Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
TAMARE ĆAPETA,
predstavljeni 13. februarja 2025[1]

Zadeva C-417/23

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Østre Landsret (višje sodišče za vzhodno regijo, Danska))

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

„Predhodno odločanje – Direktiva 2000/43/ES – Enako obravnavanje oseb ne glede na raso ali narodnost – Nacionalna zakonodaja, ki zahteva sprejetje razvojnih načrtov na nekaterih stanovanjskih območjih, opredeljenih kot ‚vzporedne skupnosti' – Merilo ‚priseljenci in njihovi potomci iz nezahodnih držav' – Pojmi ‚narodnost', ‚neposredna diskriminacija' in ‚posredna diskriminacija'"

I. Uvod

1. V obravnavani zadevi je Sodišče pozvano, naj razloži nekatere vidike Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost [2]. Natančneje, Sodišče ima priložnost pojasniti, kaj je treba razumeti pod pojmom „narodnost" iz te direktive, ter razmejiti pojma neposredne in posredne diskriminacije.

2. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe izhaja iz več sporov pred nacionalnimi sodišči na Danskem v zvezi z nacionalno ureditvijo, ki nalaga sprejetje prostorskih razvojnih načrtov za javne stanovanjske enote na nekaterih stanovanjskih območjih, imenovanih „vzporedne skupnosti" (prej „geto"), ki so tako poimenovana zato, ker je večina prebivalcev teh območij „priseljencev in njihovih potomcev iz nezahodnih držav". Odločitev Sodišča v tej zadevi bo odločilna tudi za več drugih zadev, ki potekajo pred drugimi danskimi sodišči. [3]

II. Dejansko stanje, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

A. Upoštevno dansko pravo

3. Kraljevina Danska je leta 2010 vključila člen 61 v Almenboligloven (zakon o javnih stanovanjih). [4] Ta zakon je bil nato še dvakrat spremenjen, in sicer prvič leta 2018, ko je bila sprejeta ureditev iz obravnavanih zadev, in nato leta 2021, ko so bile uvedene nekatere, večinoma terminološke spremembe (v nadaljevanju: zakon o javnih stanovanjih). Z izrazom „vzporedna skupnost" je bil nadomeščen izraz „geto", medtem ko je bil z izrazom „območje preobrazbe" nadomeščen izraz „območje hudega geta".

4. Bistvene določbe, ki so upoštevne za spore o glavni stvari, so členi 61a, 168a in 168b tega zakona o javnih stanovanjih.

5. Člen 61a opredeljuje tri vrste javnostanovanjskih območij.

[2] 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, v nadaljevanju: Direktiva o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost).

[3] V točki 2 predloga za sprejetje predhodne odločbe je navedeno, da se podobna vprašanja obravnavajo tudi v več drugih zadevah pred danskimi sodišči, med katerimi je sedem zadev pred Højesteret (vrhovno sodišče, Danska) in dve zadevi pred Retten i Aarhus (okrožno sodišče v Aarhusu, Danska). Højesteret (vrhovno sodišče) je prekinilo odločanje v zadevah, ki so mu predložene, dokler Sodišče ne odgovori na vprašanja za predhodno odločanje v teh zadevah.

[4] Uvodoma je treba poudariti, da je bil izvirni prevod naslova tega zakona „zakon o *socialnih* stanovanjih". Vendar so MV in drugi ter BL na obravnavi pojasnili, da je ta prevod zavajajoč, ker stanovanja, kakršna ureja ta zakon, niso na voljo le osebam, ki potrebujejo socialno pomoč, temveč vsem rezidentom Danske. Zato sem se odločila, da naslov prevedem z „zakon o javnih stanovanjih", kar se mi zdi ustrezneje.

6. Prvič, „ranljivo stanovanjsko območje“ je območje, ki izpolnjuje vsaj dve od teh štirih meril (v nadaljevanju: socialno-ekonomska merila):

„(1) delež prebivalcev, starih od 18 do 64 let, ki nikakor niso vključeni na trg dela ali v izobraževanje, presega 40 %, izračunano kot povprečje zadnjih dveh let;

(2) delež prebivalcev, obsojenih za kazniva dejanja na podlagi kazenskega zakonika, zakona o orožju ali zakona o drogah, je vsaj trikrat višji od nacionalnega povprečja, izračunano kot povprečje v zadnjih dveh letih;

(3) delež prebivalcev, starih od 30 do 59 let, ki imajo le osnovnošolsko izobrazbo, je večji od 60 %;

(4) povprečni bruto dohodek davkoplačevalcev, starih od 15 do 64 let, na tem območju, brez tistih, ki se izobražujejo, je nižji od 55 % povprečnega bruto dohodka za isto skupino v regiji.“ [5]

7. Drugič, „vzporedna skupnost“ (prej „geto“) je območje, ki izpolnjuje dve od štirih socialno-ekonomskih meril, kot velja za „ranljivo stanovanjsko območje“, vendar je *poleg tega* več kot 50 % prebivalcev „priseljencev in njihovih potomcev iz nezahodnih držav“. [6]

8. Tretjič, „območje preobrazbe“ (prej „hud geto“) je območje, ki zadnjih pet let izpolnjuje merila za vzporedno skupnost. [7]

9. Pristojno ministrstvo vsako leto 1. decembra objavi seznam teh različnih stanovanjskih območij. [8]

10. Izraza „zahoden“ in „nezahoden“ v zakonu o javnih stanovanjih nista opredeljena. Vendar predložitveno sodišče navaja, da sta bila povzeta po Danmarks Statistik (danski statistični urad), ki ju je opredelil za statistične namene. V zvezi s tem:

„zahodne države vključujejo EU, Andoro, Avstralijo, Kanado, Islandijo, Lihtenštajn, Monako, Novo Zelandijo, Norveško, San Marino, Švico, Združeno kraljestvo, Združene države Amerike in Vatikansko mestno državo.

Nezahodne države vključujejo evropske države Albanijo, Belorusijo, Bosno in Hercegovino, Kosovo, Makedonijo, Moldavijo, Črno goro, Rusijo, Srbijo, Sovjetsko zvezo, Turčijo, Ukrajino in Jugoslavijo. Vse države v Afriki, Južni in Srednji Ameriki ter Aziji. Vse države Oceanije (razen Avstralije in Nove Zelandije) in osebe brez državljanstva.“

11. Predložitveno sodišče poleg tega pojasnjuje, da je „priseljenec“ oseba, ki je rojena v tujini ter katere nobeden od staršev ni bil rojen na Danskem in ni danski državljan. „Potomec priseljencev“ je oseba, ki je bila rojena na Danskem, vendar nobeden od staršev ni rojen na Danskem niti ni danski državljan, ali katere starši so, čeprav so bili rojeni na Danskem in so pridobili dansko državljanstvo, ohranili tudi svoje tuje državljanstvo.

[5] Člen 61a(1) zakona o javnih stanovanjih.

[6] Člen 61a(2) zakona o javnih stanovanjih.

[7] Člen 61a(4) zakona o javnih stanovanjih.

[8] Kot je določeno v členu 61a(5) zakona o javnih stanovanjih.

12. Za območja, opredeljena kot „območja preobrazbe“, zakon o javnih stanovanjih zahteva izvajanje nekaterih ukrepov. Tako člen 168a(1) tega zakona določa, da morajo združenja za javna stanovanja, ki so lastniki takih območij, skupaj z občinskim svetom pripraviti prostorski razvojni načrt. Ta prostorski razvojni načrt mora odobriti Social-, Bolig- og to ldreministeriet (minister za notranje in stanovanjske zadeve, Danska).

13. V skladu s členom 168b(1) zakona o javnih stanovanjih morata združenje za socialna stanovanja in občinski svet v prostorskem razvojnem načrtu določiti, kako se bo do 1. januarja 2030 delež javnih stanovanj na območjih preobrazbe zmanjšal na 40 %.

14. Za dosego tega cilja lahko prostorski razvojni načrt med drugim predvideva prodajo nepremičnin zasebnim nosilcem projektov ali rušenje ali preoblikovanje družinskih stanovanj v stanovanja za mlade. V takih primerih je treba prejšnjim najemnikom odpovedati najemno pogodbo. Zakon o javnih stanovanjih določa, da mora občinski svet za te najemnike najti nadomestna stanovanja in kriti njihove stroške.

B. Spori o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

15. Spori o glavni stvari se nanašajo na dve različni območji preobrazbe: Ringparken, območje, ki je del občine Slagelse, in Mjølnerparken v Københavnu.

16. Ringparken je v lasti stanovanjskega podjetja Slagelse Almennyttige Boligselskab (v nadaljevanju: SAB).[9] To območje je bilo od 1. decembra 2018 opredeljeno kot „območje hudega geta“ (zdaj „območje preobrazbe“), ker je izpolnjevalo vsa štiri socialno-ekonomska merila in je poleg tega 55,6 % njegovih prebivalcev spadalo v kategorijo „priseljenci in njihovi potomci iz nezahodnih držav“.

17. V skladu s prostorskim razvojnim načrtom za to območje je družba SAB 17. februarja 2020 odpovedala 17 najemnih pogodb v soseski Schackenborgvænge.[10] Pogodbe so bile odpovedane v skladu z odobrenimi merili, najemniki, katerim so jim bile najemne pogodbe odpovedane, pa glede na predložene informacije niso bili izbrani na podlagi tega, ali so „priseljenci ali njihovi potomci iz nezahodnih držav“.[11] Najemnikom so bila ponujena druga stanovanja za trajni najem.[12]

18. Prve štiri zadeve se nanašajo na pet najemnikov, ki so nasprotovali odpovedi svojih najemnih pogodb. Družba SAB je zato pri pristojnem sodišču vložila tožbe, s katerimi je predlagala, naj se ugotovi, da morajo ti najemniki priznati zakonitost odpovedi svojih najemnih pogodb.[13]

19. Peta zadeva se nanaša na območje preobrazbe Mjølnerparken v Københavnu, ki ga upravlja stanovanjsko združenje Bo-Vita[14].

[9] Družba SAB je nepridobitno javno podjetje v lasti občine Slagelse https://www.dabbolig.dk/slagelse-almennyttige-boligselskab/.

[10] Družba SAB je na obravnavi pojasnila, da bo prostorski razvojni načrt spremenil sosesko Schackenborgvænge, ker je bilo tako treba prekiniti najmanjše možno število najemnih pogodb. Družba SAB je nato sosesko Schackenborgvænge prodala družbi Estate Invest A/S, čeprav kljub temu ostaja tožeča stranka v postopku v glavni stvari.

[11] Uporabljeni sta bili merili za upravičenost do javnih stanovanj na območjih preobrazbe, in sicer nekaznovanost članov gospodinjstva v zadnjih šestih mesecih in določena raven dohodka.

[12] Najemniki v postopkih v glavni stvari izpodbijajo enakovrednost ponudbe stanovanj glede na velikost in ceno. V vsakem primeru je za ugotavljanje takih dejanskih okoliščin izključno pristojno nacionalno sodišče.

