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων), τα τέκνα των μεταναστών και οι κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες που έχουν γεννηθεί στη Δανία ενδέχεται να παραμείνουν στην ομάδα των «μη δυτικών» για αρκετές γενεές, εφόσον κανείς από τους γονείς τους δεν είναι Δανός υπήκοος ή δεν γεννήθηκε στη Δανία, ακόμη και εάν οι ίδιοι αποκτήσουν τη δανική ιθαγένεια.

99. Ως εκ τούτου, δεδομένου ότι το κριτήριο βάσει του οποίου διακρίνει ο δανικός νόμος μεταξύ «δυτικών» και «μη δυτικών» είναι αυτό της «εθνοτικής καταγωγής», η οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή έχει εφαρμογή.

100. Φρονώ επίσης ότι είναι κρίσιμο ότι ο Δανός νομοθέτης ερμηνεύει, κατά τα φαινόμενα, τη διάκριση αυτή ως μια διάκριση που θεμελιώνεται στην εθνοτική καταγωγή. Στη διάταξη περί παραπομπής, το αιτούν δικαστήριο παραπέμπει στα προπαρασκευαστικά έγγραφα των

[51] Στο πλαίσιο της ICERD, δεν υπάρχει ομοίως ουδεμία απαίτηση η διαφορετική μεταχείριση να θίγει μόνο μία ομάδα με ενιαία εθνοτική καταγωγή προκειμένου να χαρακτηριστεί ως απαγορευμένη φυλετική διάκριση. Βλ., συναφώς, *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* (παρέμβαση της ειδικής εισηγήτριας των Ηνωμένων Εθνών για τις σύγχρονες μορφές ρατσισμού και ξενοφοβίας και τις αντίστοιχες πράξεις μισαλλοδοξίας και της ειδικής εισηγήτριας των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με το δικαίωμα σε κατάλληλη στέγη ως αναπόσπαστο μέρος του δικαιώματος σε ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης και σχετικά με το δικαίωμα του ατόμου να μην υφίσταται διακρίσεις σε αυτό το πλαίσιο, στο Δικαστήριο στο πλαίσιο της υποθέσεως C-417/23), διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/housing/AmicusBrieftoDenmark-CJEU-third-party-intervention.pdf.

τροποποιήσεων που επήλθαν το 2018 στον νόμο περί δημόσιας στέγασης, από τα οποία συνάγεται ότι η επίμαχη νομοθεσία προτάθηκε επί τη βάσει της παραδοχής ότι ο όρος «μη δυτικές» συνιστά εθνοτικό χαρακτηρισμό [52].

101. Το γεγονός ότι οι ίδιοι οι «μετανάστες και οι κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες» δεν αποτελούν ομοιογενή ομάδα, ουδεμία επιρροή ασκεί, στο μέτρο που το κριτήριο βάσει του οποίου έχουν ενταχθεί στη συγκεκριμένη ομάδα συνίσταται στην εθνοτική τους καταγωγή.

102. Τέλος, αρκετοί διεθνείς οργανισμοί, όπως η Επιτροπή για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών, έκριναν επίσης ότι η δημιουργία μιας κατηγορίας «μη δυτικών» μεταναστών από τη δανική νομοθεσία συνιστά διάκριση η οποία θεμελιώνεται, μεταξύ άλλων, στην εθνοτική καταγωγή [53].

103. Βάσει των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει ότι η διάκριση μεταξύ «δυτικών» και «μη δυτικών» μεταναστών και των κατιόντων τους θεμελιώνεται στην εθνοτική καταγωγή.

104. Τούτο με οδηγεί στο επόμενο ζήτημα – εάν ο νόμος περί δημόσιας στέγασης εισάγει διακρίσεις και, εφόσον τούτο ισχύει, εάν η διάκριση αυτή είναι άμεση ή έμμεση.

Δ. Άμεση ή έμμεση διάκριση

105. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται εάν το κριτήριο «δυτικών/μη δυτικών» συνεπάγεται άμεση ή έμμεση διάκριση.

106. Κατ' αρχάς, διάκριση σημαίνει ότι ένα πρόσωπο ή μια ομάδα προσώπων υφίσταται δυσμενή μεταχείριση.

107. Άμεση διάκριση συντρέχει όταν η δυσμενής αυτή μεταχείριση θεμελιώνεται απευθείας στην εθνοτική καταγωγή. Προκειμένου να αποδειχθεί άμεση διάκριση λόγω εθνοτικής καταγωγής, πρέπει οπωσδήποτε να αποδειχθεί ότι ένα πρόσωπο (ή μια ομάδα προσώπων) υφίσταται *λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση* σε σχέση με ένα άλλο πρόσωπο (ή ομάδα προσώπων) *με βάση* το κριτήριο της εθνοτικής του(ς) καταγωγής [54].

108. Έμμεση διάκριση υπάρχει όταν η δυσμενής μεταχείριση μιας εθνοτικής ομάδας οφείλεται σε μια εκ πρώτης όψεως ουδέτερη διάταξη [55].

[52] Για παράδειγμα, η πρόταση των τροποποιήσεων του 2018 στον νόμο περί δημόσιας στέγασης αναφέρει, μεταξύ άλλων, ότι η αυξημένη συγκέντρωση πολιτών *διαφορετικών εθνοτικών καταγωγών* αποτελεί ένδειξη ότι πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην επίμαχη περιοχή. Πρβλ. σημείο 100 της διάταξης περί παραπομπής στην υπό κρίση υπόθεση.

[53] Επιτροπή για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα, Καταληκτικές παρατηρήσεις σχετικά με την έκτη περιοδική έκθεση για τη Δανία, (E/C.12/DNK/CO/6), σημείο 52· Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για την Εξάλειψη των Φυλετικών Διακρίσεων, «Καταληκτικές παρατηρήσεις σχετικά με τη συνδυασμένη εικοστή δεύτερη έως εικοστή τέταρτη περιοδική έκθεση για τη Δανία», 2022, CERD/C/DNK/CO/22-24, σημείο 12.

[54] Άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή.

[55] Άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή.

109. Ο καθορισμός του ζητήματος εάν μια κατάσταση συνιστά άμεση ή έμμεση διάκριση δεν είναι πάντοτε ευχερής ή σαφής[56].

