



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
TAMARY ČAPETA
přednesené dne 13. února 2025¹

Věc C-417/23

**Slagelse Almennyttige Boligselskab,
Afdeling Schackenborgvænge**

proti

MV,

EH,

LI,

AQ a LO,

za účasti:

**BL – Danmarks Almene Boliger,
Institut for Menneskerettigheder**

a

XM,

ZQ,

FZ,

DL,

WS,

JL,

PB,

VT,

YB,

TJ,

RK

proti

Social-, Bolig- og Ældreministeriet,

za účasti:

**Institut for Menneskerettigheder,
FN særlige rapportør E. Tendayi Achiume,
FN særlige rapportør Blakrishnan Rajagopa**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Østre Landsret (odvolací soud pro východní oblast, Dánsko)]

¹ – Původní jazyk: angličtina.

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 2000/43/ES – Rovné zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ – Vnitrostátní právní předpisy požadující přijetí plánů rozvoje v určitých rezidenčních oblastech označených jako ‚paralelní komunity‘ – Kritérium ‚přistěhovalci a jejich potomci z nezápádních zemí‘ – Pojmy ‚etnický původ‘, ‚přímá diskriminace‘ a ‚nepřímá diskriminace‘ “

I. Úvod

1. V projednávané věci je Soudní dvůr žádán o výklad některých aspektů směrnice o rasové rovnosti². Soudní dvůr má zejména příležitost dále upřesnit, co se rozumí pod pojmem „etnický původ“ obsaženým v uvedené směrnici, a dále vymezit pojmy „přímá a nepřímá diskriminace“.

2. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vychází z řady sporů řešených u vnitrostátních soudů v Dánsku, které se týkají vnitrostátních právních předpisů, jež stanoví povinnost přijímat plány výstavby veřejných bytových jednotek v určitých rezidenčních oblastech označovaných jako „paralelní komunity“ (dříve „ghetta“), které jsou takto nazývány z toho důvodu, že většinu obyvatel v těchto oblastech tvoří „přistěhovalci a jejich potomci z nezápádních zemí“. Rozhodnutí Soudního dvora v projednávané věci bude rovněž rozhodující pro několik dalších věcí, o nichž rozhodují jiné dánské soudy³.

II. Skutkový stav, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

A. Relevantní dánské právo

3. V roce 2010 Dánské království vložilo do Almenboligloven (zákon o veřejném bydlení)⁴ § 61a. Tento zákon byl následně dvakrát novelizován, a to poprvé v roce 2018, kdy byl přijat systém dotčený v projednávaných věcech, a podruhé v roce 2021, kdy byly zavedeny určité změny, povětšinou terminologického rázu (dále jen „zákon o veřejném bydlení“). Pojem „ghetto“ byl nahrazen pojmem „paralelní komunita“ a pojem „oblast tvrdého ghetta“ byl nahrazen pojmem „oblast přeměny“.

4. Klíčovými ustanoveními relevantními pro spory v původních řízeních jsou § 61a, § 168a a § 168b uvedeného zákona o veřejném bydlení.

5. Ustanovení § 61a určuje tři typy oblastí veřejného bydlení.

² – Směrnice Rady 2000/43 ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (Úř. věst. 2000, L 180, s. 22; Zvl. vyd. 20/01 s. 23; dále jen „směrnice o rasové rovnosti“).

³ – Bod 2 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvádí, že podobné otázky jsou rovněž projednávány v řadě dalších věcí předložených dánským soudům, z nichž sedm je před Højesteret (Nejvyšší soud, Dánsko) a dvě věci jsou před Retten i Aarhus (okresní soud v Aarhus, Dánsko). Højesteret (Nejvyšší soud) se rozhodl přerušit řízení ve věcech, které mu byly předloženy, do doby, než Soudní dvůr Evropské unie posoudí předběžné otázky v uvedených věcech.

⁴ – Úvodem je nutno poznamenat, že původní překlad názvu tohoto zákona zněl „zákon o sociálním bydlení“. Na jednání však MV a další, jakož i BL vysvětlili, že tento překlad je zavádějící a že bydlení takového druhu, jaký upravuje tento zákon, je k dispozici nejen pro osoby, které potřebují sociální pomoc, ale pro všechny osoby s pobytem v Dánsku. Z tohoto důvodu jsem se rozhodla překládat název tohoto zákona jako „zákon o veřejném bydlení“, což je podle všeho vhodnější.