[13] Ringparken od 1. decembra 2021 ni več razvrščeno kot območje preobrazbe, ker na njem niso več izpolnjena socialno-ekonomska merila. Vendar mora družba SAB vseeno izvesti odobreni razvojni načrt za to območje.

[14] Tudi Bo-Vita je javno stanovanjsko združenje, ustanovljeno leta 1951.

20. Območje Mjølnerparken je bilo 1. decembra 2018 opredeljeno kot „območje hudega geta“ (zdaj „območje preobrazbe“), ker je izpolnjevalo tri od štirih socialno-ekonomskih meril in ker je približno 80 % prebivalcev tega območja spadalo v kategorijo „priseljenci in njihovi potomci iz nezahodnih držav“. [15]

21. Na podlagi tega je organizacija Bo-Vita 8. maja 2019 pripravila prostorski razvojni načrt, ki ga je pristojno ministrstvo odobrilo 10. septembra 2019. Načrt je vključeval prodajo nekaterih večstanovanjskih zgradb. Organizacija Bo-Vita je zato morala najemnikom odpovedati najemne pogodbe. Najemnikom so bila ponujena druga stanovanja.

22. 11 prebivalcev območja Mjølnerparken je 27. maja 2020 zoper pristojno ministrstvo vložilo tožbo, v kateri je trdilo, da odobritev prostorskega razvojnega načrta za območje Mjølnerparken ni veljavna, med drugim ker je načrt pripravljen na podlagi člena 61a(4) zakona o javnih stanovanjih, ki opredeljuje območja preobrazbe. Ministrstvo je predlagalo, naj se tožba zavrne.

23. Navedenih pet zadev je bilo odstopljenih Østre Landsret (višje sodišče za vzhodno regijo, Danska), ki je predložitveno sodišče v tej zadevi, v obravnavo na prvi stopnji, ker se šteje, da se v teh zadevah postavljajo načelna vprašanja.

24. To sodišče dvomi o združljivosti nacionalne zakonodaje z Direktivo o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost.

25. Predložitveno sodišče pojasnjuje dejansko stanje v tej zadevi in navaja, da je danska vlada pred spremembami iz leta 2018 pripravila strategijo, naslovljeno „Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030“ („Danska brez vzporednih skupnosti – brez getov do leta 2030“), [16] v kateri je bila izpostavljena želja po enotni Danski „brez vzporednih skupnosti“ ljudi nezahodnega porekla. Poleg tega iz predložitvene odločbe izhaja, da je v [vzporednih skupnostih] „osrednji izziv pomanjkanje integracije priseljencev in njihovih potomcev iz nezahodnih držav“.

26. V teh okoliščinah je Østre Landsret (višje sodišče za vzhodno regijo, Danska) Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba izraz ‚narodnost‘ v členu 2(2)(a) in (b) Direktive [o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost] razlagati tako, da se ta izraz v okoliščinah, kakršne so te v obravnavani zadevi – v katerih je v skladu z danskim zakonom o [javnih stanovanjih] treba znižati delež socialnih družinskih stanovanj na ‚območjih preobrazbe‘ in v katerih je pogoj za opredelitev območja kot območja preobrazbe ta, da je več kot 50 % prebivalcev stanovanjskega območja ‚priseljencev in njihovih potomcev iz nezahodnih držav‘ – nanaša na skupino oseb, ki so opredeljene kot ‚priseljenci in njihovi potomci iz nezahodnih držav‘?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje v celoti ali delno pritrdilen, ali je treba člen 2(2)(a) in (b) razlagati tako, da načrt, opisan v tej zadevi, pomeni neposredno ali posredno diskriminacijo?“

[15] Mjølnerparken od 1. decembra 2023 ni več opredeljeno kot „območje preobrazbe“, ker se je število prebivalcev zmanjšalo na manj kot 1000.

[16] Danska vlada, „Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer 2030“, 1. marec 2018, na voljo na https://www.regeringen.dk/media/4937/publikation_%C3%A9t-danmark-uden-parallelsamfund.pdf

C. Potek postopka v obravnavani zadevi

27. Pisna stališča so Sodišču predložili družba SAB, XM in drugi, BL – Danmarks Almene Boliger (BL – danska javna stanovanja, v nadaljevanju: BL), Institut for Menneskerettigheder (danski inštitut za človekove pravice), posebna poročevalca Združenih narodov E. T.Achiume in B. Rajagopa, danska vlada, španska vlada in Evropska komisija.

28. Na obravnavi 30. septembra 2024 so družba SAB, MV in drugi, XM in drugi, BL, danski inštitut za človekove pravice, posebna poročevalca Združenih narodov E. T.Achiume in B. Rajagopa, danska vlada in Komisija predstavili svoja stališča.

III. Analiza

A. Sestava teh sklepnih predlogov

29. V obravnavani zadevi je Sodišče pozvano, naj razloži Direktivo o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost v posebnih okoliščinah, ki izhajajo iz danskega zakona o javnih stanovanjih.

30. Ta zakon javnim stanovanjskim združenjem nalaga obveznost, da v dogovoru z ustreznimi lokalnimi organi sprejmejo prostorske razvojne načrte za zmanjšanje števila javnih stanovanjskih enot na 40 % v soseskah, ki so opredeljene kot območja preobrazbe (ali hudega geta v prejšnji različici istega zakona). Ta območja se od drugih sosesk s primerljivo neugodnimi socialno-ekonomskimi razmerami razlikujejo po tem, da v njih prebiva več kot 50 % oseb, opredeljenih kot „priseljenci in njihovi potomci iz nezahodnih držav“.

31. Na dveh območjih preobrazbe, ki sta upoštevni za spore pred predložitvenim sodiščem, Ringparken (v Slagelsu) in Mjølnerparken (v København), so prostorski razvojni načrti povzročili enostransko prekinitev številnih najemnih pogodb za javne stanovanjske enote.

32. Ali je mogoče take posledice, ki izhajajo iz zakona o javnih stanovanjih, opredeliti kot diskriminacijo na podlagi narodnosti, ki je v nasprotju z Direktivo o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost?

33. Namen Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost je odpraviti diskriminacijo samo na podlagi teh dveh razlogov: rase in narodnosti; drugi prepovedani razlogi so zajeti v različnih direktivah Unije. [17]

34. Ta direktiva se zato uporablja le, če je razlikovanje med priseljenci in njihovimi potomci iz zahodnih ter nezahodnih držav mogoče razumeti kot razlikovanje na podlagi merila „narodnost“. Zaradi jedrnatosti bom to razlikovanje imenovala merilo „zahodni/nezahodni“.

35. Sodišču bom predlagala, da merilo „zahodni/nezahodni“ dejansko spada pod pojem „narodnost“. Na podlagi tega bom dalje predlagala, naj se ugotovi, da gre pri taki diskriminaciji za neposredno diskriminacijo. Moja analiza je sestavljena, kot je navedeno v nadaljevanju.

[17] Glej na primer Direktivo Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 79) in Direktivo 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano) (UL 2006, L 204, str. 23).

36. Pod naslovom C in v odgovor na prvo vprašanje predložitvenega sodišča bom pojasnila, zakaj bi bilo treba merilo „zahodni/nezahodni“ razumeti tako, da temelji na merilu narodnosti.

37. Pod naslovom D in v odgovor na drugo vprašanje predložitvenega sodišča bom trdila, da neugodno obravnavanje, ki izhaja iz upoštevne zakonodaje na podlagi takega merila, pomeni neposredno diskriminacijo. Kot bom pojasnila, to velja ne glede na dejstvo, da izbira oseb, katerih najemne pogodbe so bile odpovedane v okviru prostorskih razvojnih načrtov, ni temeljila na merilu zahodni/nezahodni. Za primer, da se Sodišče z mojim stališčem ne bi strinjalo, bom predstavila alternativne trditve, ki temeljijo na posredni diskriminaciji.

38. Preden se lotim analize zgoraj navedenih vprašanj, bom pod naslovom B obravnavala dve uvodni vprašanji v zvezi z uporabo Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost v okoliščinah obravnavanih zadev.

B. Uvodni vprašanji v zvezi s področjem uporabe Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost

1. Pod katero točko člena 3(1) Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost spada obravnavana zadeva: (e), (f) ali (h)?

39. Prvo uvodno vprašanje, ki ga je postavila Komisija, se nanaša na to, ali zakon o javnih stanovanjih spada na področje uporabe točke (e) – socialna zaščita, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom, točke (f) – socialne ugodnosti ali točke (h) – dostop do dobrin in storitev, vključno s stanovanji, ter preskrba z njimi člena 3(1) Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na rasno ali narodnost.

40. Komisija meni, da javna stanovanja predstavljajo obliko socialne ugodnosti in da zato ta zadeva spada na področje uporabe člena 3(1)(f) Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost.

41. Na podlagi pojasnil, ki so jih na obravnavi podali BL in najemniki iz obeh sklopov zadev – ki predstavljata dve različni območij javnih stanovanj–, ter po pregledu pravil o sistemu javnih stanovanj na Danskem[18] menim, da so danska javna stanovanja storitev in zato spadajo pod člen 3(1)(h) Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost.

42. Javna stanovanja predstavljajo 20 % celotnega števila gospodinjstev na Danskem in omogočajo stanovanja približno 1 milijonu ljudi. Javna stanovanja za družine gradijo in oddajajo v najem združenja za javna stanovanja. Takih združenj različnih velikosti je skoraj 700 in so porazdeljena med mestna in podeželska območja. Združenja so nepridobitne organizacije, katerih cilj je prebivalcem Danske zagotoviti cenovno dostopna stanovanja. Za dostop ni dohodkovne omejitve in vsakdo, starejši od 15 let, se lahko (proti plačilu) vpiše na čakalne sezname. Najemnina za stanovanja je nižja od tržne cene, saj je namenjena le kritju stroškov obratovanja stanovanjskih enot s pribitkom prispevka za rezervni sklad za vzdrževanje. Vendar najemniki plačujejo polno najemnino za uporabo javnih stanovanj.

[18] Za pravila v zvezi s sistemom javnih stanovanj na Danskem glej Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v. (izvedbeni sklep o spremembi izvedbenega sklepa o delovanju sistema javnih stanovanj), BEK št. 1368 z dne 28. novembra 2018.

43. Glede na te značilnosti danskega sistema javnih stanovanj menim, da okoliščine te zadeve spadajo na področje uporabe točke (h) člena 3(1) Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost, ki se nanaša na zagotavljanje „storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji“.

