



Zbornik sudske prakse

Predmet C-417/23

Slagelse Almennyttige Boligselskab Afdeling Schackenborgvænge i dr.

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Østre Landsret - Nordhavn, Danska)

Presuda Suda (veliko vijeće) od 18. prosinca 2025.

„Zahtjev za prethodnu odluku – Jednako postupanje prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo – Direktiva 2000/43/EZ – Pojmovi ‚etničko podrijetlo‘, ‚izravna diskriminacija‘ i ‚neizravna diskriminacija‘ – Nacionalni propis kojim se zahtijeva donošenje planova prostornog razvoja namijenjenih smanjenju postotka obiteljskih javnih stanova u određenim stambenim područjima – Utvrđivanje tih područja na temelju udjela ‚imigranata i njihovih potomaka iz nezapadnih zemalja‘ – Opravdanje – Socijalna kohezija i integracija – Stambena politika – Članak 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na poštovanje doma – Proporcionalnost”

1. *Pravo Europske unije – Načela – Jednako postupanje – Jednako postupanje prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo – Direktiva 2000/43 – Područje primjene – Stavljanje na raspolaganje javnih stanova u zamjenu za najamninu u iznosu nižem od tržišne cijene – Uključenost (čl. 57. UFEU-a; Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 21.; Direktiva 2006/123 Europskog parlamenta i Vijeća, čl. 4. t. 1., Direktiva Vijeća 2000/43, čl. 3. st. 1. t. (h))*

(t. 53.-59., 63.)

2. *Pravo Europske unije – Načela – Jednako postupanje – Jednako postupanje prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo – Direktiva 2000/43 – Diskriminacija na temelju etničkog podrijetla – Etničko podrijetlo – Pojam – Određivanje na temelju kombinacije kriterija (Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 21.; Direktiva Vijeća 2000/43)*

(t. 72., 73., 81.-86.)

3. *Pravo Europske unije – Načela – Jednako postupanje – Jednako postupanje prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo – Direktiva 2000/43 – Nacionalna mjera koja uključuje izravnu diskriminaciju – Pojam – Nacionalni propis kojim se nalaže donošenje planova prostornog razvoja namijenjenih smanjenju postotka obiteljskih javnih stanova u stambenim područjima u kojima je udio imigranata iz nezapadnih zemalja i*

njihovih potomaka veći od 50 % – Uključenost – Pretpostavke – Propis koji se temelji na etničkim podrijetlima većine stanovnika tih stambenih područja – Nepovoljnije postupanje prema stanovnicima tih područja u odnosu na stanovnike područja koja su usporediva sa socioekonomskog gledišta, ali nemaju takvo obilježje
(Direktiva Vijeća 2000/43, čl. 2. st. 2. t. (a))

(t. 99., 100., 105.-108., 128., 129.), t. 1. izreke)

4. *Pravo Europske unije – Načela – Jednako postupanje – Jednako postupanje prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo – Direktiva 2000/43 – Doseg – Borba protiv diskriminacija usmjerenih na jednu etničku skupinu ili više njih*
(Direktiva Vijeća 2000/43)

(t. 101., 102., 104.)

5. *Pravo Europske unije – Načela – Jednako postupanje – Jednako postupanje prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo – Direktiva 2000/43 – Nacionalna mjera koja uključuje izravnu diskriminaciju – Kriteriji – Nepovoljnije postupanje – Usporediva situacija – Nacionalni propis kojim se nalaže donošenje planova prostornog razvoja namijenjenih smanjenju postotka obiteljskih javnih stanova u stambenim područjima u kojima je udio imigranata iz nezapadnih zemalja i njihovih potomaka veći od 50 % – Nepostojanje takve obveze za područja koja su usporediva sa socioekonomskog gledišta, ali nemaju takvo obilježje – Povećani rizik od prijevremenog raskida ugovora o najmu za stanovnike prvih područja – Rizik koji ne postoji za stanovnike drugih područja – Rizik koji može predstavljati nepovoljnije postupanje*
(Direktiva Vijeća 2000/43, čl. 2. st. 2. t. (a))

(t. 113., 117., 120., 123.)

