



Zbirka odločb sodne prakse

Zadeva C-417/23

Slagelse Almennyttige Boligselskab Afdeling Schackenborgvænge in drugi

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Østre Landsret – Nordhavn (Danska))

Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 18. decembra 2025

„Predhodno odločanje – Enako obravnavanje oseb ne glede na raso ali narodnost – Direktiva 2000/43/ES – Pojmi ‚narodnost‘, ‚neposredna diskriminacija‘ in ‚posredna diskriminacija‘ – Nacionalna zakonodaja, ki zahteva sprejetje prostorskih načrtov za zmanjšanje deleža javnih družinskih stanovanj na nekaterih stanovanjskih območjih – Določitev teh območij glede na delež ‚priseljencev iz nezahodnih držav in njihovih potomcev‘ – Utemeljitev – Socialna kohezija in vključevanje – Stanovanjska politika – Člen 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Pravica do spoštovanja stanovanja – Sorazmernost“

1. *Pravo Evropske unije – Načela – Enako obravnavanje – Enako obravnavanje oseb ne glede na raso ali narodnost – Direktiva 2000/43 – Področje uporabe – Dajanje javnih stanovanj na voljo za najemnikino, katere znesek je nižji od tržne cene – Vključitev (člen 57 PDEU; Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 21; Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2006/123, člen 4, točka 1; Direktiva Sveta 2000/43, člen 3(1)(h))*

(Glej točke od 53 do 59 in 63.)

2. *Pravo Evropske unije – Načela – Enako obravnavanje – Enako obravnavanje oseb ne glede na raso ali narodnost – Direktiva 2000/43 – Diskriminacija, ki temelji na narodnosti – Narodnost – Pojem – Opredelitev na podlagi kombinacije meril (Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 21; Direktiva Sveta 2000/43)*

(Glej točke 72, 73 in od 81 do 86.)

3. *Pravo Evropske unije – Načela – Enako obravnavanje – Enako obravnavanje oseb ne glede na raso ali narodnost – Direktiva 2000/43 – Nacionalni ukrep, ki je neposredno diskriminatoren – Pojem – Nacionalna zakonodaja, ki nalaga sprejetje prostorskih načrtov za zmanjšanje deleža javnih družinskih stanovanj na stanovanjskih območjih, za katera je značilno, da delež priseljencev iz nezahodnih držav in njihovih potomcev na teh območjih presega 50 odstotkov – Vključitev – Pogoji – Zakonodaja, ki temelji na narodnosti večine prebivalcev teh stanovanjskih območij – Manj ugodno obravnavanje prebivalcev teh območij*

v primerjavi s prebivalci območij, ki so s socialno-ekonomskega vidika primerljiva, vendar nimajo te značilnosti
(Direktiva Sveta 2000/43, člen 2(2)(a))

(Glej točke 99, 100, od 105 do 108, 128 in 129 ter točko 1 izreka.)

4. *Pravo Evropske unije – Načela – Enako obravnavanje – Enako obravnavanje oseb ne glede na raso ali narodnost – Direktiva 2000/43 – Obseg – Boj proti diskriminaciji, ki se nanaša na eno ali več etničnih skupin*
(Direktiva Sveta 2000/43)

(Glej točke 101, 102 in 104.)

5. *Pravo Evropske unije – Načela – Enako obravnavanje – Enako obravnavanje oseb ne glede na raso ali narodnost – Direktiva 2000/43 – Nacionalni ukrep, ki je neposredno diskriminatoren – Merila – Manj ugodno obravnavanje – Primerljiv položaj – Nacionalna zakonodaja, ki nalaga sprejetje prostorskih načrtov za zmanjšanje deleža javnih družinskih stanovanj na stanovanjskih območjih, za katera je značilno, da delež priseljencev iz nezahodnih držav in njihovih potomcev na teh območjih presega 50 odstotkov – Neobstoj take obveznosti za območja, ki so s socialno-ekonomskega vidika primerljiva, vendar nimajo te značilnosti – Večje tveganje predčasne odpovedi najemnih pogodb za prebivalce prvonavedenih območij – Tveganje, ki mu prebivalci drugonavedenih območij niso izpostavljeni – Tveganje, ki lahko pomeni manj ugodno obravnavanje*
(Direktiva Sveta 2000/43, člen 2(2)(a))

(Glej točke 113, 117, 120 in 123.)