44. Tako stališče je podprto tudi s pripravljalnim gradivom za Direktivo o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost. Prvotni predlog Komisije je vseboval sklicevanje na „dostop in preskrbo z dobrinami in storitvami“ brez izrecne navedbe stanovanj.[19] Več držav članic je nasprotovalo vključitvi dobrin in storitev na področje uporabe te direktive. Opozoriti je treba, da na področje uporabe vzporedno sprejete Direktive o okviru enakega obravnavanja, ki je zajemala druge prepovedane razloge – vero ali prepričanje, invalidnost, starost in spolno usmerjenost –, preskrba z dobrinami in storitvami ni bila vključena.[20] Kompromis v okviru Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost je bil vključitev dobrin in storitev, „ki so na voljo javnosti“. Kar zadeva dodatek „vključno s stanovanji“, je to besedilo predlagal Evropski parlament[21] in je bilo vključeno v spremenjeni predlog Komisije[22]. Ko je bil dosežen dogovor o vključitvi „dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti“ na področje uporabe Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost, „ni bilo težav z zagotovitvijo pojasnila, da tudi stanovanja spadajo pod opredelitev dobrin in storitev“[23].

2. Pomen prvega stavka člena 3(1) Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost

45. Drugo uvodno vprašanje, ki je bilo postavljeno na obravnavi, zadeva razlago uvodnega stavka člena 3(1) Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost, ki se začne z naslednjimi besedami: „Ta direktiva se uporablja *v okviru pristojnosti, dodeljenih Skupnosti*, za […]“[24]

46. Natančneje, ker se obravnavana zadeva nanaša na nacionalno stanovanjsko zakonodajo, to je področje politike, ki s Pogodbama ni preneseno v regulativno pristojnost Evropske unije, se s postavljenim vprašanjem postavlja splošnejše, ustavnopravno vprašanje, ali se Direktiva o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost lahko uporablja za tako politiko, ne da bi s tem posegali v nacionalne pristojnosti.

47. V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da uvodni stavek člena 3(1) te direktive odraža besedilo člena 19 PDEU, ki je pravna podlaga za sprejetje te direktive.[25]

[19] Predlog direktive Sveta o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost /(COM/99/566 final z dne 25. novembra 1999).

[20] Glej na primer člen 3 te direktive.

[21] Odbor za svoboščine in pravice državljanov, pravosodje in notranje zadeve, Poročilo o predlogu direktive Sveta o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (COM(1999) 566 – C5-0067/2000 – 1999/0253(CNS)) z dne 16. maja 2000.

[22] Spremenjeni predlog direktive Sveta o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (COM/2000/328 final) (UL 2000, C 311E, str. 169).

[23] Glej v zvezi s tem Tyson, A., „The Negotiation of the European Community Directive on Racial Discrimination“, *European Journal of Migration and Law*,2001, str. od 199 do 229, str. 208.

[24] Moj poudarek.

[25] Ta določba je bila uvedena z Amsterdamsko pogodbo in je bila ob sprejetju Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti v členu 13.

48. Ta pravna podlaga določa pristojnost Sveta Evropske unije za sprejemanje aktov, ki so med drugim namenjeni boju proti diskriminaciji na podlagi rase ali narodnosti. Za tako zakonodajo je potrebno soglasje v Svetu in odobritev Parlamenta. V uvodnem stavku člena 19 PDEU je pojasnjeno, da se tak akt sprejme „[b]rez poseganja v druge določbe Pogodb in *v mejah pristojnosti Unije po Pogodbah*“.[26]

49. To določbo je mogoče razumeti kot odziv držav članic kot gospodarjev Pogodb na Mnenje 2/94[27], v katerem je Sodišče menilo, da se Evropska skupnost, kot je obstajala na podlagi Pogodbe ES, ne more pridružiti Evropski konvenciji o človekovih pravicah (EKČP), ker ji takrat veljavni Pogodbi nista dodeljevali pristojnosti na področju človekovih pravic.

50. Člen 19 PDEU (takrat člen 13 ES) je bil torej v Pogodbi vključen zato, da bi se Evropski uniji dodelila pristojnost, ki bi ji omogočala aktiven boj proti diskriminaciji.

51. Vendar namen te horizontalne pristojnosti ni bil razširiti področja, ki jih Unija lahko že ureja, temveč uvesti „pristojnost na področju človekovih pravic“, ki Unijo pooblašča za boj proti diskriminaciji *na* področju uporabe prava Unije, kot je opredeljeno v Pogodbah.

52. Glede na to, da stanovanjska politika ni eno od področij pristojnosti, ki so s Pogodbama prenesena na Evropsko unijo, ali to pomeni, da Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost ni mogoče uporabljati za nacionalno zakonodajo, ki ureja javna stanovanja?

53. Taka razlaga člena 19 PDEU in uvodnega stavka člena 3(1) Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost bi bila po mojem mnenju preozka ter bi izključevala uporabo te direktive in uporabo drugih aktov Unije, ki vsebujejo podobno besedilo,[28] na številnih področjih nacionalne zakonodaje.

54. Kot sem pojasnila zgoraj (glej točko 43 in naslednje teh sklepnih predlogov), je javno stanovanje na Danskem storitev, ki se opravlja za plačilo, v smislu Pogodb. Javno stanovanje kot tako spada na področje uporabe prava Unije.

55. V zvezi s tem je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da so tudi na področjih, na katerih imajo države članice regulativno pristojnost, njihove regulativne odločitve omejene z ustavnim in zakonodajnim okvirom Unije. Na primer, na področju izobraževanja, ki je prav tako v pristojnosti držav članic, je Sodišče menilo, da čeprav pravo Unije ne posega v pristojnost držav članic glede vsebine poučevanja in organizacije izobraževalnega sistema, pa morajo države članice pri izvajanju te pristojnosti spoštovati pravo Unije.[29]

56. Prav tako ima država članica še naprej možnost, da vzpostavi sistem javnih stanovanj ali ga ne vzpostavi ter da izbere obliko ureditve javnih stanovanj in določi osebe, katerim bodo ta stanovanja ponujena. Vendar pravila o javnih stanovanjih, če so sprejeta, ne smejo povzročati

[26] Moj poudarek.

[27] Mnenje 2/94 (*Pristop Skupnosti k EKČP*) z dne 28. marca 1996 (EU:C:1996:140, točka 27).

[28] Glej v zvezi s tem Direktivo o okviru enakega obravnavanja in člen 3(1) te direktive, ki vsebuje enako besedilo. To bi lahko bilo upoštevno tudi v zvezi s členom 2(2)(a) Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL 2016, L 119, str. 1), ki določa: „Ta uredba se ne uporablja za obdelavo osebnih podatkov: […] v okviru dejavnosti zunaj področja uporabe prava Unije“.

[29] Glej v zvezi s tem sodbi z dne 11. septembra 2007, Schwarz in Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, točka 70), in z dne 7. septembra 2022, Cilevičs in drugi (C-391/20, EU:C:2022:638, točka 59 in navedena sodna praksa). V zvezi z javnim zdravjem glej sodbo z dne 16. maja 2006, Watts (C-372/04, EU:C:2006:325, točka 92).

diskriminacije na podlagi razlogov, ki so prepovedani s protidiskriminacijsko zakonodajo EU, za sprejetje katere je Evropska unija pristojna na podlagi člena 19 PDEU. Pravo Unije torej do neke mere omejuje odločitve, ki jih lahko države članice sprejmejo pri oblikovanju svojih politik na področju javnih stanovanj – natančneje, ne smejo sprejeti javnih stanovanjskih politik, ki bi bile diskriminatorne na podlagi narodnosti. Vendar Evropska unija z uvedbo te omejitve ne pridobi pristojnosti na področju javnih stanovanj, kar pomeni, da ne more nadomestiti ali državam članicam naložiti določenih vrst stanovanjske politike.

57. Zato države članice s podelitvijo pristojnosti Evropski uniji za boj proti diskriminaciji „v okviru prava Unije, kot je opredeljeno v Pogodbah“, sprejemajo, da bodo s skupno dogovorjeno politiko enakosti omejene tudi njihove regulativne odločitve na področju stanovanjske politike. Z drugimi besedami, Evropska unija je s sprejetjem Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost, ki se uporablja za stanovanja, ravnala v mejah pristojnosti, ki so ji bile dodeljene s členom 19 PDEU, in si ni dodelila nobenih novih regulativnih pristojnosti.

58. Iz tega izhaja, da se Direktiva o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost uporablja za nacionalno zakonodajo o javnih stanovanjih, čeprav države članice ohranijo svoje pristojnosti na področju urejanja javnih stanovanj na ozemlju, ki je v njihovi jurisdikciji.

C. „Narodnost“ kot prepovedan razlog

59. Iz navedenega izhaja, da Direktiva o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost prepoveduje diskriminacijo na podlagi narodnosti na področju javnih stanovanj.

60. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je razlikovanje med „zahodnimi“ in „nezahodnimi“ priseljenci in njihovimi potomci razlikovanje na podlagi narodnosti v smislu te direktive.

61. Družba SAB trdi, da pojem „priseljenci in njihovi potomci iz nezahodnih držav“ ne temelji na narodnosti, temveč na državljanstvu, ki je na podlagi člena 3(2) Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost izključeno s področja uporabe te direktive.

62. Danska vlada prav tako zanika, da bi bil ta pojem povezan z narodnostjo. Ta vlada trdi, da je ta pojem tako širok, da ne more vplivati na osebe posamezne narodnosti.

63. Nasprotno pa najemniki na obeh območjih preobrazbe, ki so stranke v zadevah pred nacionalnim sodiščem, Institut for Menneskerettigheder (danski inštitut za človekove pravice), FN's særlige rapportører (posebni poročevalci OZN), španska vlada in Komisija v bistvu trdijo, da ima skupina „priseljencev in njihovih potomcev iz nezahodnih držav“ razlikovalni učinek na podlagi njihove narodnosti.

1. Besedilo, kontekst in namen Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost

64. Na začetku je treba opozoriti, da besedilo Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost ne vsebuje opredelitve ali kakršne koli druge navedbe, kaj je treba razumeti pod pojmom „narodnost“.

65. Ker ni zakonodajne opredelitve, lahko poiščemo običajni pomen izraza „narodnost“ oziroma „etničen“ ali „etnična pripadnost“ v vsakdanjem jeziku.[30] Hitro iskanje po slovarjih, ki so na voljo na spletu, pokaže, da se ti izrazi nanašajo na skupino ljudi, ki jih povezujejo nekatere skupne značilnosti. Vendar se te značilnosti razlikujejo glede na slovarske opredelitve.[31] Pogosto vključujejo skupno kulturo, tradicijo, jezik, zgodovino, raso ali vero. Poleg tega je v slovarskih opredelitvah pogosto dodan „itd.“ ali podobno kar kaže na to, da bi bile lahko upoštevne tudi druge značilnosti.[32]

66. V zvezi s kontekstom, v katerem se pojavlja beseda „narodnost“, je mogoče ugotoviti, da je prepoved diskriminacije na tej podlagi obravnavana v aktu, ki hkrati obravnava tudi prepoved diskriminacije na podlagi rase. Ali to pomaga razumeti, kaj je narodnost?

