



Сборник съдебна практика

Дело C-417/23

Slagelse Almennyttige Boligselskab Afdeling Schackenborgvænge и др.

(Преюдициално запитване, отправено от Østre Landsret – Nordhavn (Дания))

Решение на Съда (голям състав) от 18 декември 2025 година

„Преюдициално запитване — Равно третиране на лицата без разлика на расата или етническия произход — Директива 2000/43/ЕО — Понятия „етнически произход“, „пряка дискриминация“ и „непряка дискриминация“ — Национална правна уредба, изискваща приемането на устройствени планове, предназначени за намаляване на процента на семейните обществени жилища в някои жилищни зони — Определяне на тези зони в зависимост от дела на „имигрантите от незападни страни и техните потомци“ — Обосноваване — Социално сближаване и интеграция — Жилищна политика — Член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Право на зачитане на жилището — Пропорционалност“

1. *Право на Европейския съюз — Принципи — Равно третиране — Равно третиране на лицата без разлика на расата или етническия произход — Директива 2000/43 — Приложно поле — Предоставяне на обществени жилища срещу наем, чийто размер е под пазарната цена — Включване (член 57 ДФЕС; член 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз; член 4, точка 1 от Директива 2006/123 на Европейския парламент и на Съвета; член 3, параграф 1, буква з) от Директива 2000/43 на Съвета)*

(вж. т. 53—59 и 63)

2. *Право на Европейския съюз — Принципи — Равно третиране — Равно третиране на лицата без разлика на расата или етническия произход — Директива 2000/43 — Дискриминация, основана на етническия произход — Етнически произход — Понятие — Очертаване въз основа на съчетание от критерии (член 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз; Директива 2000/43 на Съвета)*

(вж. т. 72, 73 и 81—86)

3. *Право на Европейския съюз — Принципи — Равно третиране — Равно третиране на лицата без разлика на расата или етническия произход — Директива 2000/43 —*

Национална мярка, съдържаща пряка дискриминация — Понятие — Национална правна уредба, изискваща приемането на устройствени планове, предназначени за намаляване на процента на семейните обществени жилища в жилищни зони, характеризиращи се с дял на имигрантите от незападни страни и техните потомци, надхвърлящ 50 процента — Включване — Условия — Правна уредба, основана на етническите произходи на повечето от жителите в тези жилищни зони — По-неблагоприятно третиране на жителите в тези зони спрямо жителите в зони, които са сравними от социално-икономическа гледна точка, но нямат тази характеристика
(член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2000/43 на Съвета)

(вж. т. 99, 100, 105—108, 128 и 129; т. 1 от диспозитива)

4. *Право на Европейския съюз — Принципи — Равно третиране — Равно третиране на лицата без разлика на расата или етническия произход — Директива 2000/43 — Обхват — Борба срещу случаите на дискриминация спрямо една или няколко етнически групи*
(Директива 2000/43 на Съвета)

(вж. т. 101, 102 и 104)

5. *Право на Европейския съюз — Принципи — Равно третиране — Равно третиране на лицата без разлика на расата или етническия произход — Директива 2000/43 — Национална мярка, съдържаща пряка дискриминация — Критерии — По-неблагоприятно третиране — Сравнима ситуация — Национална правна уредба, изискваща приемането на устройствени планове, предназначени за намаляване на процента на семейните обществени жилища в жилищни зони, характеризиращи се с дял на имигрантите от незападни страни и техните потомци, надхвърлящ 50 процента — Липса на такова задължение за зоните, които са сравними от социално-икономическа гледна точка, но нямат тази характеристика — Повишен риск за жителите в първите зони договорите им за наем да бъдат предсрочно прекратени — Риск, на който не са изложени жителите във вторите зони — Риск, който може да съставлява по-неблагоприятно третиране*
(член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2000/43 на Съвета)

(вж. т. 113, 117, 120 и 123)