6. *Pravo Evropske unije – Načela – Enako obravnavanje – Enako obravnavanje oseb ne glede na raso ali narodnost – Direktiva 2000/43 – Nacionalni ukrep, ki je posredno diskriminatoren – Določba, merilo ali praksa, ki je na videz nevtralna in lahko povzroča posebno neugoden položaj – Pojem – Presoja nacionalnega sodišča – Določba, merilo ali praksa, ki lahko povzroča neugoden položaj za več etničnih skupin – Vključitev*
(Direktiva Sveta 2000/43, člen 2(2)(b))

(Glej točke od 134 do 137, 139 in 140.)

7. *Pravo Evropske unije – Načela – Enako obravnavanje – Enako obravnavanje oseb ne glede na raso ali narodnost – Direktiva 2000/43 – Nacionalni ukrep, ki je posredno diskriminatoren – Pojem – Nacionalna zakonodaja, ki nalaga sprejetje prostorskih načrtov za zmanjšanje deleža javnih družinskih stanovanj na stanovanjskih območjih, za katera je značilno, da delež priseljencev iz nezahodnih držav in njihovih potomcev na teh območjih presega 50 odstotkov – Vključitev – Pogoji – Nacionalna zakonodaja, ki v posebno neugoden položaj postavlja osebe, ki pripadajo nekaterim etničnim skupinam – Nacionalna zakonodaja, ki pri uresničevanju nujnega cilja v splošnem interesu ne spoštuje načela sorazmernosti – Presoja nacionalnega sodišča*
(Direktiva Sveta 2000/43, člen 2(2)(b))

(Glej točke 144, 165, od 168 do 170 in od 173 do 175 ter točko 2 izreka.)

8. *Pravo Evropske unije – Načela – Enako obravnavanje – Enako obravnavanje oseb ne glede na raso ali narodnost – Direktiva 2000/43 – Nacionalni ukrep, ki je posredno diskriminatoren – Utemeljitev z uresničevanjem legitimnih ciljev – Cilj v zvezi s socialno kohezijo in integracijo – Dopustnost – Pogoj – Ukrep, ki je primeren za uresničitev tega cilja in ki je nujen – Presoja nacionalnega sodišča (Direktiva Sveta 2000/43, člen 2(2)(b))*

(Glej točke 149, 150, 156 in od 159 do 163.)

Povzetek

Sodišče, pri katerem je Østre Landsret (višje sodišče za vzhodno Dansko, Danska) vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, je v sestavi velikega senata podalo pojasnila glede pojma „narodnost“ iz Direktive 2000/43¹ in natančneje opredelilo pojma „neposredna diskriminacija“ in „posredna diskriminacija“ na podlagi narodnosti.²

V postopku v glavni stvari gre za spore med javnimi najemodajalci oziroma ministrstvom, pristojnim za stanovanjska vprašanja³, in najemniki javnih družinskih stanovanj glede nacionalne zakonodaje, ki določa obveznost, da se sprejmejo prostorski načrti za zmanjšanje deleža javnih družinskih stanovanj na nekaterih stanovanjskih območjih, imenovanih „območja preobrazbe“.

Stanovanjski območji, na katerih prebivajo ti najemniki, in sicer Ringparken, ki je v občini Slagelse (Danska), in Mjølnerparken, ki je v občini København (Danska), sta bili opredeljeni kot „območji preobrazbe“ v smislu danskega zakona o javnih stanovanjih⁴ na podlagi socialno-ekonomskih meril in zato, ker več kot 50 % prebivalcev teh območij spada v kategorijo „priseljencev iz nezahodnih držav“⁵ in njihovih potomcev“ v smislu tega zakona.

V skladu s tem, kar določa navedeni zakon, so javni najemodajalci in zadevni občini pripravili prostorska načrta za ti stanovanjski območji, da bi se delež javnih družinskih stanovanj zmanjšal na 40 % vseh stanovanj na navedenih stanovanjskih območjih. Ta prostorska načrta so odobrili pristojni organi.

Kar zadeva stanovanjsko območje Ringparken, se je javni najemodajalec Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (v nadaljevanju: SAB), odgovoren za upravljanje naselja Schackenborgvænge, ki je na tem območju, odločil, da bo 136 družinskih javnih stanovanj prodal zasebnemu kupcu. SAB je nato odpovedal 17 najemnih pogodb za stanovanja v tem naselju, ker najemniki niso izpolnjevali pogojev, da bi ostali, ki jih je odobrila občina. Ker so najemniki,

¹ Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 20, zvezek 1, str. 23).