67. Zdi se, da je uporaba izrazov „narodnost“ in „rasa“ skupaj in kot sopomenki posledica razvoja razumevanja te vrste diskriminacije. Zdi se, da po mnenju akademikov izraz „rasizem“ izvira iz kritike prejšnjih znanstvenih teorij v zvezi z „raso“, ki so skušale človeštvo razvrstiti v več biološko različnih „ras“.[33]

68. Zakonodajalec Unije v Direktivi o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost izrecno pojasnjuje, da Evropska unija zavrača take teorije, ki predvidevajo obstoj različnih človeških ras.[34] Kljub temu še naprej uporablja pojem rasa, vendar za razliko od prejšnjih pravnih instrumentov[35] dodaja pojem „narodnost“, verjetno zato, da bi bolje poudaril, da sta ta pojma povezana z družbenimi konstrukti, in ne s podedovanimi značilnostmi.

69. Zato je treba uporabo izraza „narodnost“ v Direktivi o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost razumeti v povezavi z izrazom „rasa“, saj se nanaša na družbeni konstrukt – dojemanje obstoja skupine, ki je v dani družbi prepoznavna kot različna na podlagi nekaterih družbeno-kulturnih značilnosti, kot so jezik, literatura, glasba, običaji ali podobne značilnosti.

[30] Glej v zvezi s tem sodbo z dne 15. novembra 2018, Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, točka 30).

[31] Na primer, slovar *Cambridge Dictionary* kot enega od mogočih pomenov besede „ethnic“ predlaga: „relating or belonging to a group of people who can be seen as distinct (= different) because they have a shared culture, tradition, language, history, etc.“ Slovar *Merriam-Webster* Dictionary kot enega od pomenov predlaga: „of or relating to large groups of people classed according to common racial, national, tribal, religious, linguistic, or cultural origin or background“. Na hrvaškem jezikovnem portalu *(Hrvatski jezični portal*) je predlagano, da „etnička skupina (grupa)“ vključuje pripadnike „jednog etnosa koji dijele zajednički identitet na temelju iste kulture, religije, jezika, običaja i drugih čimbenika“. V slovarju *Larousse* je „ethnie“ opredeljena kot „Groupement humain qui possède une structure familiale, économique et sociale homogène, et dont l'unité repose sur une communauté de langue, de culture et de conscience de groupe“.

[32] Akademiki ugotavljajo, da je težko najti splošno sprejeto opredelitev narodnosti. Glej na primer Krivokapić, B., in Salkiewicz- Munnerlyn, E., „An attempt of defining Ethnic Minorities for their better protection“, *Ukrainian Journal of International Law*, 2020, str. od 26 do 40. Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2016:914, točka 33).

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

[34] Uvodna izjava 6 Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost.

[35] Tako je na primer v Mednarodni konvenciji o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije (ICERD) iz leta 1965, katere pogodbenice so vse države članice in ki je navedena v uvodni izjavi 3 Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost, uporabljen le izraz „rasna diskriminacija“. Vendar člen 1(1) te konvencije določa, da „rasna diskriminacija“ pomeni „kakršnokoli razlikovanje, izključevanje, omejevanje ali dajanje prednosti na temelju rase, barve kože, porekla, narodnega ali etničnega izvora, ki ima namen ali dejanski učinek onemogočiti komurkoli ali ga prikrajšati za enakopravno priznavanje, uživanje ali uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem in vsakem drugem področju javnega življenja“. Tudi EKČP ne vsebuje izraza „narodnost“. Vendar je Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) menilo, da je „[d]iskriminacija zaradi narodnosti osebe […] oblika rasne diskriminacije“. ESČP, 13. november 2007, D.H. in drugi proti Češki republiki (CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, točka 176 in navedena sodna praksa).

70. Namen Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost je vzpostaviti okvir za boj proti diskriminaciji, da bi se uresničilo načelo enakosti. V skladu s členom 2 PEU je enakost ena od temeljnih vrednot Unije. Ker ta direktiva tako uveljavlja eno od temeljnih vrednot Evropske unije, je treba pojem „narodnost“ razlagati široko. [36]

71. V uvodni izjavi 12 je pojasnjeno, da je namen Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost „zagotovi[ti] razvoj demokratičnih in strpnih družb, ki omogočajo sodelovanje vseh oseb ne glede na njihovo raso ali narodnost“.

72. Poleg tega se več uvodnih izjav Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost sklicuje na pobude Evropskega sveta, Sveta in Komisije za boj proti „rasizmu in ksenofobiji“. [37] Boj proti ksenofobiji je torej element razvoja *strpnih* družb, [38] pojem „narodnost“ pa je treba razumeti glede na tak namen te direktive.

73. V takih okoliščinah je mogoče pojem „narodnost“ razumeti tako, da se nanaša na dojemanje osebe ali skupine oseb kot tujcev. Na ta način je mogoče razlikovanje, ki temelji na „narodnosti“, razumeti kot razlikovanje med „nami“ in „njimi“; pri čemer je ločnica odvisna od nekaterih telesnih in družbeno-kulturnih značilnosti ali vsaj od dojemanja, da obstajajo razlike v teh značilnostih.

74. Razvoj družbe, *strpne* do narodnostnih razlik, bi pomenil priznanje enakih pravic „njim“, kljub prepričanju ali dojemanju, da imajo „oni“ drugačne značilnosti kot „mi“.

2. Upoštevna sodna praksa Sodišča

a) Sodbi ČEZ in Jyske Finans – *dejavniki „narodnosti“*

75. Ni veliko sodne prakse Sodišča, ki razlaga pojem „narodnost“. Če se ne motim, je Sodišče neposredno obravnavalo pomen tega izraza le v dveh zadevah: *ČEZ* in *Jyske Finans*. [39]

76. Vodilna zadeva na področju diskriminacije na podlagi narodnosti je zadeva ČEZ. Izhajala je iz položaja, v katerem je bolgarski dobavitelj električne energije v soseski z večinskim prebivalstvom romskega porekla vgradil števce za električno energijo na višini več kot šest metrov, čeprav jih je običajno nameščal na višino, manjšo od dveh metrov. Sodišče je menilo, da je v navedenih okoliščinah osebe romskega porekla mogoče razumeti kot etnično skupino. [40]

[36] V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da področja uporabe te direktive ni mogoče razlagati ozko. Glej sodbe z dne 12. maja 2011, Runevič-Vardyn in Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, točka 43); z dne 16. julija 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, točka 42, v nadaljevanju: sodba ČEZ), in sodba z dne 15. novembra 2018, Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, točka 36).

[37] Glej v zvezi s tem uvodne izjave 7, 10 in 11 Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost.

[38] Strpnost je prav tako vrednota, navedena v členu 2, drugi stavek, PEU. V zvezi s tem bi bilo mogoče Direktivo o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost razumeti tako, da se z njo razvija ne le načelo enakosti, ampak tudi vrednota strpnosti.

[39] Sodba z dne 6. aprila 2017, Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278, v nadaljevanju: sodba Jyske Finans).

[40] Točka 60 sodbe ČEZ. Sodišče se je pri tej ugotovitvi zgledovalo tudi po sodbah ESČP z dne 6. julija 2005, Natčova in drugi proti Bolgariji, CE:ECHR:2005:0706JUD004357798, in z dne 22. decembra 2009, Sejdić in Finci proti Bosni in Hercegovini (CE:ECHR:2009:1222JUD002799606).

77. Sodišče je to ugotovitev izpeljalo iz splošnejšega razumevanja pojma narodnosti: „[p]ojem narodnosti, ki izhaja iz ideje, da so za družbene skupine značilni zlasti skupno državljanstvo, vera, jezik, kulturno in tradicionalno poreklo in življenjsko okolje, se […] uporablja za romsko skupnost“. [41]

78. Iz opredelitve, na katero se sklicuje ta sodba, je razvidno, da pojem „narodnost“ združuje osebe na podlagi več skupnih značilnosti, od katerih so nekatere tudi same prepovedani razlogi za diskriminacijo (vera in v nekaterih okoliščinah državljanstvo), nekatere pa niso (jezik, kulturno in tradicionalno poreklo in življenjsko okolje).

79. Podobno kot pri prej analiziranem splošnem ali slovarskem pomenu besede „narodnost“ tudi značilnosti, navedene v zadevi ČEZ, niso izčrpno naštete (Sodišče je uporabilo izraz „zlasti“) niti izpolnjevanje vseh teh meril ni nujno za ugotovitev, da razlikovanje temelji na narodnosti.

80. Vendar obstaja značilnost, glede na katero se ljudje pogosto razvrščajo v skupine, ki pa je Direktiva o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost ne zajema – državljanstvo [42]. Vendar, kot izhaja iz prej navedene opredelitve iz sodbe ČEZ, [43] bi bilo mogoče pri ugotavljanju, ali določeno razlikovanje temelji na merilu „narodnosti“, upoštevati tudi državljanstvo, če gre za enega od dejavnikov in ne edini dejavnik, na katerem temelji različno obravnavanje.

81. V sodbi Jyske Finans je Sodišče potrdilo, da seznam značilnosti etnične pripadnosti iz sodbe ČEZ ni izčrpen. Menilo je, da je tudi država rojstva [44] lahko eno od meril za določitev etnične pripadnosti osebe, čeprav v sodbi ČEZ ta značilnost ni bila navedena [45]. Vendar je Sodišče hkrati menilo, da etnična pripadnost osebe ne more temeljiti na enem samem merilu, temveč na celi vrsti dejavnikov, od katerih so nekateri subjektivni, drugi pa objektivni. [46] Zato sam kraj rojstva lahko nakazuje – vendar ne zadostuje za utemeljitev sklepa –, da je bila oseba obravnavana drugače zaradi svoje etnične pripadnosti.

82. Čeprav je Sodišče v sodbi Jyske Finans navedlo, da so značilnosti etnične pripadnosti lahko objektivne in subjektivne, tega ni podrobneje obravnavalo. Vsi dejavniki, ki jih je Sodišče navedlo v sodbah ČEZ in Jyske Finans, so objektivni. K pojmu narodnosti lahko prispevajo tudi subjektivni dejavniki, na primer dojemanje pripadnosti etnični skupini, ki pa v teh zadevah niso navedeni, [47] Subjektivni dejavniki določajo „etnične meje“, kar vodi k vključevanju v skupine ali izključevanju iz

41 Točka 46 sodbe ČEZ.

42 Državljanstvo je izključeno s področja uporabe direktive na podlagi njenega člena 3(2).

43 Glej točko 77 teh sklepnih predlogov.

44 V zadevi Jyske Finans je oseba trdila, da jo je kreditna družba diskriminirala zaradi njenega kraja rojstva, ki je bil v Bosni in Hercegovini. Kraj rojstva, naveden na njenem vozniškem dovoljenju, je bil, kot je trdila, razlog, da je ta družba od nje zahtevala predložitev dodatnih dokumentov, kot sta potni list ali dovoljenje za prebivanje, da bi obravnavala prošnjo za kredit za nakup novega avtomobila. Od njenega partnerja, ki je bil rojen na Danskem, družba ni zahtevala dodatnih dokumentov. V navedeni zadevi Sodišče ni ugotovilo diskriminacije na podlagi etničnega porekla oziroma narodnosti, saj je med drugim navedlo, da o taki diskriminaciji ni mogoče sklepati na podlagi enega samega dejavnika, kot je kraj rojstva. Hkrati Sodišče ni izključilo kraja rojstva kot enega od upoštevnih dejavnikov za določitev etnične pripadnosti oziroma narodnosti.