6. Zprvée „zranitelnou oblastí bydlení“ se rozumí oblast, která splňuje alespoň dvě z následujících čtyř kritérií (dále jen „socioekonomická kritéria“):

- „1) Podíl obyvatel ve věku od 18 do 64 let bez vazby na trh práce nebo vzdělávání převyšuje 40 %, přičemž tento ukazatel se vypočítá jako průměr za poslední dva roky.
- 2) Podíl obyvatel odsouzených za trestné činy podle trestního zákoníku, zákona o zbraních nebo zákona o omamných látkách je nejméně trojnásobně vyšší než celostátní průměr, přičemž tento ukazatel se vypočítá jako průměr za poslední dva roky.
- 3) Podíl obyvatel ve věku od 30 do 59 let, kteří mají pouze základní vzdělání, převyšuje 60 %.
- 4) Průměrný hrubý příjem daňových poplatníků ve věku od 15 do 64 let v dotčené oblasti, s vyloučením osob, které se snaží získat vzdělání, je nižší než 55 % průměrného hrubého příjmu téže skupiny v rámci kraje.“⁵

7. Zadruhé „paralelní komunitou“ (dříve „ghetto“) je oblast, která splňuje alespoň dvě ze čtyř socioekonomických kritérií, která rovněž platí pro „zranitelnou oblast bydlení“, ale kde *navíc* více než 50 % obyvatel této oblasti tvoří „přistěhovalci a jejich potomci z nezápadních zemí“⁶.

8. Zatřetí „oblastí přeměny“ (dříve „tvrdé ghetto“) se rozumí oblast, která kritéria paralelní komunity splňuje posledních pět let⁷.

9. Příslušné ministerstvo zveřejňuje seznam těchto různých oblastí bydlení každoročně dne 1. prosince⁸.

10. Pojmy „západní“ a „nezápadní“ nejsou v zákoně o veřejném bydlení definovány. Předkládající soud nicméně uvádí, že tyto pojmy byly převzaty od Danmarks Statistik (Statistický úřad Dánska), který je vypracoval pro statistické účely. V tomto ohledu platí, že:

„mezi západní země patří EU, Andorra, Austrálie, Kanada, Island, Lichtenštejnsko, Monako, Nový Zéland, Norsko, San Marino, Švýcarsko, Spojené království, Spojené státy americké a Vatikánský městský stát.

Mezi nezápadní země patří evropské země Albánie, Bělorusko, Bosna a Hercegovina, Kosovo, Makedonie, Moldavsko, Černá Hora, Rusko, Srbsko, Sovětský svaz, Turecko, Ukrajina a Jugoslávie. Všechny země v Africe, Jižní a Střední Americe a Asii. Všechny země Oceánie (s výjimkou Austrálie a Nového Zélandu) a osoby bez státní příslušnosti.“

11. Předkládající soud dále vysvětluje, že „přistěhovalcem“ je osoba narozená v zahraničí, jejíž rodiče se rovněž nenarodili v Dánsku ani nejsou dánskými občany. „Potomkem“ je osoba, která se narodila v Dánsku, ale žádný z jejích rodičů nemá dánské občanství a nenarodil v Dánsku, popřípadě si rodiče této osoby, ačkoli se narodili v Dánsku a získali dánskou státní příslušnost, rovněž zachovávají svou cizí státní příslušnost.

⁵ – Ustanovení § 61a odst. 1 zákona o veřejném bydlení.

⁶ – Ustanovení § 61a odst. 2 zákona o veřejném bydlení.

⁷ – Ustanovení § 61a odst. 4 zákona o veřejném bydlení.

⁸ – Jak stanoví § 61a odst. 6 zákona o veřejném bydlení.

12. Ve vztahu k oblastem označovaným jako „oblasti přeměny“ vyžaduje zákon o veřejném bydlení přijetí určitých opatření. Ustanovení § 168a odst. 1 uvedeného zákona tak stanoví, že sdružení veřejného bydlení vlastníci takové oblasti musí společně s obecní radou vypracovat plán rozvoje. Uvedený plán rozvoje musí schválit Social-, Bolig- og Ældreministeriet (ministerstvo sociálních věcí, bydlení a záležitostí seniorů, Dánsko).