110. Η σημαντικότερη συνέπεια της διαπιστώσεως ότι ένας κανόνας ή μια πρακτική συνεπάγονται άμεση διάκριση συνίσταται στο ότι αυτός ο κανόνας ή η πρακτική δεν μπορούν, κατ' αρχήν, να δικαιολογηθούν και, ως εκ τούτου, απαγορεύονται αυτοδικαίως. Η λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση που οφείλεται σε οποιονδήποτε από τους λόγους που απαγορεύουν τις διακρίσεις είναι, κατ' αρχήν, δυνατή μόνο στις ρητώς προβλεπόμενες από τη νομοθεσία περιπτώσεις. Η οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή προβλέπει τη δυνατότητα αυτή μόνο στην περίπτωση που η στηριζόμενη άμεσα στη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή διαφορετική μεταχείριση αποτελεί ουσιαστική και καθοριστική επαγγελματική προϋπόθεση[57]. Η περίπτωση της υπό κρίση υποθέσεως δεν συνδέεται με κάτι τέτοιο.

111. Κατ' αντιδιαστολή, η έμμεση διάκριση μπορεί να δικαιολογηθεί εάν η εκ πρώτης όψεως ουδέτερη διάταξη η οποία εισάγει συγκεκριμένα διακρίσεις εις βάρος μιας εθνοτικής ομάδας σε σχέση με κάποια άλλη αποτελεί πράγματι ουδέτερη διάταξη. Τούτο μπορεί να αποδειχθεί εάν η διάταξη αυτή έχει θεμιτό σκοπό ο οποίος δεν συνδέεται με την εθνοτική καταγωγή και επιδιώκει την επίτευξή του κατά τρόπο αναλογικό.

112. Στην υπό κρίση υπόθεση, ουδόλως αμφισβητείται ότι τα πρόσωπα των οποίων οι μισθώσεις καταγγέλθηκαν δεν επιλέχθηκαν βάσει του κριτηρίου «δυτικοί/μη δυτικοί». Αντιθέτως, τα αναπτυξιακά σχέδια που εγκρίθηκαν για κάθε περιοχή μετασχηματισμού καθόριζαν δικά τους κριτήρια – για παράδειγμα, οι μισθωτές των οποίων οι μισθώσεις καταγγέλθηκαν στο Ringparken επιλέχθηκαν βάσει των κριτηρίων αποκλεισμού από τη δημόσια στέγαση στις περιοχές μετασχηματισμού, δηλαδή τις ποινικές τους καταδίκες κατά τους τελευταίους έξι μήνες ή το ύψος των εισοδημάτων τους.

113. Πράγματι, ορισμένα από τα πρόσωπα των οποίων οι μισθώσεις καταγγέλθηκαν στο Mjølnerparken είναι Δανοί πολίτες οι οποίοι δεν μπορούν να συμπεριληφθούν στην ομάδα «μετανάστες και κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες», όπως αυτή καθορίζεται από τη δανική νομοθεσία.

114. Ωστόσο, το γεγονός ότι τα θύματα, είτε άμεσης είτε έμμεσης διακρίσεως, ήταν επίσης πρόσωπα τα οποία δεν αποτελούσαν «μετανάστες και κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες» ουδεμία επιρροή ασκεί στο ενδεχόμενο ύπαρξης διάκρισης λόγω εθνοτικής καταγωγής.

115. Τούτο αποσαφηνίστηκε από το Δικαστήριο στην απόφαση CHEZ. Το πρόσωπο που υφίσταται διάκριση και στρέφεται στα δικαστήρια για παροχή έννομης προστασίας δεν χρειάζεται να ανήκει στην εθνοτική ομάδα που υφίσταται τη λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση· το πρόσωπο αυτό ενδέχεται να είναι απλώς παράπλευρο θύμα της επίκλησης της εθνοτικής καταγωγής είτε κατά τη λήψη της σχετικής απόφασης είτε κατά τη διαδικασία νομοθέτησης. Στην υπόθεση CHEZ, το θύμα της διάκρισης ήταν ένα πρόσωπο το οποίο δεν ανήκε στην εθνοτική ομάδα των Ρομά, αλλά κατοικούσε στη συνοικία στην οποία οι μετρητές κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας εγκαταστάθηκαν σε μη φυσιολογικό ύψος λόγω του ότι κατοικούνταν κυρίως από Ρομά. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έκρινε ότι η αρχή της ίσης μεταχείρισης «δεν

[56] Για παράδειγμα, Fredman, S., «Legal Concepts, Direct, Indirect Discrimination and Beyond», *Discrimination Law*, 3η έκδοση, Οξφόρδη, OUP, 2023, σ. 247 έως 313· Maliszewska-Nienartowicz, J., «Direct and Indirect Discrimination in European Union Law – How to Draw a Dividing Line?», *International Journal of Social Sciences*, 2014, σ. 41 έως 55, σ. 41. Για τη σχετική συζήτηση στο πλαίσιο των αποφάσεων σχετικά με τη μαντίλα βλ. van den Brink, M., «The Protected Grounds of Religion and Belief: Lessons for EU Non-Discrimination Law», *German Law Journal*, 2023, σ. 855 έως 880.

[57] Άρθρο 4 της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή.

έχει εφαρμογή σε συγκεκριμένη κατηγορία προσώπων, αλλά εφαρμόζεται σε σχέση με τους λόγους που αναφέρονται στο άρθρο 1 [της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή], ώστε να είναι δυνατή η εφαρμογή της και σε πρόσωπα τα οποία, καίτοι δεν ανήκουν τα ίδια στην οικεία φυλή ή εθνότητα, εντούτοις υφίστανται μεταχείριση λιγότερο ευνοϊκή ή περιέρχονται σε μειονεκτική θέση για έναν από αυτούς τους λόγους» [58].

116. Αντιστοίχως, οι Δανοί πολίτες ή οι μετανάστες και οι κατιόντες τους από δυτικές χώρες μπορούν επίσης να επικαλεστούν την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω εθνοτικής καταγωγής που προβλέπεται από την οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, εφόσον υφίστανται δυσμενή μεταχείριση λόγω της εφαρμογής του κριτηρίου της εθνοτικής καταγωγής ή ενός εκ πρώτης όψεως ουδέτερου κριτηρίου το οποίο, ωστόσο, θίγει κυρίως τα πρόσωπα που ανήκουν στην ομάδα των «μη δυτικών».

117. Ένα ακόμη ζήτημα το οποίο έχει αποσαφηνιστεί στη νομολογία του Δικαστηρίου και ενδέχεται να είναι κρίσιμο στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως είναι ότι προκειμένου να αποδειχθεί η ύπαρξη δυσμενούς διάκρισης δεν χρειάζεται να υπάρχει συγκεκριμένο θύμα. Από την απόφαση Feryn συνάγεται ότι αρκεί η εφαρμογή του κριτηρίου της εθνοτικής καταγωγής να *ενδέχεται* να συνεπάγεται λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση για ορισμένα πρόσωπα [59].