45 Sodba Jyske Finans (točka 18).

46 Sodba Jyske Finans (točka 19).

47 Krivokapić, B., in Salkiewicz- Munnerlyn, E., „An attempt of defining Ethnic Minorities for their better protection“, op. cit.

njih.[48] Tako bi lahko dojemanje etnične skupine, da nekatere osebe ne pripadajo tej skupini, prispevalo k sklepanju, da je razlog za različno obravnavanje etnična pripadnost oziroma narodnost.

b) Sodba Feryn – homogenost manj ugodno obravnavane skupine

83. V zadevi ČEZ je bila etnična skupina, na podlagi katere je prišlo do manj ugodnega obravnavanja, posebna etnična skupina, ki je bila dojeta kot homogena skupina.[49]

84. V obravnavani zadevi skupine „priseljenci in njihovi potomci iz nezahodnih držav“ ne sestavljajo osebe, ki jih objektivno povezujejo ista zgodovina, kultura, vera, jezik, kraj izvora ali subjektivno dojemanje pripadnosti isti etnični skupini. V tem primeru so „nezahodnjaki“ osebe, ki so se priselile na Dansko iz katere koli države sveta, razen iz držav, ki se štejejo za zahodne. Kot je navedla danska vlada, države, ki sestavljajo to skupino, predstavljajo dom 88 % svetovnega prebivalstva.

85. Za razliko od romske skupnosti v Bolgariji, ki je bila v zadevi ČEZ (vsaj dojeta kot) ena etnična skupina, so „nezahodnjaki“ narodnostno raznolika skupina.

86. Kar povezuje to skupino, pa niso skupni dejavniki, ki tvorijo „etnično pripadnost“ znotraj skupine, temveč dojemanje danskega zakonodajalca, da ta skupina *nima* značilnosti druge skupine, to je „zahodnjakov“. Skupina je torej oblikovana na podlagi izključitve „nezahodnjakov“ iz skupine „zahodnjakov“.

87. Menim, da to razlikovanje, ki ga uvaja danski zakon o javnih stanovanjih, temelji na prepričanju, da se „priseljenci in njihovi potomci iz nezahodnih držav“ težje integrirajo v dansko družbo kot priseljenci in njihovi potomci iz zahodnih držav. Tako prepričanje je v tem postopku potrdila danska vlada, čeprav ni podprto z nobenim dejstvom.

88. Kot navaja Komisija, to stališče temelji na ideji, da imajo priseljenci in njihovi potomci iz zahodnih držav ter danski državljani podobno kulturo, tradicijo in versko prepričanje. Zato naj bi tvorili homogeno etnično skupino, ki se razlikuje od skupine priseljencev in njihovih potomcev iz nezahodnih držav, zaradi česar pripadniki „zahodne“ skupine navadno nimajo težav pri integraciji, za razliko od pripadnikov „nezahodne“ skupine.

89. Tako je „nezahodna“ skupina v smislu narodnosti opredeljena negativno – kot skupina, ki *nima* nekaterih etničnih značilnosti, in ne kot skupina, ki *ima* nekatere skupne etnične značilnosti. Vendar ta opredelitev na podlagi izključevanja ne vpliva na dejstvo, da se razlikovanje med obema skupinama izvaja na podlagi merila „narodnosti“.

90. Vprašanje, ki se postavlja v tej zadevi in ki je novo v primerjavi z zadevo ČEZ, je, ali se Direktiva o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost nanaša tudi na diskriminacijo vseh drugih narodnosti razen tiste, ki v zadevni družbi prevladuje.

[48] Isajiw, W. W., „Definition and dimensions of ethnicity: a theoretical framework“, članek, predstavljen na 1992 Joint Canada-United States Conference on the Measurement of Ethnicity, v Ottawi (Kanada), in objavljen v Statistics Canada and U.S. Bureau of the Census (ur.), *Challenges of Measuring an Ethnic World: Science, politics and reality – Proceedings of the Joint Canada-United States Conference on the Measurement of Ethnicity, 1.–3. april 1992*, U.S. Government Printing Office, Washington DC, 1993, str. od 407 do 427, na str. 6 natisa, na voljo na https://utoronto.scholaris.ca/bitstreams/91e5f959-754b-4eea-bae0-1a3638bcd1e9/download.

[49] Vendar glej kritiko takega pristopa do Romov kot homogene skupine v McGarry A. „Ethnic Group Identity and the Roma Social Movement: Transnational Organizing Structures of Representation“, *Nationalities Papers*, zvezek 36(3), 2008; str. od 449 do 470, na str. 463 in 464.

91. V zvezi s tem se strinjam s stališčem Komisije, ki je menila, da ta direktiva ne zajema le položajev, v katerih je določena etnična skupina obravnavana manj ugodno, temveč tudi položaje, v katerih so različne skupine postavljene v slabši položaj, če je merilo, na podlagi katerega se to zgodi, „narodnost“ te skupine. Nasprotna razlaga bi spodkopala učinkovit boj proti diskriminaciji na podlagi narodnosti.

92. Če se „narodnost“ razume kot delitev na „nas“ in „njih“ ter če se Direktiva o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost razlaga tako, da je njen cilj zagotoviti „njim“ enake pravice v „naših“ družbah, potem je treba to direktivo, da bi izpolnila svoj namen, uporabljati vedno, kadar so osebe obravnavane manj ugodno samo zato, ker so dojete kot narodnostno „drugačne“.

93. Čeprav ne izrecno, je Sodišče že priznalo, da ni nujno, da je skupina, ki se obravnava manj ugodno, etnično homogena skupina. V zadevi Feryn[50] je spor izhajal iz tega, da je delodajalec v Belgiji izjavil, da ne bo zaposloval „allochtonen“ v nasprotju z „autochthonen“ (nizozemska beseda „allochtonen“ je bila v slovenski različici sodbe Sodišča prevedena kot „priseljenci“). Nevladna organizacija je zoper delodajalca vložila tožbo in belgijskemu sodišču predlagala, naj ugotovi diskriminacijo. Glavno pravno vprašanje, ki ga je Sodišče moralo rešiti v tej zadevi, je bilo, ali v primeru, ko ni konkretne žrtve, še vedno obstaja problem diskriminacije na podlagi rase ali narodnosti.

94. V zadevi Feryn niti sodišče niti katera koli od strank ni postavila vprašanja, ali je skupino, ki je bila obravnavana manj ugodno – „allochtonen“ – mogoče razumeti kot skupino na podlagi narodnosti. Podobno kot v obravnavani zadevi tudi „allochtonen“ niso bili etnično homogena skupina. Delodajalec je z izjavo bolj diskriminiral vse „tujce“, v nasprotju z „autochthonen“ ali skupino ljudi, ki so bili dojeti kot netujci.

95. Tako je Sodišče implicitno priznalo, da se Direktiva o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost uporablja tudi, če diskriminirana skupina ni homogena etnična skupina, manj ugodno obravnavanje pa da vseeno temelji na merilu „narodnosti“.[51]

96. Zato menim, da cilj Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost in sodne prakse Sodišča potrjuje ugotovitev, da ni nujno, da je skupina, ki se obravnava manj ugodno, homogena skupina, če se šteje, da zadevne osebe pripadajo tej skupini na podlagi meril, ki se uporabljajo za določanje narodnosti.

3. Merilo „zahodni/nezahodni“, ki se uporablja v danski zakonodaji, temelji na narodnosti

97. V obravnavani zadevi so „priseljenci in njihovi potomci iz nezahodnih držav“ uvrščeni v drugo skupino kot priseljenci in njihovi potomci iz zahodnih držav na podlagi več dejavnikov, ki kažejo na to, da je bila podlaga za razlikovanje med njima dojemanje o njihovi narodnosti: državljanstvo, kraj rojstva in poreklo.

[50] Sodba z dne 10. julija 2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, v nadaljevanju: sodba Feryn).

[51] V okviru Mednarodne konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije prav tako ni zahteve, da mora različno obravnavanje vplivati samo na skupino z eno narodnostjo, da bi ga bilo mogoče opredeliti kot prepovedano rasno diskriminacijo. V zvezi s tem glej *Stališče posebnega poročevalca Združenih narodov o sodobnih oblikah rasizma, ksenofobije in s tem povezanih nestrpnosti ter posebnega poročevalca Združenih narodov o ustreznem stanovanju kot komponenti pravice do ustreznega življenjskega standarda in o pravici do nediskriminacije v tem kontekstu, podano pri Sodišču Evropske unije v zadevi C-417/23*, dostopno na https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/housing/AmicusBrieftoDenmark-CJEU-third-party-intervention.pdf.

98. Oseba spada v to skupino, če njeno državljanstvo ali državljanstvo njenih staršev ni dansko ali državljanstvo zahodne države, če njen kraj rojstva ni Danska ali zahodna država in če njeno poreklo, ki ga dokazuje kraj rojstva njenih staršev, ni dansko ali iz zahodne države. Kot je poudaril Institut for Menneskerettigheder (danski inštitut za človekove pravice), lahko otroci priseljencev in njihovi potomci iz nezahodnih držav, rojeni na Danskem, ostanejo v skupini „nezahodnjakov“ več generacij, tudi če pridobijo dansko državljanstvo, če nobeden od njihovih staršev ni danski državljan in ni bil rojen na Danskem.

99. Ker je torej merilo, na podlagi katerega danska zakonodaja razlikuje med „zahodnjaki“ in „nezahodnjaki“, merilo „narodnosti“, se zanje uporablja Direktiva o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost.

100. Prav tako menim, da je pomembno, da se zdi, da je danski zakonodajalec to delitev razumel kot delitev na podlagi narodnosti. Predložitveno sodišče je v predložitveni odločbi opozorilo na pripravljalne dokumente za spremembe zakona o javnih stanovanjih iz leta 2018, iz katerih je razvidno, da je bila zadevna zakonodaja predlagana na podlagi predpostavke, da je „nezahodnjak“ narodnostna opredelitev. [52]

101. Dejstvo, da „priseljenci in njihovi potomci iz nezahodnih držav“ sami po sebi niso homogena etnična skupina, ni upoštevno, če je merilo, po katerem so bili uvrščeni v to skupino, narodnost.

102. Nenazadnje je tudi več mednarodnih organizacij, kot sta Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice Ekonomskega in socialnega sveta Združenih narodov, menilo, da vzpostavitev kategorije priseljencev iz „nezahodnih držav“ v danski zakonodaji pomeni diskriminacijo, ki med drugim temelji na narodnosti. [53]

103. Na podlagi navedenega Sodišču predlagam, naj ugotovi, da razlikovanje med priseljenci in njihovimi potomci iz „zahodnih“ in „nezahodnih“ držav temelji na narodnosti.

104. To vodi do naslednjega vprašanja: ali je zakon o javnih stanovanjih diskriminatoren in, če je, ali pomeni neposredno ali posredno diskriminacijo.