6. *Pravo Europske unije – Načela – Jednako postupanje – Jednako postupanje prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo – Direktiva 2000/43 – Nacionalna mjera koja uključuje neizravnu diskriminaciju – Naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa koja osobu može dovesti u posebno nepovoljan položaj – Pojam – Ocjena nacionalnog suda – Odredba, kriterij ili praksa koji mogu dovesti u nepovoljan položaj više etničkih skupina – Uključenost*
(Direktiva Vijeća 2000/43, čl. 2. st. 2. t. (b))

(t. 134.-137., 139., 140.)

7. *Pravo Europske unije – Načela – Jednako postupanje – Jednako postupanje prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo – Direktiva 2000/43 – Nacionalna mjera koja uključuje neizravnu diskriminaciju – Pojam – Nacionalni propis kojim se nalaže donošenje planova prostornog razvoja namijenjenih smanjenju postotka obiteljskih javnih stanova u stambenim područjima u kojima je udio imigranata iz nezapadnih zemalja i njihovih potomaka veći od 50 % – Uključenost – Pretpostavke – Nacionalni propis koji dovodi u posebno nepovoljan položaj osobe koje pripadaju određenim etničkim skupinama –*

Nacionalni propis koji radi ostvarenja važnog cilja u općem interesu koji slijedi ne poštuje načelo proporcionalnosti – Ocjena nacionalnog suda (Direktiva Vijeća 2000/43, čl. 2. st. 2. t. (b))

(t. 144., 165., 168.-170., 173.-175., t. 2. izreke)

8. *Pravo Europske unije – Načela – Jednako postupanje – Jednako postupanje prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo – Direktiva 2000/43 – Nacionalna mjera koja uključuje neizravnu diskriminaciju – Opravdanje koje se temelji na ostvarivanju legitimnih ciljeva – Cilj koji se odnosi na socijalnu koheziju i integraciju – Dopuštenost – Uvjet – Mjera koja je nužna i prikladna za postizanje tog cilja – Ocjena nacionalnog suda (Direktiva Vijeća 2000/43, čl. 2. st. 2. t. (b))*

(t. 149., 150., 156., 159.-163.)

Kratak prikaz

Odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio Østre Landsret (Žalbeni sud regije Istok, Danska), Sud, zasjedajući u velikom vijeću, pojašnjava pojam „etničko podrijetlo” iz Direktive 2000/43¹ i definira pojmove „izravna diskriminacija” i „neizravna diskriminacija” na temelju etničkog podrijetla².

Glavni postupci vode se između danskih javnih najmodavaca ili ministarstva nadležnog za stanovanje³ i najomprimaca obiteljskih javnih stanova u pogledu nacionalnog propisa kojim se predviđa obveza donošenja planova prostornog razvoja namijenjenih smanjenju postotka obiteljskih javnih stanova u određenim stambenim područjima nazvanima „područja transformacije”.

Stambena područja u kojima žive ti najomprimci, odnosno Ringparken, smješten u općini Slagelse (Danska), i Mjølnerparken, koji se nalazi u općini Kopenhagen (Danska), kvalificirana su kao „područja transformacije” u smislu danskog Zakona o javnom stanovanju⁴ zbog socioekonomskih kriterija i činjenice da više od 50 % stanovnika tih stambenih područja pripada kategoriji „imigranti i njihovi potomci iz nezapadnih zemalja”⁵ u smislu tog zakona.

U skladu s onim što je predviđeno navedenim zakonom, izrađeni su planovi prostornog razvoja tih stambenih područja između javnih najmodavaca i dotičnih općina kako bi se udio obiteljskih javnih stanova smanjio na 40 % svih stanova u navedenim stambenim područjima. Te su planove prostornog razvoja odobrila nadležna tijela.

¹ Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo (SL 2000., L 180, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 19.)

² Članak 2. stavak 1. te direktive konkretizira načelo jednakog postupanja na način da se ono odnosi na nepostojanje izravne ili neizravne diskriminacije na temelju rasnog ili etničkog podrijetla.

³ Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Ministarstvo socijalne skrbi, stanovanja i starijih osoba, Danska)

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1877 om almene boliger m.v. (almenboligloven) (Odluka o kodifikaciji br. 1877 o, među ostalim, javnom stanovanju (Zakon o javnom stanovanju)) od 27. rujna 2021. (u daljnjem tekstu: Zakon o javnom stanovanju)

⁵ Pojam „nezapadne zemlje” koji je razvio Danmarks Statistik (danski Ured za statistiku) obuhvaća sve zemlje osim država članica Europske unije, Andore, Islanda, Lihtenštajna, Monaka, Norveške, Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, San Marina, Švicarske, Države Vatikanskoga Grada, Kanade, Sjedinjenih Američkih Država, Australije i Novog Zelanda.