118. Τούτο σημαίνει ότι μπορεί επίσης να διαπιστωθεί η ύπαρξη διάκρισης στο πλαίσιο μιας διαδικασίας αφηρημένου δικαστικού ελέγχου, όπως αυτής που κινήθηκε από τους 11 μισθωτές της οικιστικής περιοχής του Mjølnerparken.

119. Αυτό που απομένει να απαντηθεί είναι εάν η δυσμενής μεταχείριση, δηλαδή η ύπαρξη κινδύνου μονομερούς καταγγελίας των μισθώσεων, οφείλεται στην εφαρμογή του εθνοτικού κριτηρίου «δυτικοί/μη δυτικοί» ή σε μια εθνοτικά ουδέτερη διάταξη βάσει της οποίας καθορίστηκαν τα πρόσωπα των οποίων οι μισθώσεις λύθηκαν (σε συνάρτηση με την εγκληματικότητά ή την ένδειά τους). Στην πρώτη περίπτωση, η επίμαχη διάκριση είναι άμεση. Στη δεύτερη περίπτωση, μπορεί να χαρακτηριστεί ως έμμεση διάκριση εφόσον θίγει περισσότερα του ενός άτομα που ανήκουν στην ίδια εθνοτική ομάδα (στην υπό κρίση υπόθεση, τους «μετανάστες και τους κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες») και δεν δύναται να δικαιολογηθεί.

120. Κατά τη γνώμη μου, υπάρχουν δύο λόγοι οι οποίοι συνηγορούν υπέρ της άποψης ότι η κατάσταση που δημιουργήθηκε από τη δανική νομοθεσία συνιστά άμεση διάκριση, όπως θα αναπτύξω στη συνέχεια των παρουσών προτάσεων. Ωστόσο, εάν το Δικαστήριο διαφωνήσει με την άποψή μου, θα παράσχω μια εναλλακτική λύση, κατά την οποία η συγκεκριμένη κατάσταση μπορεί να ερμηνευθεί ως έμμεση διάκριση.

1. Άμεση διάκριση

121. Προκειμένου να διαπιστωθεί η ύπαρξη άμεσης διάκρισης, η λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση πρέπει να θεμελιώνεται απευθείας στην εθνοτική καταγωγή.

122. Η *λιγότερο* ευνοϊκή μεταχείριση προϋποθέτει την ύπαρξη ενός μέτρου συγκρίσεως – προκειμένου να υπάρχει άμεση διάκριση, η μεταχείριση που υφίσταται ένα πρόσωπο πρέπει να είναι χειρότερη από αυτή που υφίσταται ένα άλλο σε συγκρίσιμη κατάσταση.

[58] Απόφαση CHEZ (σκέψη 56).

[59] Απόφαση Feryn (σκέψεις 23 και 25).

123. Σε τι ακριβώς συνίσταται η λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση στην υπό κρίση υπόθεση και ποιο είναι το μέτρο συγκρίσεως;

124. Κατά τη γνώμη μου, η δυσμενής μεταχείριση στην υπό κρίση υπόθεση υφίσταται σε δύο επίπεδα.

125. Η πρώτη και προφανής έκφραση της δυσμενούς μεταχείρισης έγκειται στη μονομερή καταγγελία των μισθώσεων στις μονάδες δημόσιας στέγασης ή στη σχετική δυνατότητα.

126. Η δεύτερη, λιγότερο ορατή έκφραση της δυσμενούς μεταχείρισης, συνίσταται στον στιγματισμό μιας εθνοτικής ομάδας.

127. Θα εξετάσω διαδοχικά αμφότερες τις ως άνω εκφράσεις της δυσμενούς μεταχείρισης.

α) Μονομερής καταγγελία των μισθώσεων

128. Τα επίμαχα αναπτυξιακά σχέδια είχαν, ή μπορούσαν να έχουν, ως αποτέλεσμα τη λύση των μισθώσεων στις μονάδες δημόσιας στέγασης, στερώντας, κατ' αυτόν τον τρόπο από τους μισθωτές τις κατοικίες τους.

129. Κατά το άρθρο 7 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο σεβασμός του δικαιώματος στην κατοικία κάθε προσώπου αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα που εγγυάται το δίκαιο της Ένωσης. Το Δικαστήριο, στηριζόμενο στη νομολογία του ΕΔΔΑ [60], έχει αναγνωρίσει τη σημασία του θεμελιώδους αυτού δικαιώματος, κρίνοντας ιδίως ότι η απώλεια της οικογενειακής στέγης ενός προσώπου συνιστά σημαντική επέμβαση στο εν λόγω δικαίωμα, καθόσον είναι ικανή να περιαγάγει σε ιδιαιτέρως δεινή κατάσταση την οικογένεια του οικείου προσώπου [61].

130. Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, υποστηρίχθηκε ότι οι επίμαχοι μισθωτές δεν έχασαν, ή δεν θα έχαναν, τα σπίτια τους, δεδομένου ότι οι οργανισμοί στέγασης υποχρεούνται εκ του νόμου να τους παράσχουν κατάλληλη επανεγκατάσταση.

131. Χωρίς να απαιτείται να εξεταστεί σε ποιον βαθμό έγινε σεβαστό το δικαίωμα επανεγκατάστασης στην πράξη, ζήτημα το οποίο, εν πάση περιπτώσει, εναπόκειται στην αξιολογική κρίση του εθνικού δικαστή, αρκεί να αναφερθεί ότι η δυνατότητα επανεγκατάστασης ουδεμία επιρροή ασκεί στο ζήτημα της δυσμενούς μεταχείρισης.

132. Δηλαδή, το κρίσιμο μέτρο συγκρίσεως προκειμένου να εξακριβωθεί εάν, στην υπό κρίση υπόθεση, υπήρξε *λιγότερο ευνοϊκή* μεταχείριση είναι οι μισθωτές στις μονάδες δημόσιας στέγασης στις λοιπές ευαίσθητες περιοχές στέγασης, όπως αυτές που καθορίζονται από το άρθρο 61a, παράγραφος 1, του νόμου περί δημόσιας στέγασης. Οι περιοχές αυτές είναι συγκρίσιμες, καθόσον πληρούν επίσης δύο ή περισσότερα από τα κοινωνικοοικονομικά κριτήρια (σχετικά με την εγκληματικότητα, την ανεργία, τα χαμηλά εισοδήματα και την απουσία εκπαίδευσης), όπως ακριβώς και οι περιοχές μετασχηματισμού. Ωστόσο, οι μισθωτές που κατοικούν σε ευαίσθητες περιοχές δεν διατρέχουν κίνδυνο απώλειας των κατοικιών τους, σε αντίθεση με τα πρόσωπα που

[60] Αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 27ης Σεπτεμβρίου 1995, McCann κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:1995:0927JUD001898491), και της 25ης Ιουλίου 2013, Rousk κατά Σουηδίας (CE:ECHR:2013:0725JUD002718304).