D. Neposredna ali posredna diskriminacija

105. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem sprašuje, ali merilo „zahodni in nezahodni“ pomeni neposredno ali posredno diskriminacijo.

106. Prvič, diskriminacija pomeni, da je oseba ali skupina oseb obravnavana manj ugodno.

[52] V predlogu sprememb zakona o javnih stanovanjih iz leta 2018 je bilo med drugim na primer navedeno, da je velika koncentracija državljanov *različnih narodnosti* znak, da je treba zadevnemu območju nameniti pozornost. Glej v zvezi s tem točko 100 te predložitvene odločbe.

[53] Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice, *Concluding observations on the sixth periodic report of Denmark* (sklepne ugotovitve o šestem periodičnem poročilu Danske), E/C.12/DNK/CO/6), točka 52; Odbor za odpravo rasne diskriminacije, *Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth periodic reports of Denmark* (sklepne ugotovitve o združenem dvaindvajsetem do štiriindvajsetem periodičnem poročilu Danske), 1CERD/C/DNK/CO/22-24, točka 12.

107. Neposredna diskriminacija obstaja, če tako manj ugodno obravnavanje neposredno temelji na narodnosti. Za ugotovitev neposredne diskriminacije na podlagi narodnosti je treba dokazati, da se oseba (ali skupina oseb) *na podlagi* merila narodnosti obravnava *manj ugodno* kot druga oseba (ali skupina oseb). [54]

108. Posredna diskriminacija obstaja, če je manj ugodno obravnavanje narodnostne skupine posledica navidezno nevtralnega ukrepa. [55]

109. Ugotavljanje, ali položaj pomeni neposredno ali posredno diskriminacijo, ni vedno preprosto ali jasno. [56]

110. Najpomembnejša posledica ugotovitve, da pravilo ali praksa povzroča neposredno diskriminacijo, je, da takega pravila ali prakse načeloma ni mogoče upravičiti in sta samodejno prepovedana. Manj ugodno obravnavanje na podlagi enega od prepovedanih razlogov je načeloma mogoča le v položajih, ki so izrecno določeni v zakonodaji. Direktiva o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost to možnost dopušča le, če je različno obravnavanje, ki neposredno temelji na rasi ali narodnosti, bistvena in odločilna poklicna zahteva. [57] Položaj v obravnavani zadevi ne izhaja iz takega položaja.

111. Nasprotno pa je posredno diskriminacijo mogoče upravičiti, če je navidezno nevtralno pravilo, ki eno etnično skupino v primerjavi z drugo še posebej prikrajša, v resnici nevtralno pravilo. To bi bilo mogoče ugotoviti, če ima tako pravilo legitimen razlog, ki ni povezan z narodnostjo in ki se s tem pravilom uresničuje sorazmerno.

112. V obravnavani zadevi ni sporno, da osebe, katerih najemne pogodbe so bile odpovedane, niso bile izbrane na podlagi merila „zahodni/nezahodni“. V prostorskih razvojnih načrtih, sprejetih za vsako območje preobrazbe, so bila določena posebna merila: najemniki, katerih najemne pogodbe so bile odpovedane na območju Ringparken, so bili na primer izbrani na podlagi meril za izključitev iz sistema javnih stanovanj na območjih preobrazbe, in sicer glede na to, ali so bili v zadnjih šestih mesecih kazensko obsojeni, oziroma glede na višino njihovih dohodkov.

113. Dejansko so nekatere osebe, ki jim je bila odpovedana najemna pogodba na območju Mjølnerparken, danski državljani, ki jih ni mogoče uvrstiti v skupino „priseljencev in njihovih potomcev iz nezahodnih držav“, kot je opredeljena v danski zakonodaji.

114. Vendar dejstvo, da so bile žrtve neposredne ali posredne diskriminacije tudi osebe, ki niso „priseljenci in njihovi potomci iz nezahodnih držav“, ne vpliva na možnost ugotovitve, da je prišlo do diskriminacije na podlagi narodnosti.

115. Sodišče je to pojasnilo v sodbi ČEZ. Ni nujno, da oseba, ki je žrtev diskriminacije in ki se obrne na sodišče, da bi pridobila pravno varstvo, pripada manj ugodno obravnavani etnični skupini; ta oseba je lahko le kolateralna žrtev opiranja na narodnost pri sprejemanju odločitev ali zakonodaje. V zadevi ČEZ je bila žrtev diskriminacije oseba, ki ni bila romskega porekla, vendar je

[54] Člen 2(2)(a) Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost.

[55] Člen 2(2)(b) Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost.

[56] Na primer Fredman, S., „Legal Concepts, Direct, Indirect Discrimination and Beyond“, *Discrimination Law*, 3. izdaja, Oxford, OUP, 2023, str. 247 do 313; Maliszewska-Nienartowicz, J., „Direct and Indirect Discrimination in European Union Law – How to Draw a Dividing Line?“, *International Journal of Social Sciences*, 2014, str. 41 do 55, na str. 41. Za tako razpravo v okviru sodb, ki se nanašajo na nošnjo naglavne rute, glej van den Brinkink, M., „The Protected Grounds of Religion and Belief: Lessons for EU Non-Discrimination Law“, *German Law Journal*, 2023, str. od 855 do 880.

[57] Člen 4 Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost.

živela v soseski, v kateri so bili električni števci postavljeni na neobičajni višini, ker so v njej živele predvsem osebe romskega porekla. V tem okviru je Sodišče menilo, da se načelo enakega obravnavanja „ne uporablja za določeno skupino oseb, ampak se uporablja na podlagi razlogov iz […] člena 1 [Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost], tako da je namen tega načela, da velja tudi za osebe, ki se, čeprav same ne pripadajo zadevni rasi ali narodnosti, zaradi enega od teh razlogov obravnavajo manj ugodno ali so postavljene v posebno neugoden položaj“. [58]

116. Na enak način se lahko danski državljani ali priseljenci in njihovi potomci iz zahodnih držav sklicujejo tudi na prepoved diskriminacije na podlagi narodnosti iz Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost, če so bili obravnavani neugodno zaradi uporabe merila narodnosti ali navidezno nevtralnega merila, ki pa pretežno vpliva na osebe, ki pripadajo „nezahodni“ skupini.

117. Drugo vprašanje, ki je pojasnjeno v sodni praksi Sodišča in je lahko upoštevno za obravnavano zadevo, je, da za ugotovitev diskriminacije ni nujno, da obstaja konkretna žrtev diskriminacije. Iz sodbe Feryn izhaja, da zadostuje, da bi uporaba merila narodnosti *lahko* povzročila manj ugodno obravnavanje nekaterih oseb. [59]

118. To pomeni, da je diskriminacijo mogoče ugotoviti tudi v postopkih abstraktnega sodnega nadzora, kot je postopek, ki ga je sprožilo 11 najemnikov stanovanjskega območja Mjølnerparken.

119. Ugotoviti je treba še, ali manj ugodno obravnavanje, to je obstoj tveganja enostranske odpovedi najemnih pogodb, izhaja iz uporabe etničnega merila „zahodni/nezahodni“ ali pa izhaja iz narodnostno nevtralnega pravila, na podlagi katerega so bile določene osebe, katerih najemne pogodbe so bile odpovedane (s sklicevanjem na njihovo kriminaliteto ali revščino). V prvem primeru bi šlo za neposredno diskriminacijo. V drugem primeru bi bilo mogoče diskriminacijo opredeliti kot posredno, če zadeva več oseb ene etnične skupine (v tej zadevi „priseljence in njihove potomce iz nezahodnih držav“) in če ni upravičena.

120. Menim, da obstajata dva razloga za to, da se položaj, ustvarjen z dansko ureditvijo, šteje za neposredno diskriminacijo, kot bom pojasnila v nadaljevanju. Vendar bom za primer, da se Sodišče z mojim stališčem ne bi strinjalo, nato predlagala alternativno rešitev, v skladu s katero bi bilo mogoče položaj razumeti kot posredno diskriminacijo.

1. Neposredna diskriminacija

121. Za ugotovitev neposredne diskriminacije mora manj ugodno obravnavanje neposredno temeljiti na narodnosti.

122. *Manj* ugodno obravnavanje predpostavlja obstoj primerjalne osebe: do neposredne diskriminacije pride, če je neka oseba obravnavana manj ugodno kot druga oseba v primerljivem položaju.

123. Kaj v obravnavani zadevi pomeni manj ugodno obravnavanje in kdo je primerjalna oseba?

124. Po mojem mnenju neugodno obravnavanje v obravnavani zadevi obstaja na dveh ravneh.

[58] Sodba ČEZ (točka 56).

[59] Sodba Feryn (točki 23 in 25).

125. Prvi in očiten izraz neugodnega obravnavanja je enostranska odpoved ali možnost enostranske odpovedi pogodb o najemu javnih stanovanjskih enot.

126. Drugi, manj očiten izraz neugodnega obravnavanja je stigmatizacija etnične skupine.

127. Zaporedoma bom preučila obe obliki neposredne diskriminacije.

a) Enostranska odpoved najemnih pogodb

128. Zadevni prostorski razvojni načrti so ali bi lahko pripeljali do odpovedi pogodb o najemu javnih stanovanj, s čimer bi bili najemniki prikrajšani za svoja prebivališča.

129. V skladu s členom 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je spoštovanje stanovanja temeljna pravica, ki jo zagotavlja pravo Unije. Sodišče, ki se je oprlo na sodno prakso ESČP [60] je priznalo pomen te temeljne pravice in zlasti menilo, da je izguba družinskega prebivališča neke osebe resen poseg v to pravico, saj družino zadevne osebe postavi v posebej negotov položaj. [61]

130. Med postopkom je bilo navedeno, da zadevni najemniki niso ali ne bodo izgubili prebivališča, saj jim mora stanovanjsko združenje po zakonu ponuditi ustrezno nadomestno stanovanje.

131. Ne da bi se bilo treba izreči o tem, v kolikšni meri je bila ta pravica do nadomestnega stanovanja v praksi spoštovana, kar mora v vsakem primeru ugotoviti nacionalno sodišče, zadostuje ugotovitev, da možnost nadomestnega stanovanja ne vpliva na vprašanje različnega obravnavanja.

132. To pomeni, da so ustrezne primerjalne osebe za ugotovitev, ali v tej zadevi obstaja *manj ugodna* obravnava, najemniki v javnih stanovanjih na drugih ranljivih območjih socialnih stanovanj, kot so opredeljena v členu 61a(1) zakona o javnih stanovanjih. Ta območja so primerljiva, saj prav tako kot območja preobrazbe izpolnjujejo dve ali več socialno-ekonomskih meril (povezanih s kriminaliteto, brezposelnostjo, nizkimi dohodki in nizko izobrazbo). Vendar najemniki na ranljivih območjih v nasprotju s tistimi, ki živijo na območjih preobrazbe, niso izpostavljeni tveganju izgube prebivališča. Edina razlika med obema območjema je, da prebivalstvo ranljivih območij sestavlja manj kot 50 % priseljencev in njihovih potomcev iz nezahodnih držav.