6. *Право на Европейския съюз — Принципи — Равно третиране — Равно третиране на лицата без разлика на расата или етническия произход — Директива 2000/43 — Национална мярка, съдържаща непряка дискриминация — Видимо неутрална разпореда, критерий или практика, които могат да доведат до поставяне в особено неблагоприятно положение — Понятие — Преценка от националния съд — Разпореда, критерий или практика, които могат да поставят в неблагоприятно положение няколко етнически групи — Включване*
(член 2, параграф 2, буква б) от Директива 2000/43 на Съвета)

(вж. т. 134—137, 139 и 140)

7. *Право на Европейския съюз — Принципи — Равно третиране — Равно третиране на лицата без разлика на расата или етническия произход — Директива 2000/43 — Национална мярка, съдържаща непряка дискриминация — Понятие — Национална правна уредба, изискваща приемането на устройствени планове, предназначени за намаляване на процента на семейните обществени жилища в жилищни зони, характеризирани се с дял на имигрантите от незападни страни и техните потомци, надхвърлящ 50 процента — Включване — Условия — Национална правна уредба, поставяща в особено неблагоприятно положение лицата, принадлежащи към някои етнически групи — Национална правна уредба, с която не се съблюдава принципът на пропорционалност, предвид постигането на преследваната императивната цел от обществен интерес — Преценка от националния съд*
(член 2, параграф 2, буква б) от Директива 2000/43 на Съвета)

(вж. т. 144, 165, 168—170 и 173—175; т. 2 от диспозитива)

8. *Право на Европейския съюз — Принципи — Равно третиране — Равно третиране на лицата без разлика на расата или етническия произход — Директива 2000/43 — Национална мярка, съдържаща непряка дискриминация — Обосноваване със съображението, че се преследват легитимни цели — Цел, свързана със социалното сближаване и с интеграцията — Допустимост — Условие — Годна и необходима мярка за постигането на тази цел — Преценка от националния съд*
(член 2, параграф 2, буква б) от Директива 2000/43 на Съвета)

(вж. т. 149, 150, 156 и 159—163)

Резюме

Сезиран с преюдициално запитване от Østre Landsret (Апелативен съд на Източния регион, Дания), Съдът, заседаващ в голям състав, дава пояснения по понятието „етнически произход“, съдържащо се в Директива 2000/43¹, и уточнява понятията „пряка дискриминация“ и „непряка дискриминация“, почиващи на това за етнически произход².

Споровете в главните производства се водят между, от една страна, датски публични наемодатели или министерството, отговарящо за жилищата³, и от друга страна, наематели на семейни обществени жилища във връзка с национална правна уредба, в която се предвижда задължение да се приемат устройствени планове, предназначени за намаляване на процента на семейните обществени жилища в някои жилищни зони, наречени „променящи се зони“.

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

² В член 2, параграф 1 от тази директива се конкретизира принципът на равно третиране в смисъл, че стремежът с нея е да няма каквато и да било пряка или непряка дискриминация, основана на расата или етническия произход.

³ Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Министерство на социалните въпроси, жилищата и възрастните хора, Дания).

Жилищните зони, където живеят тези наематели — а именно Ringparken, намираща се в община Слагелсе (Дания), и Mjølnerparken, намираща се в Копенхаген (Дания) — са квалифицирани като „променящи се зони“ по смисъла на датския закон за обществените жилища⁴ въз основа на социално-икономически критерии и поради факта, че над 50 % от жителите в тези жилищни зони спадат към категорията на „имигрантите от незападни страни“⁵ и техните потомци“ по смисъла на този закон.

В съответствие с предвиденото в посочения закон с участието на публичните наемодатели и съответните общини за тези жилищни зони са изработени устройствени планове с цел делът на семейните обществени жилища да се намали на 40 % от всички жилища в посочените жилищни зони. Устройствовите планове са одобрени от компетентните органи.