[61] Πρβλ. απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, σκέψεις 63 και 65 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), η οποία επιβεβαιώθηκε με την απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2023, Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845, σκέψη 85).

διαμένουν στις περιοχές μετασχηματισμού. Η μοναδική διαφορά μεταξύ των δύο περιοχών έγκειται στο ότι ο πληθυσμός των ευαίσθητων περιοχών αποτελείται σε ποσοστό μικρότερο του 50 % από μετανάστες και κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες.

133. Ως εκ τούτου, ακόμη και αν στους μισθωτές που διαμένουν στις περιοχές μετασχηματισμού παρέχεται επαρκής επανεγκατάσταση, τα πρόσωπα αυτά εξακολουθούν να υφίστανται λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση σε σχέση με τους μισθωτές που διαμένουν σε συγκρίσιμες περιοχές στις οποίες η πλειοψηφία του πληθυσμού αποτελείται από «δυτικούς» κατοίκους. Οι πρώτοι διατρέχουν τον κίνδυνο της λύσης των μισθώσεών τους, ενώ οι τελευταίοι δεν διατρέχουν κανέναν τέτοιο κίνδυνο.

134. Η διάρθρωση της δανικής νομοθεσίας –η οποία υποχρεώνει μεν τους οργανισμούς στέγασης και τις τοπικές αρχές να εκπονήσουν αναπτυξιακά σχέδια, αλλά τους παρέχει τη δυνατότητα να επιλέξουν τα επιμέρους μέτρα που θα έχουν ως αποτέλεσμα τη μείωση του αριθμού των μονάδων δημόσιας στέγασης– δημιουργεί την εντύπωση ότι «ένοχο» για τη λύση των μισθώσεων είναι το συγκεκριμένο αναπτυξιακό σχέδιο και όχι ο νόμος περί δημόσιας στέγασης.

135. Παρά ταύτα, κατά τη γνώμη μου, αυτά τα δύο δεν μπορούν να διαχωριστούν. Εάν δεν υπήρχε η διαφοροποίηση μεταξύ των ευαίσθητων περιοχών και των παράλληλων κοινοτήτων βάσει του κριτηρίου της εθνοτικής καταγωγής, οι μισθωτές που διαμένουν στις παράλληλες κοινότητες –οι οποίοι πληρούν τα κριτήρια για τα πέντε τελευταία έτη– δεν θα διέτρεχαν κίνδυνο απώλειας των κατοικιών τους. Εναλλακτικώς, εάν απαιτούνταν αναπτυξιακά σχέδια και για τις ευαίσθητες περιοχές, δεν θα υπήρχε λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση. Ωστόσο, αυτό ακριβώς το κριτήριο της εθνοτικής καταγωγής που χρησιμοποιείται από τον νόμο περί δημόσιας στέγασης είναι εκείνο στο οποίο οφείλεται η διαφορετική μεταχείριση.

136. Όπως έκρινε το Δικαστήριο στην απόφαση CHEZ, «εξαρκεί ότι, για την ύπαρξη άμεσης διακρίσεως κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της [οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή] αυτή η εθνοτική καταγωγή [των Ρομά] να καθόρισε την απόφαση περί καθιερώσεως τέτοιας μεταχειρίσεως» [62].

137. Στην υπό κρίση υπόθεση, η μη δυτική εθνοτική καταγωγή των μισθωτών είναι καθοριστικής σημασίας όσον αφορά την υποχρέωση εκπόνησης αναπτυξιακών σχεδίων. Η υποχρέωση εκπόνησης των σχεδίων αυτών ενέχει κίνδυνο απώλειας των κατοικιών ορισμένων προσώπων, θέτοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, τους μισθωτές που διαμένουν στις περιοχές μετασχηματισμού σε λιγότερο ευνοϊκή θέση σε σχέση με τους μισθωτές που διαμένουν στις ευαίσθητες περιοχές.

138. Με μεγαλύτερη ακόμη σαφήνεια σε σχέση με την υπόθεση CHEZ, στην οποία η βουλγαρική εταιρία ουδέποτε επικαλέστηκε ρητώς το κριτήριο της εθνοτικής καταγωγής, η οικεία δανική νομοθεσία παραπέμπει ρητώς στην εθνοτική διάκριση μεταξύ δυτικών και μη δυτικών κατοίκων.

139. Ως εκ τούτου, η διαφορετική μεταχείριση υφίσταται *λόγω* του κριτηρίου εθνοτικής καταγωγής, το οποίο συνιστά σαφή περίπτωση άμεσης διάκρισης.

[62] Απόφαση CHEZ (σκέψη 76).

140. Επιπλέον, για τη διαπίστωση της άμεσης διάκρισης, φρονώ ότι στον Δανό νομοθέτη δεν χρειάζεται να αποδοθεί οποιαδήποτε πρόθεση εισαγωγής διακρίσεων[63]. Αρκεί ότι η λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση οφείλεται στην εφαρμογή του κριτηρίου της εθνοτικής καταγωγής.

141. Η άποψη αυτή ενισχύεται και πάλι από τη διαπίστωση του Δικαστηρίου στην απόφαση CHEZ ότι «εάν αποδειχθεί ότι μέτρο το οποίο εισάγει διαφορετική μεταχείριση καθιερώθηκε για σχετικούς προς την εθνοτική καταγωγή λόγους, τέτοιο μέτρο πρέπει να χαρακτηρισθεί ως "άμεση διάκριση", κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο α', της [οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή]»[64].

142. Η Δανική Κυβέρνηση διευκρίνισε ότι η πρόθεση στην οποία στηρίχθηκε η θέσπιση του νόμου περί δημόσιας στέγασης συνίσταται στην απόπειρα να καταστεί εφικτή και να ενθαρρυνθεί η καλύτερη ένταξη των μεταναστών και των κατιόντων τους από μη δυτικές χώρες στη δανική κοινωνία. Η πρόθεση αυτή δεν μπορεί να αμφισβητηθεί.

143. Επίσης, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί η διαπίστωση, εφόσον τεκμηριώνεται επιστημονικώς, ότι οι μετανάστες και οι κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες ενσωματώνονται στη δανική κοινωνία με μεγαλύτερη δυσκολία σε σχέση με τους μετανάστες και τους κατιόντες τους από δυτικές χώρες.[65]. Συναφώς, μπορεί εύκολα να συμφωνήσει κανείς με την Επιτροπή ότι σε μια πλουραλιστική, δημοκρατική κοινωνία δεν πρέπει να υπάρχει κανένα θέμα ταμπού. Για την ακρίβεια, η αναγνώριση της ύπαρξης διαρθρωτικών μειονεκτημάτων μιας εθνοτικής ομάδας στο πλαίσιο μιας δεδομένης κοινωνίας αποτελεί το αναγκαίο βήμα για την επίτευξη πραγματικής ισότητας[66].