133. Zato so najemniki na območjih preobrazbe, čeprav jim je ponujeno ustrezno nadomestno stanovanje, kljub temu obravnavani manj ugodno v primerjavi z najemniki na primerljivih območjih, katerih večinsko prebivalstvo je „zahodno“ prebivalstvo. Prvonavedeni so namreč izpostavljeni nevarnosti odpovedi najemne pogodbe, medtem ko zadnjenavedeni takemu tveganju sploh niso izpostavljeni.

134. Na podlagi strukture danske zakonodaje, ki stanovanjska združenja in lokalne skupnosti zavezuje k sprejetju prostorskih razvojnih načrtov, hkrati pa jim prepušča možnosti za odločanje o posebnih ukrepih za zmanjšanje števila javnih stanovanjskih enot, se ustvarja vtis, da je „krivec“ za odpovedi najemnih pogodb konkreten prostorski načrt, in ne zakon o javnih stanovanjih.

[60] ESČP, 27. september 1995, McCann in drugi proti Združenemu *kraljestvu* (CE:ECHR:1995:0927JUD001898491), in ESČP, 25. julij 2013, Rousk proti *Švedski* (CE:ECHR:2013:0725JUD002718304).

[61] Glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, točki 63 in 65 ter navedena sodna praksa), ki je bila potrjena v sodbi z dne 9. novembra 2023, Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845, točka 85).

135. Kljub temu menim, da so načrti neločljivo povezani z zakonom. Če ne bi bilo razlikovanja med ranljivimi območji in vzporednimi skupnostmi na podlagi merila narodnosti, najemniki na območjih vzporednih skupnosti, ki so v zadnjih petih letih izpolnjevala merila, ne bi bili izpostavljeni tveganju izgube prebivališča. Če bi se prostorski razvojni načrti zahtevali tudi za ranljiva območja, do manj ugodne obravnave ne bi prišlo. Vendar je prav merilo narodnosti, uporabljeno v zakonu o javnih stanovanjih, povzročilo različno obravnavanje.

136. Kot je Sodišče razsodilo v sodbi ČEZ, „za obstoj neposredne diskriminacije v smislu člena 2(2)(a) Direktive [o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost] zadošča, da je [romska] narodnost privedla do odločitve o vzpostavitvi navedenega obravnavanja“. [62]

137. V obravnavani zadevi je bila nezahodna narodnost najemnikov odločilna za obveznost sprejetja prostorskih razvojnih načrtov. Obveznost sprejetja takega načrta povzroči tveganje izgube prebivališča, zaradi česar so najemniki na območjih preobrazbe v manj ugodnem položaju kot najemniki na ranljivih območjih.

138. Še bolj jasno kot v zadevi ČEZ, v kateri se bolgarsko podjetje ni izrecno sklicevalo na merilo narodnosti, se zadevna danska zakonodaja izrecno opira na etnično razlikovanje med zahodnimi in nezahodnimi prebivalci.

139. Različna obravnava torej obstaja *zaradi* merila narodnosti, kar je jasen primer neposredne diskriminacije.

140. Poleg tega menim, da za ugotovitev neposredne diskriminacije ni upoštevno, ali je danskemu zakonodajalcu mogoče pripisati namen diskriminacije. [63] Zadostuje, da je manj ugodno obravnavanje posledica sklicevanja na merilo narodnosti.

141. Tako stališče potrjujejo tudi ugotovitve Sodišča v sodbi ČEZ, da „je treba, če se izkaže, da je bil ukrep, ki vzpostavlja različno obravnavanje, sprejet iz razlogov, povezanih z raso ali narodnostjo, tak ukrep opredeliti kot ‚neposredno diskriminacijo‘ v smislu člena 2(2)(a) Direktive [o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost]“. [64]

142. Danska vlada je pojasnila, da je cilj zakona o javnih stanovanjih omogočiti in spodbuditi boljšo integracijo priseljencev in njihovih potomcev iz nezahodnih držav v dansko družbo. Takemu namenu ni mogoče nasprotovati.

143. Prav tako ni mogoče nasprotovati ugotovitvi, če je znanstveno utemeljena, da imajo priseljenci in njihovi potomci iz nezahodnih držav pri integraciji v dansko družbo več težav kot priseljenci in njihovi potomci iz zahodnih držav. [65] V zvezi s tem se je mogoče strinjati s Komisijo, da v pluralistični in demokratični družbi ne bi smelo biti tabu tem. Priznavanje obstoja strukturne prikrajšanosti etnične skupine v neki družbi je pravzaprav nujen korak pri doseganju resnične enakosti. [66]

[62] Sodba ČEZ (točka 76).

[63] O težavah, ki jih povzroča poskus opredelitve neposredne diskriminacije zaradi diskriminatornega namena, glej Campbell, C. in Smith, D., „Distinguishing Between Direct and Indirect Discrimination“, *Modern Law Review*, 2023, str. od 307 do 330.

[64] Sodba ČEZ (točka 95).

[65] Vendar je taka ugotovitev sprejemljiva le, če temelji na dejstvih in ustreznih raziskavah, ne pa le na stereotipih in predsodkih.

[66] V zvezi s tem glej Marion Young, ki navaja, da „[k]adar rasna strukturna neenakost vpliva na toliko institucij ter potencialno stigmatizira in osiromaši toliko ljudi, mora družba, katere cilj je odpraviti to krivico, opaziti procese rasnega razlikovanja, preden jih lahko odpravi.“, Structural Injustice and the Politics of Difference, v Kymlicka, W., *Multicultural Citizenship*, Princeton University Press, 1990 (2011), str. od 79 do 116, str. 91.

144. Pravo Unije na področju enakosti razumem tako, da je njegov namen vzpostaviti resnično enakost, in ne zgolj formalne.[67] Zato je na primer v Direktivi o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost, navedeno, da načelo enakega obravnavanja ne pomeni le, da ne sme biti neposredne diskriminacije, temveč tudi, da ne sme biti posredne diskriminacije. Strukturna diskriminacija je oblika posredne diskriminacije, ki jo je težko odpraviti.

145. Vendar priznanih strukturnih neenakosti ni mogoče odpraviti z diskriminacijo etnične skupine, ki je že v težjem položaju. Zakonodaja Unije o enakosti, vključno z Direktivo o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost, omogoča pozitivne ukrepe za odpravo takih vgrajenih neenakosti.[68] Države članice tako lahko sprejmejo ukrepe za izravnavo prikrajšanosti, povezane z narodnostjo. Medtem ko bi taki ukrepi lahko koristili prikrajšani skupini, ne da bi hkrati koristili drugim skupinam, pozitivni ukrepi ne smejo biti diskriminatorni do prikrajšanih skupin, tudi če se domneva, da bi tem skupinam to dolgoročno koristilo.

146. Obstaja rek, da je „pot v pekel tlakovana z dobrimi nameni“. Prizadevanja za diverzifikacijo sosesk so morda res dobronamerna. Te diverzifikacije pa ne sme doseči tako, da se etnična skupina, ki je že prikrajšana, postavi v manj ugoden položaj. Vendar v obravnavanem primeru danska zakonodaja dela prav to.

b) Stigmatizacija

147. To me pripelje do drugega razloga, zaradi katerega je mogoče zakon o javnih stanovanjih razumeti kot neposredno diskriminatoren: stigmatizacije[69].

148. Za namene te razprave razumem, da stigmatizacija pomeni, da se pripadnikom etnične skupine pripišejo družbeno sporne značilnosti zgolj na podlagi njihove pripadnosti ali dojemanja pripadnosti tej skupini.

149. Sodišče je v sodbi ČEZ menilo, da je žaljiva in stigmatizirajoča narava prakse, obravnavane v tej zadevi, ki predpostavlja, da so vsi člani etnične skupine potencialni storilci nezakonitega ravnanja, eden od razlogov za ugotovitev manj ugodnega obravnavanja.[70]

150. Podobno se lahko zakonodaja razume kot diskriminatorna na podlagi narodnosti, če temelji na posplošenih stereotipih in predsodkih o etnični skupini.[71]

151. V zvezi s tem so v predložitveni odločbi navedeni nekateri odlomki iz pripravljalnih aktov zakona o javnih stanovanjih.[72] V predlogu za pravno opredelitev geta iz leta 2010 je bilo navedeno, da je treba pri opredelitvi geta uporabiti tri merila: (i) delež priseljencev in njihovih potomcev iz nezahodnih držav, (ii) brezposelnost in (iii) kazenske obsodbe. Nadalje je bilo zatrjevano, da vsako od teh treh meril, in torej „nezahodni“ kot merilo, samo po sebi kaže na

[67] Glede razlike glej na primer 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, , str. od 62 do 87. Na splošno o različnih pristopih k pojmu enakosti glej McCrudden, Ch., „The New Concept of Equality“, prispevek, predstavljen na ERA Congress Centre, Trier, 2.–3. junij 2003.

[68] Člen 5 Direktive o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost.

[69] Nekateri pravni teoretiki so izoblikovali predlog, da bi moral biti cilj zakonodaje o boju proti diskriminaciji boj proti stigmatizaciji. Glej Solanke, I., *Discrimination as Stigma: A Theory of Anti-discrimination Law*, Hart, Oxford, 2017.

[70] Sodba ČEZ (točka 87 v povezavi s točko 84).

[71] Kot navdih se je tu mogoče opreti na ugotovitve ESČP v sodbi z dne 24. maja 2016, Biao proti Danski (CE:ECHR:2016:0524JUD003859010), o kateri se je razpravljalo na obravnavi. Glej zlasti točko 126 te sodbe.

[72] Glej točke od 99 do 103 te predložitvene odločbe.

obstoj družbenega problema. V strategiji danske vlade, kot je bila navedena zgoraj v točki 25, je bilo navedeno, da so se vzporedne skupnosti, to so enklave oseb, ki ne sodelujejo aktivno v danski družbi, izoblikovale med prebivalci iz nezahodnih držav. V skladu s tem dokumentom te osebe ne sodelujejo in niti ne poskušajo aktivno sodelovati v danski družbi in na trgu dela; ne spoštujejo danskih vrednot, na primer ženske pri njih veljajo za manjvredne od moških in svoboda izražanja posameznikov je zaradi družbenega nadzora in neenakosti močno omejena.[73] V skladu s to strategijo gre torej za „negativno spiralo protikulture“.

152. Zdi se, da zakon o javnih stanovanjih, ki značilnosti, ki se na Danskem dojemajo kot negativne in nesprejemljive, in jih pripisuje vsem priseljencem in njihovim potomcem iz nezahodnih držav, ne le temelji na predsodkih, ampak tudi prispeva k ohranjanju teh stereotipov in stigmatizacije.