² V členu 2(1) te direktive je načelo enakega obravnavanja opredeljeno tako, da pomeni, da ne sme biti nobene neposredne ali posredne diskriminacije na podlagi rase ali narodnosti.

³ Social-, Bolig- og Ældreministeriet (ministrstvo za socialne zadeve, stanovanjska vprašanja in starejše, Danska).

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1877 om almene boliger m.v. (Almenboligloven) (uredba o kodifikaciji št. 1877 o, med drugim, javnih stanovanjih (zakon o javnih stanovanjih)) z dne 27. septembra 2021 (v nadaljevanju: zakon o javnih stanovanjih).

⁵ Pojem „nezahodne države“, ki ga je razvil Danmarks Statistik (danski statistični urad), zajema vse države, ki niso države članice Unije, Andora, Islandija, Lihtenštajn, Monako, Norveška, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, San Marino, Švica, Vatikanska mestna država, Kanada, Združene države, Avstralija in Nova Zelandija.

med katerimi so bili nekateri rojeni v „nezahodni državi“ ali so državljani take države v smislu zakona o javnih stanovanjih, nasprotovali odpovedi svojih najemnih pogodb, je SAB vložil tožbo za ugotovitev, da je bila odpoved navedenih najemnih pogodb zakonita.

Kar zadeva stanovanjsko območje Mjølnerparken, je javni najemodajalec, ki upravlja naselje na tem stanovanjskem območju, sklenil dogovor o prodaji blokov v tem naselju. Več najemnikov, ki prebivajo v teh blokih, od katerih so bili nekateri rojeni v „nezahodnih državah“ v smislu zakona o javnih stanovanjih ali so potomci oseb, rojenih v takih državah, je vložilo tožbo, s katero je predlagalo, naj se ugotovi, da odobritev prostorskega načrta za to stanovanjsko območje s strani ministrstva, pristojnega za stanovanjska vprašanja, ni veljavna.

Višje sodišče za vzhodno Dansko, ki je predložitveno sodišče, se sprašuje, ali nacionalna ureditev, ki določa obveznost sprejetja prostorskih načrtov za zmanjšanje odstotka javnih družinskih stanovanj na stanovanjskih območjih, za katera je med drugim značilno, da je v zadnjih petih letih delež „priseljencev iz nezahodnih držav in njihovih potomcev“ na njih presegel 50 %, uvaja neposredno ali posredno diskriminacijo na podlagi narodnosti v smislu člena 2(2)(a) in (b) Direktive 2000/43.

Presoja Sodišča

Potem ko je Sodišče pojasnilo, da spori o glavni stvari v delu, v katerem se nanašajo na danski sistem družinskih javnih stanovanj, spadajo na stvarno področje uporabe Direktive 2000/43, je preučilo, na prvem mestu, ali lahko uporaba merila v zvezi z „nezahodnimi priseljenci in njihovimi potomci“ pomeni neposredno diskriminacijo na podlagi narodnosti v smislu člena 2(2)(a) Direktive 2000/43.

Za to je najprej razložilo pojem „narodnost“, ki ga je treba, ker ni opredelitve v Direktivi 2000/43, opredeliti na podlagi kombinacije meril, kot so nacionalnost, vera, jezik, kulturno in tradicionalno poreklo ter življenjsko okolje.

V ta namen kontekst, v katerega je umeščen pojem „narodnost“ v smislu člena 2 Direktive 2000/43,⁶ omogoča pridobitev pojasnil glede razlage tega pojma. Tako iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice⁷ kot iz besedila člena 1 Mednarodne konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije⁸ izhaja, da je diskriminacija na podlagi narodnosti osebe oblika rasne diskriminacije.

Poleg tega, čeprav niti merilo državljanstva osebe niti merilo države njenega rojstva nista zadostna podlaga za domnevo pripadnosti določeni etnični skupini, se lahko obe v povezavi z drugimi elementi upoštevata pri ugotavljanju pripadnosti etnični skupini.