144. Θεωρώ ότι η νομοθεσία της Ένωσης για την ισότητα αποσκοπεί στην καθιέρωση πραγματικής –και όχι μόνο τυπικής– ισότητας[67]. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο, η οδηγία για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, για παράδειγμα, διακηρύσσει ότι η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως σημαίνει ότι δεν πρέπει να υπάρχουν όχι μόνο άμεσες, αλλά και έμμεσες διακρίσεις. Οι διαρθρωτικές διακρίσεις αποτελούν ένα είδος έμμεσων διακρίσεων το οποίο είναι δύσκολο να εξαλειφθεί.

145. Ωστόσο, οι δεδομένες διαρθρωτικές ανισότητες δεν μπορούν να επιλυθούν μέσω της δημιουργίας διακρίσεων εις βάρος της εθνοτικής ομάδας που βρίσκεται ήδη σε πιο μειονεκτική θέση. Η νομοθεσία της Ένωσης για την ισότητα, συμπεριλαμβανομένης της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, παρέχει τη δυνατότητα λήψης μέτρων θετικής δράσης για την αντιμετώπιση αυτών των εγγενών διακρίσεων[68]. Συνεπώς, τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν μέτρα για την αντιστάθμιση των μειονεκτημάτων που συνδέονται με την εθνοτική καταγωγή.

[63] Σχετικά με τα προβλήματα που δημιουργούνται από την απόπειρα ορισμού της άμεσης διάκρισης μέσω της προθέσεως δημιουργίας διακρίσεων, βλ. Campbell, C. και Smith, D., «Distinguishing Between Direct and Indirect Discrimination», *Modern Law Review*, 2023, σ. 307 έως 330.

[64] Απόφαση CHEZ (σκέψη 95).

[65] Το συμπέρασμα αυτό, ωστόσο, μπορεί να γίνει δεκτό μόνον εφόσον στηρίζεται σε πραγματικά περιστατικά και πραγματική έρευνα και όχι απλώς σε στερεότυπα και προκαταλήψεις.

[66] Βλ., συναφώς, Marion Young, I., η οποία φρονεί ότι «[ό]ταν οι φυλετικές δομικές ανισότητες επηρεάζουν τόσους πολλούς θεσμούς και, δυνητικώς, στιγματίζουν και εξαθλιώνουν τόσους πολλούς ανθρώπους, μια κοινωνία η οποία αποβλέπει στην επανόρθωση των αδικιών αυτών οφείλει πρώτα να παρατηρήσει τις διαδικασίες της φυλετικής διαφοροποίησης προκειμένου να μπορέσει έπειτα να τις διορθώσει», «Structural Injustice and the Politics of Difference» σε Kymlicka, W., *Multicultural Citizenship*, Princeton University Press, 1990 (2011), σ. 79 έως 116, σ. 91.

[67] Σχετικά με τη μεταξύ τους διαφορά βλ., για παράδειγμα, 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, τόμος 20, τεύχος 1, σ. 62 έως 87. Γενικότερα, σχετικά με τις διαφορετικές προσεγγίσεις έναντι της έννοιας της ισότητας, βλ. McCrudden, C., «The New Concept of Equality», Ακαδημία Ευρωπαϊκού Δικαίου, εργασία που κατατέθηκε στο ERA Congress Centre, Τρίερ, 2 και 3 Ιουνίου 2003.

[68] Άρθρο 5 της οδηγίας για τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή.

Μολονότι τα μέτρα αυτά μπορούν να ευνοούν τις ευρισκόμενες σε μειονεκτική θέση ομάδες χωρίς, παράλληλα, να ευνοούν τις λοιπές ομάδες, τα μέτρα θετικής δράσεως δεν μπορούν να εισάγουν διακρίσεις εις βάρος των ευρισκόμενων σε μειονεκτική θέση ομάδων, ακόμη και αν υπάρχει η πεποίθηση ότι, μακροπρόθεσμα, οι ομάδες αυτές θα ωφεληθούν.

146. Λέγεται ότι «ο δρόμος για την κόλαση είναι στρωμένος με καλές προθέσεις». Η προσπάθεια διαφοροποίησης των συνοικιών ενδέχεται πράγματι να στηρίζεται σε καλές προθέσεις. Εντούτοις, η διαφοροποίηση αυτή δεν μπορεί να επιτευχθεί μέσω της τοποθέτησης μιας ήδη ευρισκόμενης σε μειονεκτική θέση ομάδας σε ακόμη λιγότερο ευνοϊκή θέση. Ωστόσο, στην υπό κρίση υπόθεση, η δανική νομοθεσία κάνει αυτό ακριβώς.

β) Στιγματισμός

147. Τούτο με οδηγεί στον δεύτερο λόγο για τον οποίο φρονώ ότι ο νόμος περί δημόσιας στέγασης εισάγει άμεση διάκριση, τον στιγματισμό[69].

148. Για τους σκοπούς της προκείμενης συζήτησης, φρονώ ότι ως στιγματισμός λογίζεται η κατάσταση κατά την οποία στα μέλη μιας εθνοτικής ομάδας αποδίδονται κοινωνικώς κατακριτέα χαρακτηριστικά αποκλειστικά και μόνον λόγω της συμμετοχής τους, ή της θεωρούμενης συμμετοχής τους, στην εν λόγω ομάδα.

149. Στην απόφαση CHEZ, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο προσβλητικός και στιγματιστικός χαρακτήρας της επίμαχης στην υπόθεση εκείνη πρακτικής, κατά την οποία όλα τα μέλη μιας εθνοτικής ομάδας θεωρούνταν δυνητικοί δράστες παρανόμων πράξεων, ήταν ένας από τους λόγους που αποδείκνυαν την ύπαρξη λιγότερο ευνοϊκής μεταχείρισης[70].

150. Ομοίως, μια νομοθεσία μπορεί να θεωρηθεί ότι εισάγει διακρίσεις λόγω εθνοτικής καταγωγής όταν στηρίζεται σε γενικευμένα στερεότυπα και προκαταλήψεις σχετικά με μια εθνοτική ομάδα[71].