13. Podle § 168b odst. 1 zákona o veřejném bydlení musí sdružení sociálního bydlení a městská rada v plánu rozvoje stanovit, jakým způsobem se podíl veřejných bytových jednotek sníží v oblasti přeměny na 40 % do 1. ledna 2030.

14. Za účelem dosažení tohoto cíle může plán rozvoje stanovit například prodej nemovitostí soukromým developerům, demolici nebo přeměnu rodinného bydlení na bydlení pro mladé lidi. V takových případech musí být nájem dosavadních nájemců vypovězen. Zákon o veřejném bydlení stanoví, že obecní rada je povinna nalézt pro tyto nájemce řešení náhradního ubytování a uhradit jejich náklady.

B. Spory v původních řízeních a předběžné otázky

15. Spory v původních řízeních se týkají dvou odlišných oblastí přeměny: –Ringparken, což je oblast tvořící součást obce Slagelse, a Mjølnerparken, která se nachází v Kodani (Dánsko).

16. Ringparken je ve vlastnictví společnosti zajišťující bydlení Slagelse Almennyttige Boligselskab (dále jen „SAB“)⁹. S účinností od 1. prosince 2018 byla tato oblast označena jako „oblast tvrdého ghetta“ (nyní „oblast přeměny“), neboť tato obytná oblast splňovala všechna čtyři socioekonomická kritéria, a 55,6 % jejích obyvatel navíc spadalo do kategorie „přistěhovalci a jejich potomci z nezápádních zemí“.

17. V souladu s plánem rozvoje pro uvedenou oblast vypověděla společnost SAB dne 17. února 2020 17 nájemních smluv v Schackenborgvænge¹⁰. Výpovědi byly podány v souladu se schválenými nájemními kritérii a nájemci, jejichž nájem byl vypovězen, nebyli podle poskytnutých informací vybráni podle toho, zda se jedná o „přistěhovalce nebo jejich potomky z nezápádních zemí“¹¹. Nájemcům bylo nabídnuto trvalé náhradní ubytování¹².

18. První čtyři věci se týkají pěti nájemců, kteří s ukončením svých nájemních smluv nesouhlasili. SAB tudíž podala k příslušnému soudu žaloby na určení, že tito nájemci musí uznat, že ukončení jejich nájemních smluv bylo zákonné¹³.

19. Pátá věc se týká oblasti přeměny Mjølnerparken v Kodani, kterou spravuje sdružení pro bydlení Bo-Vita¹⁴.

⁹ – SAB je veřejnoprávní nezisková společnost, která patří obci Slagelse <https://www.dabbolig.dk/slagelse-almennyttige-boligselskab/>.

¹⁰ – Na jednání SAB vysvětlila, že podle plánu rozvoje dojde k přeměně bytového domu Schackenborgvænge, neboť v důsledku toho bude dán nejnižší počet výpovědí z nájmu, které musely být v důsledku tohoto rozhodnutí nájemcům dány. SAB následně prodala Schackenborgvænge společnosti Estate Invest A/S, přesto však zůstává žalobkyní v původním řízení.

¹¹ – Použitými kritérii byla kritéria stanovená pro vznik nároku na veřejné bydlení v oblastech přeměny, tj. žádné odsouzení za trestný čin u osob sdílejících společnou domácnost za posledních šest měsíců a určitá úroveň příjmů.

¹² – Nájemci v původním řízení namítají, že jim nebyla nabídnuta odpovídající velikost a cena náhradního ubytování. V každém případě spadá rozhodnutí o takových skutkových okolnostech do výlučné pravomoci vnitrostátního soudu.

¹³ – Od 1. prosince 2021 již není oblast Ringparken klasifikována jako oblast přeměny, neboť tato oblast bydlení již nesplňuje stanovená socioekonomická kritéria. SAB je však i nadále povinna uplatňovat schválený plán rozvoje pro uvedenou oblast.

¹⁴ – Bo-Vita je rovněž sdružení veřejného bydlení založené v roce 1951.

20. Dne 1. prosince 2018 byla oblast Mjølnerparken označena jako „oblast tvrdého ghetta“ (nyní „oblast přeměny“), protože splňovala tři ze čtyř socioekonomických kritérií a protože přibližně 80 % obyvatel této oblasti patřilo do kategorie „přistěhovalci a jejich potomci z nezápádních zemí“¹⁵.