В случая на Ringparken, публичният наемодател Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (наричан по-нататък „SAB“), отговарящ за управлението на намиращия се в тази зона жилищен комплекс Schackenborgvænge, решава да прехвърли 136 семейни обществени жилища на частен приобретател. Впоследствие SAB прекратява 17 договора за наем на жилища, намиращи се в жилищния комплекс, тъй като наемателите не отговарят на одобрените от общината условия за оставане в помещенията. След като наематели, някои от които са родени в „незападна страна“ или са граждани на такава страна по смисъла на Закона за обществените жилища, се противопоставят на прекратяването на договора си за наем, SAB предявява иск, за да бъде установено, че прекратяването на посочените договори за наем е законосъобразно.

В случая на Mjølnerparken, публичният наемодател, който управлява жилищен комплекс, разположен в тази жилищна зона, сключва договор за продажба на блокове, намиращи се в жилищния комплекс. Няколко живущи в тези блокове наематели, някои от които са родени в „незападни страни“ или са потомци на лица, родени в такива страни, по смисъла на Закона за обществените жилища, предявяват иск, за да се установи, че одобряването на устройствения план за тази жилищна зона от министерството, отговарящо за жилищата, е недействително.

Апелативният съд на Източния регион, който е запитващата юрисдикция, се пита дали с национална правна уредба, в която се предвижда задължение да се приемат устройствени планове, предназначени за намаляване на процента на семейните обществени жилища в жилищни зони, характеризиращи се, *inter alia*, с дял на живущите в тези зони „имигранти от незападни страни и техни потомци“, надхвърлил 50 % през последните пет години, се създава пряка или непряка дискриминация, основана на етническия произход, по смисъла на член 2, параграф 2, букви а) и б) от Директива 2000/43.

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1877 om almene boliger m.v. (almenboligloven) (Постановление за кодифициране № 1877 относно *inter alia* обществените жилища (Закон за обществените жилища) от 27 септември 2021 г. (наричан по-нататък „Законът за обществените жилища“).

⁵ Понятието „незападни страни“, разработено от Danmarks Statistik (Датска статистическа служба), включва всички страни, различни от държавите — членки на Европейския съюз, Андора, Исландия, Лихтенщайн, Монако, Норвегия, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, Сан Марино, Швейцария, града-държава Ватикана, Канада, Съединените щати, Австралия и Нова Зеландия.

Съображения на Съда

След като уточнява, че споровете в главните производства, доколкото се отнасят до датската система на семейни обществени жилища, попадат в материалното приложно поле на Директива 2000/43, Съдът проверява, на първо място, дали използването на критерия за „имигрантите от незападни страни и [за] техните потомци“ може да съставлява пряка дискриминация, основана на етническия произход, по смисъла на член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2000/43.

В това отношение той най-напред тълкува понятието „етнически произход“, което при липса на определение в Директива 2000/43 трябва да се определи въз основа на съчетание от критерии, като например обща националност, общи религиозни вярвания, общ език, общ културен произход и общи традиции, както и обща жизнена среда.

За тази цел контекстът, в който се вписва понятието „етнически произход“ по смисъла на член 2 от Директива 2000/43⁶, позволява да се получат пояснения по тълкуването на това понятие. Както от практиката на Европейския съд по правата на човека⁷, така и от текста на член 1 от Международната конвенция за ликвидиране на всички форми на расова дискриминация⁸, съответно следва, че дискриминацията, основана на етническия произход на дадено лице, представлява форма на расова дискриминация.

Освен това, макар нито критерият за гражданството на лицето, нито този за страната, в която то се е родило, сами по себе си да са достатъчни, за да се обоснове презумпция за принадлежност към определена етническа група, както единият, така и другият, могат да бъдат взети предвид в съчетание с други фактори, за да се установи принадлежността към определена етническа група.

След това Съдът тълкува понятието „пряка дискриминация“, основана на етническия произход, по смисъла на Директива 2000/43⁹.