U pogledu Ringparkena, javni najmodavac Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (u daljnjem tekstu: SAB), zadužen za upravljanje Schackenborgvængeom, koji se nalazi na tom području, odlučio je prodati 136 obiteljskih javnih stanova privatnom kupcu. SAB je slijedom toga raskinuo 17 najмова za stambene objekte koji se nalaze u tom naselju jer najmoprimci nisu ispunjavali uvjete za ostanak u objektu koje je odobrila općina. Budući da su se najmoprimci, od kojih su neki rođeni u „nezapadnim zemljama” ili su državljani takve zemlje u smislu Zakona o javnom stanovanju, usprotivili raskidu svojeg najma, SAB je podnio tužbu kako bi se utvrdilo da je raskid navedenog najma zakonit.

U pogledu Mjølnerparkena, javni najmodavac koji upravlja naseljem smještenim u tom stambenom području sklopio je ugovor o prodaji blokova koji se nalaze u tom naselju. Više najmoprimaca koji žive u tim blokovima, od kojih su neki rođeni ili su potomci osoba rođenih u „nezapadnim zemljama” u smislu Zakona o javnom stanovanju, podnijelo je tužbu za utvrđenje da je odobrenje plana prostornog razvoja za to stambeno područje od strane ministarstva nadležnog za stanovanje bilo nevaljano.

Žalbeni sud regije Istok, koji je sud koji je uputio zahtjev, pita se uvodi li nacionalni propis kojim se predviđa obveza donošenja planova prostornog razvoja namijenjenih smanjenju postotka obiteljskih javnih stanova u stambenim područjima koja su obilježena, među ostalim, činjenicom da je tijekom posljednjih pet godina udio osoba koje su „imigranti i njihovi potomci iz nezapadnih zemalja” u njima premašio 50 %, izravnu ili neizravnu diskriminaciju na temelju etničkog podrijetla u smislu članka 2. stavka 2. točaka (a) i (b) Direktive 2000/43.

Ocjena Suda

Nakon što je pojasnio da su glavni postupci, u dijelu u kojem se odnose na danski sustav obiteljskih javnih stanova, obuhvaćeni materijalnim područjem primjene Direktive 2000/43, Sud ispituje, na prvom mjestu, može li primjena kriterija koji se odnosi na „imigrante i njihove potomke iz nezapadnih zemalja” predstavljati izravnu diskriminaciju na temelju etničkog podrijetla u smislu članka 2. stavka 2. točke (a) Direktive 2000/43.

U tu svrhu on najprije tumači pojam „etničko podrijetlo” koji, u nedostatku definicije u Direktivi 2000/43, treba definirati na temelju kombinacije kriterija, kao što je zajednica državljanstva, religije, jezika, kulturalnog i tradicijskog podrijetla i životne sredine.

U tu se svrhu pojašnjenja u pogledu tumačenja pojma „etničko podrijetlo” u smislu članka 2. Direktive 2000/43⁶ mogu dobiti na temelju konteksta u kojem se on nalazi. Tako i iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava⁷ i iz teksta članka 1. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije⁸ proizlazi da diskriminacija na temelju etničkog podrijetla osobe predstavlja oblik rasne diskriminacije.

⁶ Ta direktiva predstavlja konkretan izraz, u materijalnim područjima koja obuhvaća, načela nediskriminacije na temelju rasnog ili etničkog podrijetla utvrđenog u članku 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Njezin članak 21. stavak 1. nadahnut je, među ostalim, člankom 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP) i, u dijelu u kojem se podudara s njim, primjenjuje se u skladu s njime.

⁷ Sudska praksa koja se odnosi na članak 14. EKLJP-a

⁸ U uvodnoj izjavi 3. Direktive 2000/43 navodi se da pravo svake osobe na jednakost pred zakonom i na zaštitu od diskriminacije predstavlja opće pravo priznato, među ostalim, Međunarodnom konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, donesenom 21. prosinca 1965.