151. Συναφώς, η διάταξη περί παραπομπής επικαλείται ορισμένα αποσπάσματα από τις προπαρασκευαστικές πράξεις του νόμου περί δημόσιας στέγασης[72]. Στην πρόταση του 2010 για τον νομικό ορισμό των γκέτο, αναφέρεται ότι τρία είναι τα κριτήρια που πρέπει να χρησιμοποιούνται για τον ορισμό τους: i) η πληθυσμιακή αναλογία των μεταναστών και των κατιόντων τους από μη δυτικές χώρες, ii) η ανεργία και iii) οι ποινικές καταδίκες. Περαιτέρω, υποστηρίχθηκε ότι κάθε ένα από τα κριτήρια αυτά και, συνεπώς, η «μη δυτική» καταγωγή ως κριτήριο από μόνη της, υποδηλώνει την ύπαρξη κοινωνικού προβλήματος. Στη στρατηγική της Δανικής Κυβέρνησης που μνημονεύεται στο σημείο 25 των παρουσών προτάσεων επισημαίνεται ότι μεταξύ των μη δυτικών κατοίκων έχουν δημιουργηθεί παράλληλες κοινότητες – δηλαδή, θύλακες προσώπων τα οποία δεν μετέχουν ενεργά στη δανική κοινότητα. Κατά το έγγραφο αυτό, τα εν λόγω πρόσωπα όχι μόνο δεν συμμετέχουν, αλλά δεν προσπαθούν καν να συμμετάσχουν ενεργά στη δανική κοινωνία και την αγορά εργασίας. Δεν υιοθετούν τις δανικές αξίες· για παράδειγμα, θεωρούν τις γυναίκες κατώτερες των ανδρών, και ο κοινωνικός έλεγχος

[69] Ορισμένοι ακαδημαϊκοί υποστηρίζουν ότι ο σκοπός του δικαίου για την απαγόρευση των διακρίσεων πρέπει να συνίσταται στην καταπολέμηση του στιγματισμού. Βλ., Solanke, I., *Discrimination as Stigma: A Theory of Anti-discrimination Law*, Hart, Οξφόρδη, 2017.

[70] Απόφαση CHEZ (σκέψη 87 σε συνδυασμό με τη σκέψη 84).

[71] Ως προς το ζήτημα αυτό, μπορεί να αντληθεί έμπνευση από τις διαπιστώσεις στις οποίες κατέληξε το ΕΔΔΑ στην απόφαση της 24ης Μαΐου 2016, Biao κατά Δανίας (CE:ECHR:2016:0524JUD003859010), η οποία συζητήθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Βλ., ιδίως, σκέψη 126 της αποφάσεως εκείνης.

[72] Βλ. σημεία 99 έως 103 της διατάξεως περί παραπομπής στην υπό κρίση υπόθεση.

και η απουσία ισότητας περιορίζουν την ελευθερία έκφρασης των ατόμων[73]. Ως εκ τούτου, όπως αναφέρει η εν λόγω στρατηγική, το ζήτημα που διακυβεύεται εν προκειμένω είναι το ενδεχόμενο δημιουργίας ενός «φαύλου κύκλου αντικουλτούρας».

152. Με τη γενίκευση αυτών των χαρακτηριστικών, τα οποία θεωρούνται αρνητικά και μη αποδεκτά στη Δανία, και την απόδοσή τους στο σύνολο των μεταναστών και των κατιόντων τους από μη δυτικές χώρες, ο νόμος περί δημόσιας στέγασης φαίνεται όχι μόνο να βασίζεται σε προκαταλήψεις, αλλά και να συμβάλλει στη διαιώνιση αυτών των στερεοτύπων και του στιγματισμού.

153. Παράλληλα, δεν φαίνεται να υπάρχει κανένα αποδεικτικό στοιχείο ύπαρξης ή δημιουργίας παραλλήλων κοινοτήτων αποκλειστικά και μόνο μεταξύ μη δυτικών μεταναστών[74]. Τούτο, ασφαλώς, εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να το εξακριβώσει. Ωστόσο, όταν της ζητήθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση να περιγράψει τα κριτήρια βάσει των οποίων συμπεραίνει ότι ένα πρόσωπο δεν έχει ενταχθεί στη δανική κοινωνία, η Δανική Κυβέρνηση παρέπεμψε στα κοινωνικοοικονομικά κριτήρια καθορισμού των ευαίσθητων περιοχών και στην έλλειψη γνώσης της δανικής γλώσσας. Τα κριτήρια αυτά ουδόλως αποδεικνύουν από μόνα τους ότι τα ευρισκόμενα σε αυτή τη θέση πρόσωπα δεν «επιθυμούν» να ενταχθούν στη δανική κοινωνία ή ότι μόνον οι «μη δυτικοί μετανάστες και οι κατιόντες τους» αντιμετωπίζουν δυσκολίες με την ένταξή τους.

154. Και οι διεθνείς οργανισμοί έχουν επίσης επισημάνει το ενδεχόμενο στιγματισμού από τον νόμο περί δημόσιας στέγασης. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για την Εξάλειψη των Φυλετικών Διακρίσεων έχει εκφράσει την ανησυχία της ότι οι όροι «"δυτικός" και "μη δυτικός" όπως χρησιμοποιούνται στη συγκεκριμένη νομοθεσία και στις πολιτικές [στη Δανία] ενδέχεται να οδηγήσουν σε περιθωριοποίηση και στιγματισμό μεταξύ των προσώπων που θεωρούνται "πραγματικοί Δανοί" και των "άλλων"»[75]. Στο πλαίσιο της εξέτασης του «σχεδίου των παράλληλων κοινοτήτων» η εν λόγω επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η προσθήκη ενός στοιχείου που εισάγει εθνοτικές και φυλετικές διακρίσεις στη νομοθεσία ενδέχεται να έχει ως συνέπεια τον στιγματισμό σε διαφόρους τομείς της ζωής, όπως την εργασία, τη στέγαση και την πρόσβαση σε υπηρεσίες[76].

155. Ομοίως, η Επιτροπή για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα παρατηρεί ότι ο νόμος περί δημόσιας στέγασης «δεν έχει απλώς ως αποτέλεσμα τη δημιουργία διακρίσεων λόγω της εθνοτικής καταγωγής και της υπηκοότητας, αλλά περιθωριοποιεί έτι περαιτέρω τους συγκεκριμένους κατοίκους [από μη δυτικές χώρες][77].