В това отношение Съдът посочва, че въведеното различно третиране между променящите се зони, за които трябва да се изготви устройствен план, предназначен за намаляване на процента на семейните обществени жилища, и т.нар. „уязвими“ зони по смисъла на Закона за обществените жилища, за които такова изискване няма, макар и в тях да е налице проблематично социално-икономическото положение, но без делът на „имигрантите от незападни страни и техните потомци“ да надхвърля 50 %, изглежда, почива главно на последния критерий.

⁶ В обхванатите от нея материалноправни области тази директива представлява конкретното изражение на принципа на недопускане на дискриминация поради раса и етнически произход, закрепен в член 21 от Хартата за основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). Член 21, параграф 1 от последната се ръководи по-специално от член 14 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), и доколкото съвпада с последния, се прилага в съответствие с него.

⁷ Съдебната практика относно член 14 от ЕКПЧ.

⁸ В съображение 3 от Директива 2000/43 се посочва, че правото на равенство пред закона и защита срещу дискриминация за всички лица представлява всеобщо право, признато по-специално от приетата на 21 декември 1965 г. Международна конвенция за ликвидиране на всички форми на расова дискриминация.

⁹ В член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2000/43 се уточнява, че за нуждите на прилагането на параграф 1 от този член проява на пряка дискриминация има, когато едно лице е, било е или би било третирано по-малко благоприятно от друго в сравнима ситуация въз основа на расов признак или етнически произход.

Тъй като този критерий е предвиден в датското право, именно запитващата юрисдикция трябва да определи, най-напред, дали с него се въвежда различно третиране, основано на етническия произход.

За тази цел Съдът посочва, че в разглежданата правна уредба понятията „имигрант“ и „потомък“ почиват на сложно съчетание от критерии — свързани със страната, в която е родено съответното лице, или страната на раждане и на гражданството на неговите родители¹⁰ — които, разглеждани поотделно, не са достатъчни за да се установи принадлежността към определена етническа група. Съдът уточнява, че общ критерий като разглеждания може да бъде счетен за почиващ на етническия произход на съответните лица, макар да е възможно да се отнася за няколко етнически произхода. Тълкуване в противен смисъл би лишило Директива 2000/43 от всякакво полезно действие. Освен това подготвителните работи по законодателството, в което се вписва този критерий, могат да съдържат релевантни данни, за да се определи дали в това законодателство се въвежда различно третиране, основано на етническия произход. Според практиката на Съда, за да е налице пряка дискриминация¹¹, е достатъчно съображение, свързано с етнически произход, да е предопределило решението за въвеждане на различно третиране. В крайна сметка, само по себе си обстоятелството, че сред жителите в променящите се зони има и лица, които не са „имигранти от незападни страни и техни потомци“, не може да изключи възможността национална правна уредба като разглежданата да се счете за приета въз основа на етническия произход.

След това запитващата юрисдикция трябва да провери дали Законът за обществените жилища води до по-неблагоприятно третиране на някои лица спрямо други, намиращи се в сравнима ситуация.

В това отношение жителите в променящи се зони, изглежда, са изложени на повишен риск техните договори за наем да бъдат предсрочно прекратени, поради приемането на устройствен план за тези зони, с което може да бъде накърнено тяхното основно право на зачитане на жилището¹², докато жителите на уязвимите зони не са изложени на такъв риск, въпреки че по отношение на договора им за наем те, изглежда, се намират в сравнима ситуация.

На второ място, ако запитващата юрисдикция заключи, че разглежданата в главните производства правна уредба не съставлява пряка дискриминация, тя ще трябва да провери също дали е налице непряка дискриминация по смисъла на Директива 2000/43¹³.

¹⁰ Според запитващата юрисдикция датската статистическа служба определя „имигранта“ като лице, което е родено в чужбина и никой от родителите на което не е едновременно роден в Дания и датски гражданин. Понятието „потомък“ означавало лице, което е родено в Дания и никой от родителите на което не е едновременно роден в Дания и датски гражданин или чиито родители, макар да са родени в Дания и да са придобили датско гражданство, запазват и двамата също чуждо гражданство.