21. Dne 8. května 2019 v této souvislosti vypracovala společnost Bo-Vita plán rozvoje, který byl příslušným ministerstvem schválen dne 10. září 2019. Tento plán zahrnoval prodej určitých bytových domů. Bylo tedy na uvedené společnosti, aby vypověděla nájemní smlouvy s nájemci, jimž bylo nabídnuto náhradní ubytování.

22. Dne 27. května 2020 podalo 11 obyvatel Mjølnerparken žalobu proti příslušnému ministerstvu, v níž tvrdili, že schválení plánu rozvoje Mjølnerparken ministerstvem je neplatné, neboť je mimo tento plán založen na § 61a odst. 4 zákona o veřejném bydlení, který vymezuje oblasti přeměny. Ministerstvo navrholo, že žaloba by měla být zamítnuta.

23. Těchto pět věcí bylo předloženo Østre Landsret (odvolací soud pro východní Dánsko), předkládajícímu soudu v projednávané věci, k projednání v prvním stupni, neboť se má za to, že tyto věci vyvolávají zásadní otázky.

24. Uvedený soud má pochybnosti o slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy se směrnicí o rasové rovnosti.

25. V rámci vyličení skutkového stavu v projednávané věci předkládající soud uvádí, že před novelizací z roku 2018 vypracovala dánská vláda strategii nazvanou „Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030“ („Dánsko bez paralelních komunit – žádná ghetta 2030“)¹⁶, která zdůraznila touhu po soudržném Dánsku „bez paralelních komunit“ mezi lidmi nezápádního původu. Z předkládacího rozhodnutí dále vyplývá, že „hlavním problémem v [paralelních komunitách] je nedostatečná integrace přistěhovalců a jejich potomků z nezápádních zemí“.

26. Za těchto okolností položil Østre Landsret (odvolací soud pro východní Dánsko, Dánsko) Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být pojem ‚etnický původ‘ uvedený v čl. 2 odst. 2 písm. a) a b) směrnice [o rasové rovnosti] vykládán v tom smyslu, že tento pojem za takových okolností, jako jsou okolnosti projednávané věci – kdy podle dánského zákona o [veřejném bydlení] musí dojít ke snížení podílu sociálního bydlení pro rodiny v ‚oblastech přeměny‘ a kdy podmínkou pro kvalifikaci oblasti jako oblasti přeměny je skutečnost, že více než 50 % obyvatel obytné oblasti tvoří ‚přistěhovalci a jejich potomci z nezápádních zemí‘ – zahrnuje skupinu osob definovanou jako ‚přistěhovalci a jejich potomci z nezápádních zemí‘?
- 2) Je-li odpověď na první otázku zcela nebo zčásti kladná, musí být čl. 2 odst. 2 písm. a) a b) vykládán v tom smyslu, že právní úprava popsáná v projednávané věci představuje přímou nebo nepřímou diskriminaci?“

¹⁵ – Od 1. prosince 2023 již není oblast Mjølnerparken klasifikována jako oblast přeměny, neboť počet obyvatel se snížil na méně než 1 000.

¹⁶ – Dánská vláda, „Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030“, 1. března 2018, k dispozici na internetových stránkách https://www.regeringen.dk/media/4937/publikation_%C3%A9t-danmark-uden-parallelsamfund.pdf.

C. Průběh řízení v projednávané věci

27. Písemná vyjádření předložili Soudnímu dvoru SAB, XM a další, BL – Danmarks Almene Boliger (BL – sdružení veřejného bydlení v Dánsku, dále jen „BL“), Institut for Menneskerettigheder (Dánský institut pro lidská práva), zvláštní zpravodajové OSN E. T. Achiume a B. Rajagopa, dánská vláda, španělská vláda, jakož i Evropská komise.

28. Dne 30. září 2024 se konalo jednání, na němž byly vyslechnuty řeči SAB, MV a dalších, XM a dalších, BL, Institut for Menneskerettigheder (Dánský institut pro lidská práva), zvláštních zpravodajů OSN E. T. Achiume a B. Rajagopy, dánské vlády a Komise.

III. Analýza

A. Struktura tohoto stanoviska

29. V projednávané věci je Soudní dvůr žádán o výklad směrnice o rasové rovnosti za konkrétních okolností vyplývajících z dánského zákona o veřejném bydlení.