⁶ Ta direktiva je na stvarnih področjih, ki jih zajema, konkreten izraz načela prepovedi diskriminacije na podlagi rase in narodnosti, določenega v členu 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). Člen 21(1) Listine se zgleduje zlasti po členu 14 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu (v nadaljevanju: EKČP), in se, če ustreza temu členu, uporablja v skladu z njim.

⁷ Sodna praksa v zvezi s členom 14 EKČP.

⁸ V uvodni izjavi 3 Direktive 2000/43 je navedeno, da je pravica vsakogar do enakosti pred zakonom in do zaščite pred diskriminacijo univerzalna pravica, priznana z različnimi mednarodnimi sporazumi, med katerimi je Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, sprejeta 21. decembra 1965.

Sodišče je nato razložilo pojem „neposredna diskriminacija“ na podlagi narodnosti v smislu Direktive 2000/43.⁹

V zvezi s tem je Sodišče poudarilo, da različno obravnavanje območij preobrazbe, ki morajo biti predmet prostorskega načrta za zmanjšanje odstotka javnih družinskih stanovanj, in tako imenovanih „ranljivih“ območij v smislu zakona o javnih stanovanjih, za katera taka zahteva ne velja, čeprav so tudi zanje značilne problematične socialno-ekonomske razmere, vendar na njih delež „priseljencev iz nezahodnih držav in njihovih potomcev“ ne presega 50 %, očitno temelji predvsem na zadnjenavedenem merilu.

Ker je to merilo določeno v danskem pravu, mora predložitveno sodišče najprej ugotoviti, ali se z njim uvaja različno obravnavanje na podlagi narodnosti.

V zvezi s tem je Sodišče navedlo, da v skladu z zadevno ureditvijo pojma „priseljenec“ in „potomec“ temeljita na kompleksni kombinaciji meril v zvezi z državo rojstva zadevne osebe ali državo rojstva in državljanstvom njenih staršev,¹⁰ ki sama po sebi ne zadostujejo za ugotovitev pripadnosti etnični skupini. Pojasnilo je, da je za splošno merilo, kakršno je to v obravnavani zadevi, mogoče šteti, da temelji na narodnosti zadevnih oseb, čeprav se lahko nanaša na več narodnosti. Nasprotna razlaga bi Direktivi 2000/43 odvzela polni učinek. Poleg tega lahko pripravljeno gradivo za zakonodajo, v katero navedeno merilo spada, vsebuje elemente, ki so upoštevni za ugotovitev, ali gre pri tej zakonodaji za različno obravnavanje na podlagi narodnosti. V skladu s sodno prakso Sodišča za obstoj neposredne diskriminacije¹¹ zadostuje, da je bil za odločitev o uvedbi različnega obravnavanja odločilen preudarek, vezan na narodnost. Nazadnje, zgolj okoliščina, da so med prebivalci območij preobrazbe tudi osebe, ki niso „priseljenci iz nezahodnih držav in njihovi potomci“, ne more izključiti presoje, da je bila nacionalna ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, sprejeta na podlagi narodnosti.

Nato mora predložitveno sodišče preveriti, ali je posledica zakona o javnih stanovanjih to, da so nekatere osebe obravnavane manj ugodno kot druge osebe v primerljivem položaju.

V zvezi s tem se zdi, da za prebivalce območij preobrazbe obstaja večje tveganje predčasne odpovedi njihovih najemnih pogodb zaradi sprejetja prostorskega načrta za ta območja, kar bi lahko posegalo v njihovo temeljno pravico do spoštovanja stanovanja¹², medtem ko prebivalci ranljivih območij niso izpostavljeni takemu tveganju, čeprav se zdi, da so, kar zadeva njihove najemne pogodbe, v primerljivem položaju.

⁹ Člen 2(2)(a) Direktive 2000/43 določa, da se za namene uporabe odstavka 1 tega člena šteje, da se za neposredno diskriminacijo šteje, če se ena oseba obravnava manj ugodno, kakor se obravnava, se je obravnavala ali pa bi se obravnavala druga oseba v primerljivem položaju na podlagi rase ali narodnosti.

¹⁰ Po navedbah predložitvenega sodišča danski statistični urad „priseljence“ opredeljuje kot osebo, rojeno v tujini, katere nobeden od staršev ni hkrati rojen na Danskem in danski državljan. Pojem „potomec“ naj bi označeval osebo, rojeno na Danskem, katere nobeden od staršev ni hkrati rojen na Danskem in danski državljan ali katere starši so, čeprav so bili rojeni na Danskem in so pridobili dansko državljanstvo, ohranili tudi svoje tuje državljanstvo.