156. Ως εκ τούτου, όλως παραδόξως, η δανική νομοθεσία που θεσπίστηκε προκειμένου να βοηθήσει τους μετανάστες και τους κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες να ενταχθούν ευκολότερα στη δανική κοινωνία φαίνεται να έχει τα ακριβώς αντίθετα αποτελέσματα. Μέσω της

[73] Σε κατά λέξη μετάφραση, το κείμενο του σχεδίου αναφέρει τα εξής: «Έχουμε αποκτήσει μια ομάδα πολιτών οι οποίοι δεν ενστερνίζονται πλήρως τα δανικά πρότυπα και αξίες. Μεταξύ των οποίων οι γυναίκες θεωρούνται ενίοτε κατώτερες από τους άνδρες. Μεταξύ των οποίων ο κοινωνικός έλεγχος και οι ανισότητες λόγω φύλου ενίοτε θέτουν αυστηρούς περιορισμούς στις ατομικές ελευθερίες». Απόσπασμα από Tireli, U., «Shaping Strict Migrant Policies through Housing Strategies in Denmark», *Migration and Diversity*, 2024, σ. 151 έως 163, σ. 160.

[74] Βλ., για παράδειγμα, Barse, M. «Parallelsamfund er noget, politikerne har opfundet», 20 Φεβρουαρίου 2018, (διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: https://videnskab.dk/kultur-samfund/parallelsamfund-ernoget-politikerne-har-opfundet) (προσπελάστηκε τελευταία στις 3 Φεβρουαρίου 2025) (αυτόματη μετάφραση).

[75] Βλ. Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για την Εξάλειψη των Φυλετικών Διακρίσεων, όπ.π., σημείο 10.

[76] Όπ.π., σημείο 12.

[77] Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για την Εξάλειψη των Φυλετικών Διακρίσεων, όπ.π., σημείο 51.

διαιώνισης του στιγματισμού λόγω της εθνοτικής καταγωγής καθίσταται δυσχερέστερη για τα μέλη της ομάδας των «μη δυτικών μεταναστών και των κατιόντων τους» η εύρεση εργασίας, η απόκτηση σεβασμού και η επί ίσοις όροις συμμετοχή στη δανική κοινωνία.

157. Συνεπώς, εν κατακλείδι, το δανικό νομοθετικό καθεστώς, δηλαδή ο νόμος περί δημόσιας στέγασης σε συνδυασμό με τα αναπτυξιακά σχέδια που πρέπει να εκπονηθούν βάσει του νόμου αυτού, φαίνεται να εισάγει άμεση διάκριση λόγω του κριτηρίου της εθνοτικής καταγωγής («μη δυτικοί»). Πρώτον, δυνάμει του εν λόγω καθεστώτος, όλα τα πρόσωπα που συνδέονται με το συγκεκριμένο κριτήριο περιέρχονται σε δυσμενή θέση όσον αφορά την ασφάλεια του δικαιώματός τους στην κατοικία και, με τον τρόπο αυτό, υφίστανται λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση σε σχέση με τους κατοίκους άλλων συγκρίσιμων συνοικιών. Δεύτερον, το εν λόγω καθεστώς στιγματίζει την εθνοτική ομάδα της οποίας το διαρθρωτικό μειονέκτημα όσον αφορά τη δυνατότητα ένταξής της στη δανική κοινωνία έχει αναγνωριστεί, περιστέλλοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, και όχι ενισχύοντας τις πιθανότητες ένταξής της στην κοινωνία αυτή.

158. Βάσει των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα ότι το δανικό νομοθετικό καθεστώς που εισάγει ο νόμος περί δημόσιας στέγασης συνιστά άμεση διάκριση.

Ε. Εναλλακτική λύση: Έμμεση διάκριση

159. Η Επιτροπή φρονεί ότι οι καταστάσεις στο πλαίσιο των οποίων ανέκυψαν οι υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, πρέπει να χαρακτηριστούν ως έμμεση διάκριση.

160. Κατά την Επιτροπή, τούτο συμβαίνει λόγω του ότι οι μισθωτές των οποίων οι μισθώσεις λύθηκαν δεν επιλέχθηκαν βάσει του κριτηρίου της εθνοτικής καταγωγής. Στην περιοχή Ringparken, τα κριτήρια αφορούσαν το ύψος των εισοδημάτων και τις ποινικές καταδίκες των μισθωτών ή των συντρόφων τους κατά τους τελευταίους έξι μήνες. Στην περιοχή Mjølnerparken, πωλήθηκαν δύο ολόκληρες πολυκατοικίες, με συνέπεια να πρέπει να λυθεί το σύνολο των μισθώσεων. Ωστόσο, μεταξύ των μισθωτών αυτών υπήρχαν αρκετοί Δανοί υπήκοοι οι οποίοι είχαν γεννηθεί στη Δανία και δεν ανήκαν στην κατηγορία «μετανάστες και κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες».

161. Εάν το Δικαστήριο ερμηνεύσει την υπό κρίση υπόθεση κατ' αυτόν τον τρόπο, προτείνω να κρίνει ότι η επιρροή που ασκεί ο νόμος περί δημόσιας στέγασης στην καταγγελία των μισθώσεων πρέπει να ερμηνευθεί τουλάχιστον ως έμμεση διάκριση.

162. Σύμφωνα με τον εν λόγω νόμο, τα αναπτυξιακά σχέδια, τα οποία, σε ορισμένες περιπτώσεις, είχαν ως αποτέλεσμα τη μονομερή καταγγελία των μισθώσεων, εκπονούνται μόνον για περιοχές στις οποίες ποσοστό μεγαλύτερο του 50 % των κατοίκων είναι «μετανάστες και κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες». Με την εφαρμογή απλών μαθηματικών στη συγκεκριμένη περίπτωση, γίνεται αντιληπτό ότι υπάρχει μεγαλύτερη πιθανότητα λύσης της μίσθωσης ενός «μη δυτικού» παρά ενός «δυτικού», καθόσον είναι εκ των προτέρων γνωστό ότι στη συνοικία διαβιούν περισσότεροι «μη δυτικοί» από «δυτικούς».

163. Ως εκ τούτου, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, οι μετανάστες και οι κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες διατρέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο λύσης των μισθώσεών τους.

164. Έμμεση διάκριση υπάρχει όταν, στατιστικώς, μια εθνοτική ομάδα θίγεται από μια ουδέτερη διάταξη περισσότερο από τις λοιπές ομάδες.

165. Παρά ταύτα, η ιδιαίτερη αυτή δυσμενής μεταχείριση που υφίσταται μια εθνοτική ομάδα μπορεί να δικαιολογηθεί εάν η ουδέτερη διάταξη έχει θεμιτό σκοπό τον οποίο επιδιώκει κατά τρόπο αναλογικό. Η αξιολογική αυτή εκτίμηση επαφίεται στον εθνικό δικαστή.