30. Uvedený zákon ukládá sdružením veřejného bydlení povinnost přijmout společně s příslušnými místními orgány plány rozvoje s cílem snížit podíl veřejných bytových jednotek ve čtvrtích, které jsou označeny jako oblasti přeměny (resp. tvrdá ghetta v předchozím znění uvedeného zákona), na 40 %. Od ostatních obytných čtvrtí se srovnatelně znevýhodněnou socioekonomickou situací se tyto oblasti odlišují tím, že v nich bydlí více než 50 % osob, jež jsou označovány jako „přistěhovalci a jejich potomci z nezápádních zemí“.

31. V obou oblastech přeměny, které jsou relevantní pro spory, o nichž rozhoduje předkládající soud, Ringparken ve Slagelse a Mjølnerparken v Kodani, měly plány rozvoje za následek jednostranné vypovězení řady nájemních smluv veřejných bytových jednotek.

32. Je možno uvedené důsledky, jaké vyplynuly ze zákona o veřejném bydlení, kvalifikovat jako diskriminaci na základě etnického původu, tedy v rozporu se směrnicí o rasové rovnosti?

33. Cílem směrnice o rasové rovnosti je odstranit diskriminaci pouze ze dvou důvodů, a to diskriminaci z důvodu rasy a etnické příslušnosti; na jiné zakázané důvody diskriminace se vztahují jiné unijní směrnice¹⁷.

34. Uvedená směrnice se tedy použije pouze tehdy, pokud lze odlišování západních přistěhovalců a jejich potomků od nezápádních přistěhovalců a jejich potomků vykládat tak, že je založeno na kritériu „etnického původu“. Pro stručnost budu toto odlišení označovat jako „kritérium západní/nezápadní“.

35. Navrhu Soudnímu dvoru, aby „kritérium západní/nezápadní“ skutečně považoval za kritérium spadající pod pojem „etnický původ“. Na tomto základě navrhu, aby byl z výše uvedeného dovozen závěr, že diskriminace, jež z něj vyplývá, je přímou diskriminací. Má analýza je strukturována následovně.

¹⁷ – Viz například směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Úř. věst. 2000, L 303, s. 16; Zvl. vyd. 05/04, s. 79), a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (*přepracované znění*) (Úř. věst. 2006, L 204, s. 23).

36. V oddílu C a v odpovědi na první předběžnou otázku předkládajícího soudu doložím, proč by mělo být kritérium západních/nezápadní vykládáno tak, že je založeno na kritériu etnického původu.

37. V oddílu D a v odpovědi na druhou předběžnou otázku předkládajícího soudu uvedu, že nepříznivé zacházení, které vyplývá z relevantních právních předpisů na základě takového kritéria, představuje přímou diskriminaci. To platí, jak dále vysvětlím, bez ohledu na skutečnost, že výběr osob, jimž byly nájemní smlouvy vypovězeny na základě plánů rozvoje, nebyl založen na kritériu západní/nezápadní. Pro případ, že by Soudní dvůr s mým stanoviskem nesouhlasil, nabídnu i další argumenty založené na nepřímé diskriminaci.

38. Než přistoupím k analýze výše uvedené problematiky, budu se v oddílu B věnovat dvěma úvodním otázkám týkajícím se použitelnosti směrnice o rasové rovnosti na okolnosti dané v projednávaných věcech.

B. Úvodní otázky týkající se působnosti směrnice o rasové rovnosti

1. Pod které z písmen čl. 3 odst. 1 směrnice o rasové rovnosti projednávaná věc spadá: písmeno e), f) nebo h)?

39. První úvodní otázka, která byla vznesena Komisí, se týká toho, zda zákon o veřejném bydlení spadá podle čl. 3 odst. 1 směrnice o rasové rovnosti do působnosti písmene e) sociální ochrana včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče, písmene f) sociální výhody, nebo písmene h) přístup ke zboží a službám, včetně ubytování, a jejich dodávky.

40. Komise se domnívá, že veřejné bydlení představuje určitou formu sociální výhody, a projednávaná věc tudíž spadá do působnosti čl. 3 odst. 1 písm. f) směrnice o rasové rovnosti.