¹¹ V smislu člena 2(2)(a) Direktive 2000/43.

¹² Gre za temeljno pravico, zagotovljeno s členom 7 Listine, ki vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim s členom 8(1) EKČP. Iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice izhaja, da je izguba bivališča ena od najhujših kršitev pravice do spoštovanja stanovanja.

Na drugem mestu, če bi predložitveno sodišče ugotovilo, da ureditev iz postopka v glavni stvari ne pomeni neposredne diskriminacije, bo moralo preučiti še obstoj posredne diskriminacije v smislu Direktive 2000/43.¹³

V ta namen bo moralo predložitveno sodišče najprej preučiti, ali navedena ureditev¹⁴ osebe, ki pripadajo nekaterim etničnim skupinam, postavlja v posebno neugoden položaj.

Sodišče je pojasnilo, da ni nujno, da je učinek zadevnih določb to, da je v slabši položaj postavljena ena sama narodnost. Nasprotna razlaga bi bila težko združljiva s cilji Direktive 2000/43, katere področje uporabe ne more biti omejeno na boj proti diskriminaciji, ki zadeva samo eno etnično skupino.

Dalje, predložitveno sodišče bo moralo ugotoviti, ali je ureditev objektivno utemeljena z legitimnim ciljem in ali so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in potrebna.

Kar zadeva zastavljene cilje, je po navedbah danske vlade namen zakona o javnih stanovanjih rešiti težave, povezane z oblikovanjem „vzporednih družb“, ki so se pojavile v danskem sistemu javnih stanovanj, in zagotoviti uspešno integracijo.

V skladu s sodno prakso Sodišča lahko cilj zagotavljanja uspešnega vključevanja državljanov tretjih držav pomeni nujni razlog v splošnem interesu, saj je vključevanje teh državljanov ključni element pri spodbujanju ekonomske in socialne kohezije, ki je temeljni cilj Unije, določen v Pogodbi DEU. Države članice imajo načeloma široko polje proste presoje pri sprejemanju ukrepov za zagotavljanje socialne kohezije in vključevanja, vključno z urbanističnimi ukrepi. Vendar morajo še vedno spoštovati prepoved vsakršne diskriminacije na podlagi rase ali narodnosti, ki je določena v členu 21 Listine in konkretizirana z Direktivo 2000/43.

Kar zadeva spoštovanje načela sorazmernosti, je treba, prvič, preučiti, ali so ukrepi, določeni z zadevno ureditvijo, primerni za uresničitev cilja spodbujanja socialne kohezije in vključevanja.

V zvezi s tem bo moralo predložitveno sodišče presoditi, ali sprejetje prostorskih načrtov za rešitev socialno-ekonomskih problemov, ki zadevajo zlasti nekatera stanovanjska območja, dosledno in sistematično sledi temu cilju, čeprav se ta ukrep uporablja le za območja preobrazbe, ne pa tudi za ranljiva območja, na katerih se podobni socialno-ekonomski problemi rešujejo z drugimi sredstvi, namenjenimi zagotavljanju socialne kohezije.

Drugič, za ugotovitev, ali je tak ukrep potreben, bo moralo predložitveno sodišče preveriti, ali je zastavljeni cilj mogoče enako učinkovito doseči z drugimi sredstvi, ki manj posegajo v pravice in svoboščine, zagotovljene zadevnim osebam. Če ni tako, bo moralo preučiti še, ali nevšečnosti, povzročene s tem ukrepom, niso nesorazmerne in ali ta ukrep ne posega pretirano v legitime interese prebivalcev območij preobrazbe, zlasti glede njihove temeljne pravice do spoštovanja stanovanja.

¹³ Na podlagi člena 2(2)(b) Direktive 2000/43 gre za posredno diskriminacijo, če bi na videz nevtralna določba, merilo ali praksa postavila osebe neke rase ali narodnosti v posebno neugoden položaj v primerjavi z drugimi osebami, razen če to določbo, merilo ali prakso objektivno upravičuje zakoniti cilj ter če so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in potrebna.

¹⁴ Čeprav je navidezno oblikovana ali uporabljena nevtralno, ob upoštevanju dejavnikov, med katerimi ni narodnosti.