Osim toga, iako ni kriterij državljanstva neke osobe ni kriterij zemlje njezina rođenja nisu sami po sebi dovoljni da bi se na njima temeljila pretpostavka pripadnosti određenoj etničkoj skupini, i jedno i drugo može se uzeti u obzir, zajedno s drugim elementima, kako bi se zaključilo o pripadnosti određenoj etničkoj skupini.

Sud zatim tumači pojam „izravna diskriminacija” na temelju etničkog podrijetla u smislu Direktive 2000/43⁹.

U tom pogledu Sud ističe da se čini da se razlika u postupanju utvrđena između područja transformacije koja su predmet plana prostornog razvoja namijenjenog za smanjenje postotka obiteljskih javnih stanova, i takozvanih „osjetljivih” područja u smislu Zakona o javnom stanovanju, koja ne podliježu takvom zahtjevu, iako ih također obilježava problematično socioekonomsko stanje, ali u kojima udio „imigranata i njihovih potomaka iz nezapadnih zemalja” ne premašuje 50 %, ponajprije temelji na potonjem kriteriju.

Budući da je taj kriterij predviđen danskim pravom, na sudu koji je uputio zahtjev je da najprije utvrdi uspostavlja li on različito postupanje na temelju etničkog podrijetla.

U tu svrhu Sud navodi da se, u skladu s predmetnim propisom, pojmovi „imigrant” i „potomak” temelje na složenoj kombinaciji kriterija koji se odnose na zemlju rođenja dotične osobe ili na zemlju rođenja i državljanstvo njezinih roditelja¹⁰, koji zasebno nisu dovoljni za utvrđivanje pripadnosti etničkoj skupini. Pojašnjava da se može smatrati da se opći kriterij kao što je onaj o kojem je ovdje riječ temelji na etničkom podrijetlu dotičnih osoba čak i ako se može odnositi na više etničkih podrijetla. Suprotno tumačenje lišilo bi Direktivu 2000/43 svakog korisnog učinka. Osim toga, pripremni akti zakonodavstva kojeg je navedeni kriterij dio mogu sadržavati elemente relevantne za utvrđivanje provodi li se tim zakonodavstvom različito postupanje na temelju etničkog podrijetla. U skladu sa sudskom praksom Suda, za postojanje izravne diskriminacije¹¹ dovoljno je da je razlog povezan s etničkim podrijetlom bio odlučujuć za donošenje odluke kojom se uvodi različito postupanje. Naposljetku, sama okolnost da stanovnici područja transformacije uključuju i osobe koje nisu „imigranti i njihovi potomci iz nezapadnih zemalja” ne može isključiti to da se može smatrati da je nacionalni propis poput onog o kojem je riječ donesen na temelju etničkog podrijetla.

Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev mora provjeriti ima li Zakon o javnom stanovanju za učinak to da se prema određenim osobama postupa nepovoljnije nego prema drugim osobama koje se nalaze u usporedivoj situaciji.

⁹ Članak 2. stavak 2. točka (a) Direktive 2000/43 pojašnjava da za potrebe primjene stavka 1. tog članka izravna diskriminacija postoji ako se prema nekoj osobi zbog njezina rasnog ili etničkog podrijetla postupa, ako se postupalo ili bi se postupalo nepovoljnije nego prema nekoj drugoj osobi u usporedivoj situaciji.

¹⁰ Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev danski ured za statistiku definira „imigranta” kao osobu rođenu u inozemstvu čiji nijedan od roditelja nije rođen u Danskoj i nije danski državljanin. Pojam „potomak” je osoba koja je rođena u Danskoj, ali nijedan od njezinih roditelja nije rođen u Danskoj i nije danski državljanin, ili oba njezina roditelja, čak i ako su rođeni u Danskoj i ako su stekli dansko državljanstvo, i dalje imaju i strano državljanstvo.

¹¹ U smislu članka 2. stavka 2. točke (a) Direktive 2000/43

U tom pogledu, čini se da stanovnicima područja transformacije prijeti povećan rizik od prijevremenog raskida njihovih ugovora o najmu zbog donošenja planova prostornog razvoja tih područja, koji može ugroziti njihovo temeljno pravo na poštovanje doma¹², dok stanovnici osjetljivih područja nisu izloženi takvom riziku, iako se čini da se, što se tiče najma, nalaze u usporedivoj situaciji.