41. V návaznosti na vysvětlení podaná na jednání sdružením BL a nájemci v obou liniích původních řízení, jež se týkají dvou odlišných obytných oblastí, a po prostudování pravidel týkajících se systému veřejného bydlení v Dánsku¹⁸ jsem dospěla k závěru, že dánské veřejné bydlení je službou, a vztahuje se na něj tedy čl. 3 odst. 1 písm. h) směrnice o rasové rovnosti.

42. Veřejné bydlení představuje 20 % celkového počtu domácností v Dánsku a zajišťuje bydlení pro přibližně 1 milion osob. Výstavbu a pronajímání veřejného bydlení pro rodiny provádějí sdružení pro veřejné bydlení. Existuje téměř 700 takových různě velkých sdružení, která se nacházejí v městských oblastech i ve venkovských okresech. Tato sdružení jsou neziskovými organizacemi, jejichž cílem je nabídnout cenově dostupné bydlení obyvatelům Dánska. Členství v nich není omezeno žádnou příjmovou hranicí a na čekací listinu se může nechat (za poplatek) zapsat kterákoli osoba starší 15 let. Nájemné za bydlení je nižší než tržní nájemné, neboť je určeno pouze k pokrytí nákladů na provoz bytových jednotek, s připočtením rezerv na údržbu. Nájemci však platí za užívání veřejného bydlení nájemné v plné výši.

43. S ohledem na uvedené charakteristiky dánského systému veřejného bydlení se domnívám, že okolnosti projednávané věci spadají do působnosti čl. 3 odst. 1 písm. h) směrnice o rasové rovnosti, který se týká poskytování služeb, které jsou k dispozici veřejnosti, včetně ubytování.

¹⁸ – Pravidla týkající se systému veřejného bydlení v Dánsku lze nalézt v Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v. (nařízení výkonné moci, kterým se mění nařízení výkonné moci o provozování veřejného bydlení), BEK nr 1368 ze dne 28. listopadu 2018.

44. Tento názor podporuje i historie vzniku směrnice o rasové rovnosti. Původní návrh Komise obsahoval odkaz na „dodávání zboží a poskytování služeb“ bez výslovné zmínky o ubytování¹⁹. Řada členských států se zahrnutím zboží a služeb do působnosti uvedené směrnice nesouhlasila. Je vhodné připomenout, že rámcová směrnice o rovnosti, jež byla přijata souběžně a vztahovala se na jiné zakázané důvody – náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk a sexuální orientaci – poskytování zboží a služeb do své působnosti nezahrnula²⁰. Kompromis v rámci směrnice o rasové rovnosti měl obsáhnout zboží a služby, které jsou „k dispozici veřejnosti“. Pokud jde o doplnění slov „včetně ubytování“, bylo toto znění navrženo Evropským parlamentem²¹ a vloženo do pozměněného návrhu Komise²². Jakmile bylo dohodnuto zahrnutí slov „zboží a služby, které jsou k dispozici veřejnosti“ do působnosti uvedené směrnice, „bylo snadné zajistit upřesnění, podle kterého do definice zboží a služeb spadá i ubytování“²³.

2. K významu první věty v čl. 3 odst. 1 směrnice o rasové rovnosti

45. Druhá úvodní otázka, která byla vznesena na jednání, se týká výkladu úvodní věty čl. 3 odst. 1 směrnice o rasové rovnosti, která začíná slovy: „*V rámci pravomocí svěřených Společenství* se tato směrnice vztahuje na [...]“²⁴.

46. Konkrétně vzhledem k tomu, že se projednávána věc týká vnitrostátních právních předpisů v oblasti veřejného bydlení, tedy oblasti politiky, kterou Smlouvy nesvěřují normotvorné pravomoci Unie, vyvolává tato otázka obecnější, ústavněprávní otázku, zda se směrnicí o rasové rovnosti na takovou politiku použije, aniž by došlo k zásahu do vnitrostátních pravomocí.

47. V tomto ohledu je nutno uvést, že zaprvé úvodní věta čl. 3 odst. 1 uvedené směrnice odráží znění článku 19 SFEU, jenž je právním základem, který umožnil přijetí uvedené směrnice²⁵.

48. Uvedený právní základ skýtá Radě Evropské unie pravomoc přijímat opatření k boji proti, mimo jiné, diskriminaci na základě rasy nebo etnického původu. Takové právní předpisy vyžadují jednomyslnost v Radě a souhlas Parlamentu. Úvodní věta článku 19 SFEU uvádí, že takové opatření bude přijato, „[a]niž jsou dotčena ostatní ustanovení Smluv a v rámci pravomocí svěřených Unii Smlouvami“²⁶.