¹¹ По смисъла на член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2000/43.

¹² Става въпрос за основно право, гарантирано в член 7 от Хартата, който съдържа права, съответстващи на гарантираните в член 8, параграф 1 от ЕКПЧ. Съгласно практиката на Европейския съд по правата на човека загубата на жилище е едно от най-тежките посегателства върху правото на зачитане на жилището.

¹³ Съгласно член 2, параграф 2, буква б) от Директива 2000/43 проява на непряка дискриминация има, когато видимо неутрална разпорежда, критерий или практика могат да поставят лицата от дадена раса или етнически произход в особено неблагоприятно положение в сравнение с други лица, освен ако разпореждбата, критерият или практиката са обективно оправдани от легитимна цел и средствата за постигане на тази цел са подходящи и необходими.

За тази цел запитващата юрисдикция ще трябва най-напред да провери дали посочената правна уредба¹⁴ поставя в особено неблагоприятно положение лицата, принадлежащи към някои етнически групи.

Съдът уточнява, че съответните разпоредби не трябва непременно да поставят в неблагоприятно положение само лицата с конкретен етнически произход. Тълкуване в противен смисъл трудно би могло да се съчетае с целите на Директива 2000/43, чийто обхват не може да се сведе до борбата срещу случаите на дискриминация спрямо само една етническа група.

След това запитващата юрисдикция ще трябва да определи дали правната уредба е обективно оправдана от легитимна цел и дали средствата за постигане на тази цел са подходящи и необходими.

Що се отнася до преследваните цели, според датското правителство стремежът със Закона за обществените жилища е да се разрешат проблеми, свързани с формирането на „паралелни общества“ и възникнали в датската система на обществени жилища, както и да се осигури успешна интеграция.

Според практиката на Съда целта за гарантиране на успешна интеграция на гражданите на трети страни може да съставлява императивно съображение от общ интерес, тъй като интеграцията на тези граждани е ключов фактор за насърчаване на икономическото и социално сближаване — основна цел на Съюза, посочена в Договора за функционирането на ЕС. Държавите членки по принцип разполагат с широка свобода на преценка, за да приемат мерки за гарантиране на социалното сближаване и интеграцията, включително градоустройствени мерки. Те обаче си остават задължени да спазват забраната на всякаква форма на дискриминация, основана на расата или етническия произход, която забрана е установена в член 21 от Хартата и е конкретизирана с Директива 2000/43.

Що се отнася до спазването на принципа на пропорционалност, първо, трябва да се провери дали мерките, предвидени в разглежданата правна уредба, са годни за постигането на целта за насърчаване на социалното сближаване и интеграцията.

В това отношение запитващата юрисдикция ще трябва да прецени дали с приемането на устройствени планове, за да се разрешат проблеми от социално-икономическо естество, засягащи по-специално някои жилищни зони, тази цел се преследва последователно и систематично, при положение че тази мярка се прилага само за променящите се зони, с изключване на уязвимите зони, в които към проблемите от социално-икономическо естество се подхожда с други средства, целящи да се гарантира социалното сближаване.

Второ, за да се определи дали такава мярка е необходима, запитващата юрисдикция ще трябва да провери дали преследваната цел може да се постигне също толкова ефикасно с други средства, които засягат в по-малка степен гарантираните на съответните лица права и свободи. Ако това не е така, тя ще трябва да провери също дали причинените с посочената мярка неудобства не са несъразмерни и дали тя не накърнява прекомерно легитимните интереси на жителите в променящите се зони, по-специално предвид тяхното основно право на зачитане на жилището.

¹⁴ Макар да е формулирана или прилагана привидно неутрално, при отчитане на фактори, различни от фактора „етнически произход“.