Na drugom mjestu, u slučaju da sud koji je uputio zahtjev zaključi da propis o kojem je riječ u glavnom postupku ne predstavlja izravnu diskriminaciju, on će i dalje morati ispitati postojanje neizravne diskriminacije u smislu Direktive 2000/43¹³.

U tu će svrhu sud koji je uputio zahtjev najprije morati ispitati stavlja li navedeni propis¹⁴ osobe koje pripadaju određenim etničkim skupinama u posebno nepovoljan položaj.

Sud pojašnjava da predmetne odredbe ne moraju nužno imati učinak stavljanja u nepovoljniji položaj samo jednog određenog etničkog podrijetla. Suprotno tumačenje bilo bi teško uskladiti s ciljevima Direktive 2000/43, čiji se doseg ne može ograničiti na borbu protiv diskriminacija usmjerenih na samo jednu etničku skupinu.

Nadalje, sud koji je uputio zahtjev morat će utvrditi je li propis objektivno opravdan legitimnim ciljem i jesu li sredstva za postizanje tog cilja prikladna i nužna.

Što se tiče postavljenih ciljeva, prema mišljenju danske vlade, Zakonom o javnom stanovanju nastoje se riješiti problemi povezani s formiranjem „paralelnih društava” koja su se pojavila u danskom sustavu javnog stanovanja kao i osigurati uspješna integracija.

Prema sudskoj praksi Suda, cilj koji se sastoji u jamčenju uspješne integracije državljana trećih zemalja može predstavljati važan razlog u općem interesu jer je integracija tih državljana ključan element promicanja ekonomske i socijalne kohezije, temeljnog cilja Unije navedenog u UFEU-u. Države članice u načelu imaju široku marginu prosudbe pri donošenju mjera kojima se osigurava socijalna kohezija i integracija, uključujući mjere urbanističkog razvoja. S obzirom na to, one i dalje moraju poštovati zabranu svake diskriminacije na temelju rasnog ili etničkog podrijetla, utvrđenu u članku 21. Povelje i konkretiziranu Direktivom 2000/43.

U pogledu poštovanja načela proporcionalnosti, kao prvo, valja ispitati jesu li mjere predviđene predmetnim propisom prikladne za ostvarenje cilja promicanja socijalne kohezije i integracije.

U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev trebat će ocijeniti ostvaruje li se donošenjem planova prostornog razvoja čiji je cilj rješavanje socioekonomskih problema koji osobito utječu na određena stambena područja taj cilj na dosljedan i sustavan način, iako se ta mjera primjenjuje samo na područja transformacije, isključujući osjetljiva područja, u kojima se slični socioekonomski problemi rješavaju drugim sredstvima kojima se nastoji zajamčiti socijalna kohezija.

¹² Riječ je o temeljnom pravu zajamčenom člankom 7. Povelje, koji sadržava prava koja odgovaraju pravima zajamčenima člankom 8. stavkom 1. EKLJP-a. Iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava proizlazi da gubitak mjesta stanovanja predstavlja najtežu povredu prava na poštovanje doma.

¹³ U skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2000/43, neizravna diskriminacija postoji ako bi naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa doveli osobe određenog rasnog ili etničkog podrijetla u posebno nepovoljan položaj u usporedbi s drugim osobama, osim ako se takva odredba, kriterij ili praksa objektivno mogu opravdati zakonitim ciljem, a sredstva za njegovo postizanje prikladna su i potrebna.

¹⁴ Iako je naizgled formuliran ili primijenjen na neutralan način, uzimajući u obzir čimbenike koji nisu etničko podrijetlo.

Kao drugo, kako bi se utvrdilo je li takva mjera nužna, sud koji je uputio zahtjev trebat će provjeriti može li se cilj koji se želi postići jednako učinkovito postići drugim sredstvima kojima se manje zadire u prava i slobode osoba o kojima je riječ. Ako to nije slučaj, trebat će još ispitati jesu li nepovoljnosti uzrokovane tom mjerom neproporcionalne i ne ugrožavaju li se njome pretjerano zakoniti interesi stanovnika područja transformacije, osobito s obzirom na njihovo temeljno pravo na poštovanje doma.