166. Το επιχείρημα εν προκειμένω είναι ότι σε συνοικίες στις οποίες η πλειοψηφία του πληθυσμού αποτελείται από «μη δυτικούς» λαμβάνονται μέτρα προκειμένου να καταστεί εφικτή η καλύτερη ένταξή τους στη δανική κοινωνία[78]. Η μεταβολή της δομής των συνοικιών γίνεται νοητή ως ενίσχυση της ένταξης αυτής.

167. Προκειμένου να εξετασθεί εάν η έμμεση διάκριση μπορεί να δικαιολογηθεί, το εθνικό δικαστήριο πρέπει αρχικώς να εξακριβώσει τι ακριβώς ερμηνεύει ο Δανός νομοθέτης ως επιτυχή ένταξη στη δανική κοινωνία. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Δανική Κυβέρνηση εξήγησε ότι τούτο συνεπάγεται συμμετοχή στο εργατικό δυναμικό, απουσία ποινικών καταδικών και γνώση της δανικής γλώσσας.

168. Η κατανόηση του τι ακριβώς συνιστά επιτυχή ένταξη είναι απαραίτητη προκειμένου το Δικαστήριο να μπορέσει να προβεί στην εξέταση αναλογικότητας. Στο πλαίσιο της ασκήσεως αυτής, ο εθνικός δικαστής οφείλει αρχικώς να εξετάσει εάν με τη μείωση του αριθμού των μονάδων δημόσιας στέγασης μέσω της λύσης των μισθώσεων σε ορισμένες συνοικίες μπορεί να επιτευχθεί η ένταξη (καλύτερες εργασίες, γνώση της δανικής γλώσσας, μείωση της εγκληματικότητας κ.λπ.). Θα πρέπει επίσης να εξετάσει τη συνοχή του εν λόγω μέτρου και το εάν συντρέχει λόγος λήψης μέτρων για την ένταξη μόνον των μεταναστών και των κατιόντων τους από μη δυτικές χώρες. Εάν η πολιτική αυτή απόφαση στηρίζεται στις επικρατούσες κοινωνικές προκαταλήψεις και όχι σε επιστημονικά στοιχεία ότι οι συγκεκριμένοι μετανάστες ενσωματώνονται με μεγαλύτερη δυσκολία, ο πολιτικός στόχος ενδέχεται να τεθεί υπό αμφισβήτηση[79].

169. Στο επόμενο στάδιο εξέτασης της αναλογικότητας, το εθνικό δικαστήριο θα πρέπει να εξετάσει εάν η μείωση του αριθμού των μονάδων δημόσιας στέγασης είναι αναγκαία για την επίτευξη της ένταξης. Τούτο ισχύει εάν ο ίδιος αυτός στόχος δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσω μέτρων τα οποία είναι λιγότερο περιοριστικά για τα δικαιώματα στέγασης των επίμαχων μισθωτών. Συναφώς, το δικαστήριο αυτό ενδέχεται να χρειαστεί να υπεισέλθει σε περισσότερες λεπτομέρειες όσον αφορά την επιχειρηματολογία της Δανικής Κυβέρνησης ότι έχει ήδη επιβάλει άλλα μέτρα, τα οποία όμως απέτυχαν. Τέλος, ακόμη και εάν η μείωση των μονάδων δημόσιας στέγασης αποτελεί κατάλληλο και αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη των σκοπών της ένταξης, όπως αυτοί καθορίζονται από τη νομοθεσία, το τελικό στάδιο της εξέτασης της αναλογικότητας απαιτεί από τον εθνικό δικαστή να σταθμίσει τη σημασία των σκοπών αυτών έναντι της έντασης με την οποία επεμβαίνουν στα δικαιώματα στέγασης. Εάν διαπιστωθεί ότι τα ως άνω δικαιώματα θίγονται υπέρμετρα, το εν λόγω δικαστήριο μπορεί να κρίνει ότι το μέτρο είναι δυσανάλογο, γεγονός το οποίο ενδέχεται να υποχρεώσει τον νομοθέτη να προβεί σε επαναπροσδιορισμό του θεμιτού σκοπού της ενσωμάτωσης.

[78] Μολονότι είναι αυτονόητο ότι η προσπάθεια εντάξεως αποτελεί ευκταίο και θεμιτό στόχο, κάθε άλλο παρά εύκολο είναι να βρεθεί η κατάλληλη ισορροπία μεταξύ της πολυπολιτισμικότητας και της αποδοχής της διαφορετικότητας, αφενός, και των ορίων ανεκτικότητας, αφετέρου. Για μια γενική επισκόπηση, βλ. Joppke, C., «The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy», *The British Journal of Sociology*, 2004, σ. 237 έως 257.

[79] Βλ., κατ' αναλογίαν, αποφάσεις της 17ης Ιουλίου 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421, σκέψη 39), της 4ης Ιουλίου 2019, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-377/17, EU:C:2019:562, σκέψη 92), και της 3ης Φεβρουαρίου 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, σκέψη 70).

170. Στο μέτρο που με αφορά, και για τους λόγους που αναπτύσσω στα σημεία 130 έως 153 και 156 των παρουσών προτάσεων, διατηρώ πολλές αμφιβολίες ότι η δανική νομοθεσία περί δημόσιας στέγασης μπορεί να δικαιολογηθεί από τον σκοπό ένταξης των «μεταναστών και των κατιόντων τους από μη δυτικές χώρες». Εν πάση περιπτώσει, όπως προαναφέρθηκε, ουδόλως με πείθει το επιχείρημα ότι η επιρροή που ασκεί το κριτήριο «δυτικών/μη δυτικών» που χρησιμοποιείται από τον νόμο περί δημόσιας στέγασης στις καταγγελίες των μισθώσεων μπορεί να ερμηνευθεί ως μια ουδέτερη διάταξη.

171. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει ότι μια κατάσταση όπως αυτή που δημιουργήθηκε από τον νόμο περί δημόσιας στέγασης στη Δανία συνιστά άμεση, και όχι έμμεση, διάκριση.

IV. Πρόταση

172. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που του υπέβαλε το Østre Landsret (ανώτερο δικαστήριο ανατολικής Δανίας) ως ακολούθως:

1) Ο όρος «εθνοτική καταγωγή» στα άρθρα 1 και 2 της οδηγίας 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 2000, περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής, έχει την έννοια ότι καταλαμβάνει την ομάδα προσώπων που ορίζεται ως «μετανάστες και οι κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες».

2) Καθεστώς το οποίο χρησιμοποιεί έννοιες όπως «μετανάστες και οι κατιόντες τους από μη δυτικές χώρες» για την κατηγοριοποίηση των συνοικιών στις οποίες πρέπει να μειωθεί ο αριθμός των μονάδων δημόσιας στέγασης

   πρέπει να ερμηνευθεί ως άμεση διάκριση κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας 2000/43.