153. Hkrati se zdi, da ni ustreznih dokazov o obstoju vzporednih skupnosti ali o njihovem nastanku izključno med priseljenci iz nezahodnih držav.[74] To mora seveda preveriti nacionalno sodišče. Vendar se je danska vlada, ko je bila na obravnavi pozvana, naj opiše merila, na podlagi katerih je bilo ugotovljeno, da oseba ni integrirana v dansko družbo, sklicevala na socialno-ekonomska merila, ki opredeljujejo ranljive družbe, in pomanjkljivo znanje danščine. Ti merili sami po sebi ne kažeta na to, da se osebe, ki so v takem položaju, „ne želijo“ integrirati v dansko družbo, niti da imajo take težave z integracijo samo „priseljenci in njihovi potomci iz nezahodnih držav“.

154. Mednarodne organizacije so opozorile tudi na to, da bi zakon o javnih stanovanjih lahko povzročal stigmatizacijo. Tako je Odbor Združenih narodov za odpravo rasne diskriminacije izrazil zaskrbljenost, da lahko izraza „zahodni“ in „nezahodni“, kot se uporabljata v tej zakonodaji in politikah [na Danskem], privedeta do marginalizacije in stigmatizacije oseb, opredeljenih kot „nezahodni“, in da lahko zato pride do razlikovanja med osebami, ki se štejejo za „prave Dance“, in „drugimi“.[75] Ta odbor je ocenil „načrt za vzporedne skupnosti“ in ugotovil, da lahko vključitev diskriminatornega etničnega in rasnega elementa v zakone povzroči stigmatizacijo na različnih področjih življenja, kot so zaposlovanje, stanovanja in dostop do storitev.[76]

155. Podobno je Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice ugotovil, da zakon o javnih stanovanjih „ne le povzroča diskriminacijo na podlagi narodnosti in državljanstva, temveč te prebivalce [iz nezahodnih držav] tudi dodatno marginalizira.“[77]

156. Tako se zdi, da ima danska zakonodaja, ki je bila sprejeta, da bi priseljencem in njihovim potomcem iz nezahodnih držav pomagala pri lažji integraciji v dansko družbo, paradoksalno, prav nasprotni učinek. Z nadaljnjo stigmatizacijo na podlagi narodnosti pripadniki skupine „priseljencev in njihovih potomcev iz nezahodnih držav“ še težje najdejo zaposlitev, pridobijo spoštovanje in enakopravno sodelujejo v danski družbi.

[73] V neposrednem prevodu je bilo besedilo strategije tako: „Pridobili smo skupino državljanov, ki ne sprejemajo v celoti danskih norm in vrednot; pri katerih ženske včasih veljajo za manjvredne od moških; pri katerih so posameznikove svoboščine zaradi družbenega nadzora in neenakosti med spoloma včasih ozko omejene“. Povzeto po Tireli, U., „Shaping Strict Migrant Policies through Housing Strategies in Denmark“, *Migration and Diversity*, 2024, str. od 151 do 163, str. 160.

[74] Glej na primer Barse, M. „Parallelsamfund er noget, politikerne har opfundet“, 20. februar 2018, na voljo na https://videnskab.dk/kultur-samfund/parallelsamfund-er-noget-politikerne-har-opfundet/ (nazadnje vpogledano 3. februarja 2025) (strojni prevod v angleščino).

[75] Glej Odbor za odpravo rasne diskriminacije, op. cit. točka 10.

[76] Prav tam (točka 12).

[77] Glej Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice, op. cit., točka 51.

157. Skratka, zdi se torej, da danska zakonodajna ureditev v smislu zakona o javnih stanovanjih skupaj s prostorskimi razvojni načrti, ki jih je treba sprejeti na podlagi tega zakona, pomeni neposredno diskriminacijo na podlagi merila narodnosti („nezahodnjak“). Prvič, zaradi te ureditve so vse osebe, povezane s tem merilom, v negotovem položaju glede varnosti njihove pravice do stanovanja, zaradi česar so v primerjavi z najemniki iz drugih primerljivih sosesk manj ugodno obravnavane. Drugič, ta ureditev stigmatizira etnično skupino, ki ji je bila priznana strukturna prikrajšanost pri njeni zmožnosti integracije v dansko družbo, in tako omejuje njene možnosti za integracijo v to družbo, namesto da bi jih povečala.

158. Na podlagi navedenega Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje odgovori, da danska ureditev, uvedena na podlagi zakona o javnih stanovanjih, pomeni neposredno diskriminacijo.

2. Alternativna rešitev: posredna diskriminacija

159. Komisija je menila, da je treba položaje, iz katerih izhajajo zadeve, ki jih obravnava predložitveno sodišče, opredeliti kot posredno diskriminacijo.

160. Komisija meni, da je tako, ker najemniki, ki so jim bile odpovedane najemne pogodbe, niso bili izbrani na podlagi merila narodnosti. Na območju Ringparken sta bili merili višina dohodka in kazenske obsodbe najemnikov ali njihovih partnerjev v zadnjih šestih mesecih. Na območju Mjølnerparken sta bili prodani dve celotni večstanovanjski zgradbi, tako da je bilo treba prekiniti vse najemne pogodbe. Vendar je bilo med temi najemniki veliko danskih državljanov, rojenih na Danskem, ki ne spadajo v skupino „priseljenci in njihovi potomci iz nezahodnih držav“.

161. Če bi Sodišče zadevo razlagalo tako, predlagam, da bi bilo treba vpliv zakona o javnih stanovanjih na odpoved najemnih pogodb razlagati vsaj kot posredno diskriminacijo.

162. V skladu z navedenim zakonom se prostorski razvojni načrti, ki so v nekaterih primerih privedli do enostranske odpovedi najemnih pogodb, pripravijo le na območjih, na katerih je več kot 50 % prebivalcev „priseljencev in njihovih potomcev iz nezahodnih držav“. Če v takem položaju uporabimo preprost izračun, ugotovimo, da obstaja več možnosti, da bo najemna pogodba odpovedana „nezahodnjaku“ kot „zahodnjaku“, ker je vnaprej znano, da v soseski živi več „nezahodnjakov“ kot „zahodnjakov“.

163. Zato so, kot je navedla Komisija, priseljenci in njihovi potomci iz nezahodnih držav izpostavljeni večjemu tveganju za odpoved njihovih najemnih pogodb.

164. Za posredno diskriminacijo gre, kadar nevtralno pravilo statistično gledano eno etnično skupino prizadene bolj kot druge skupine.

165. Vendar je tak poseben slabši položaj etnične skupine lahko upravičen, če ima nevtralno pravilo legitimen cilj, ki ga uresničuje na sorazmeren način. To presojo mora opraviti nacionalno sodišče.

166. Tu se zatrjuje, da se ukrepi v soseskah, v katerih so večina prebivalstva „nezahodnjaki“, sprejemajo zato, da bi jim omogočili boljšo integracijo v dansko družbo.[78] Sprememba sosedske strukture se razume kot krepitev te integracije.

167. Nacionalno sodišče bo moralo pri presoji, ali je posredno diskriminacijo mogoče upravičiti, najprej ugotoviti, kaj danski zakonodajalec šteje za uspešno integracijo v dansko družbo. Danska vlada je na obravnavi pojasnila, da bi to pomenilo udejstvovanje na trgu dela, nekaznovanost in znanje danščine.

168. Razumevanje tega, kaj pomeni biti uspešno integriran, je nujno, da lahko sodišče preide na analizo sorazmernosti. Pri tem mora predložitveno sodišče najprej presojati, ali je mogoče integracijo (večjo zaposlenost, pismenost v danskem jeziku, zmanjšanje kriminalitete itd.) doseči z zmanjšanjem števila javnih stanovanjskih enot z odpovedjo najemne pogodbe v nekaterih soseskah. Oceniti bo moralo tudi, ali je ta ukrep dosleden in, ali obstaja razlog za sprejetje ukrepov za integracijo samo priseljencev in njihovih potomcev iz nezahodnih držav. Če taka politična odločitev temelji na prevladujočih družbenih predsodkih in ne na znanstvenih dokazih, da se ti priseljenci težje integrirajo, je ta cilj politike lahko vprašljiv.[79]

169. V naslednjem koraku analize sorazmernosti se mora predložitveno sodišče vprašati, ali je za dosego integracije nujno, da se zmanjša število javnih stanovanjskih enot. Tako bi bilo, če istega cilja ne bi bilo mogoče doseči z ukrepi, ki bi manj omejevali pravico zadevnih najemnikov do stanovanja. V zvezi s tem bo moralo to sodišče morda podrobneje preučiti trditve danske vlade, da je že poskusila z drugimi ukrepi, vendar in so bili neuspešni. Nazadnje, tudi če je zmanjšanje števila javnih stanovanj ustrezen in nujen ukrep za uresničitev ciljev integracije, kot so bili določeni z zakonodajo, mora nacionalno sodišče v zadnjem koraku analize sorazmernosti pretehtati vrednost takega cilja proti intenzivnosti poseganja v pravico do stanovanja. Če se ugotovi, da je bila ta pravica čezmerno okrnjena, lahko sodišče ugotovi, da je ukrep nesorazmeren, zaradi česar bi moral zakonodajalec legitimni cilj integracije ponovno izoblikovati.

170. Po mojem mnenju in iz razlogov, ki sem jih navedla v točkah od 130 do 153 in 156 teh sklepnih predlogov, dvomim, da je dansko zakonodajo o javnih stanovanjih mogoče upravičiti s ciljem, da se omogoči integracija „priseljencev in njihovih potomcev iz nezahodnih držav“. Vsekakor se mi, kot sem že pojasnila, ne zdi prepričljivo, da bi bilo mogoče vpliv merila „zahodni/nezahodni“, ki ga določa zakon o javnih stanovanjih, na odpoved najemnih pogodb razlagati kot nevtralno pravilo.

171. Zato Sodišču predlagam, naj ugotovi, da položaj, kakršen je bil vzpostavljen z zakonom o javnih stanovanjih na Danskem, pomeni neposredno diskriminacijo, in ne posredne.

[78] Čeprav je samoumevno, da je omogočanje integracije zaželen in legitimen cilj, še zdaleč ni lahko najti prave mere med večkulturnostjo in sprejemanjem razlik ter mejami strpnosti. Za splošno razpravo glej Joppke, C., „The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy“, *The British Journal of Sociology*, 2004, str. od 237 do 257.

[79] Glej po analogiji sodbo z dne 17. julija 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421, točka 39); z dne 4. julija 2019, Komisija/Nemčija (C-377/17, EU:C:2019:562, točka 92), in z dne 3. februarja 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, točka 70).

IV. Predlog

172. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Østre Landsret (višje sodišče za vzhodno regijo, Danska), odgovori:

1. Pojem „narodnost“ iz členov 1 in 2 Direktive Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost

   je treba razlagati tako, da zajema skupino oseb, ki je opredeljena kot „priseljenci in njihovi potomci iz nezahodnih držav“.

2. Ureditev, ki uporablja pojme, kot so „priseljenci in njihovi potomci iz nezahodnih držav“, za opredelitev soseske, v kateri je treba zmanjšati število javnih stanovanj,

   je treba razlagati tako, da pomeni neposredno diskriminacijo v smislu člena 2(2)(a) Direktive 2000/43.