49. Na toto ustanovení lze nahlížet jako na reakci členských států jakožto svrchovaných aktérů Smluv na posudek 2/94²⁷, ve kterém měl Soudní dvůr za to, že Společenství, tak jak existovalo za platnosti Smlouvy o ES, nemohlo přistoupit k Evropské úmluvě o lidských právech (EÚLP), neboť Smlouvy v tehdejší znění nesvěřovaly Společenství pravomoc v oblasti lidských práv.

¹⁹ – Návrh směrnice Rady, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (COM(99) 566 final ze dne 25. listopadu 1999).

²⁰ – Viz například článek 3 směrnice 2000/78.

²¹ – Zpráva Výboru pro svobody a práva občanů, spravedlnost a vnitřní věci k návrhu směrnice Rady, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ [COM(1999) 566 – C5-0067/2000 – 1999/0253(CNS)], ze dne 16. května 2000.

²² – Pozměněný návrh směrnice Rady, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (COM(2000) 328 final) (Úř. věst. 2000, C 311E, s. 169).

²³ – V tomto ohledu viz Tyson, A., „The Negotiation of the European Community Directive on Racial Discrimination“, (2001) *European Journal of Migration and Law*, 2001, s. 199 až 229, na s. 208.

²⁴ – Kurzivou zvýraznila autorka tohoto stanoviska.

²⁵ – Toto ustanovení bylo zavedeno Amsterodamskou smlouvou a v okamžiku přijetí směrnice o rasové rovnosti bylo součástí článku 13 Smlouvy o založení Evropského společenství.

²⁶ – Kurzivou zvýraznila autorka tohoto stanoviska.

²⁷ – Posudek 2/94 (Přistoupení Společenství k EÚLP) ze dne 28. března 1996 (EU:C:1996:140, bod 27).

50. Článek 19 SFEU (dříve článek 13 ES) tak byl do Smluv vložen za účelem svěřeni takové pravomoci, která by Unii umožnila aktivně bojovat proti diskriminaci.

51. Cílem této horizontální pravomoci ovšem nebylo rozšiřovat oblasti, v nichž Unie již mohla vykonávat svou normotvornou pravomoc, ale zavést „pravomoc v oblasti lidských práv“, která umožní Unii bojovat proti diskriminaci *v rámci* působnosti unijního práva, jak je vymezena Smlouvami.

52. Vzhledem k tomu, že politika bydlení nespadá do oblastí pravomoci svěřených Unii Smlouvami, znamená to, že se směrnice o rasové rovnosti nemůže vztahovat na vnitrostátní právní předpisy upravující veřejné bydlení?

53. Takový výklad článku 19 SFEU a úvodní věty čl. 3 odst. 1 směrnice o rasové rovnosti by byl podle mého názoru příliš restriktivní a vylučoval by použití uvedené směrnice, jakož i uplatnění jiných unijních aktů obsahujících podobnou formulaci²⁸, na řadu oblastí vnitrostátní právní úpravy.

54. Jak je vysvětleno výše (viz bod 43 a násl. tohoto stanoviska), veřejné bydlení v Dánsku je službou nabízenou za úplatu ve smyslu Smluv. Spadá tudíž do působnosti unijního práva.

55. V tomto ohledu z ustálené judikatury vyplývá, že i v oblastech, v nichž členské státy mají normotvornou pravomoc, je výběr způsobu právní úpravy omezena unijním ústavním a legislativním rámcem. Například v oblasti vzdělávání, která rovněž spadá do pravomoci členských států, měl Soudní dvůr za to, že unijní právo sice nezasahuje do této pravomoci členských států, co se týče obsahu výuky a organizace vzdělávacích systémů, avšak to nemění nic na tom, že členské státy musejí při výkonu této pravomoci dodržovat unijní právo²⁹.

56. Stejně tak se může členský stát svobodně rozhodnout, zda bude mít systém veřejného bydlení či nikoli, zvolit si formu takového bydlení a určit, komu je lze nabízet. Pravidla týkající se veřejného bydlení, jsou-li přijata, však nemohou diskriminovat na základě důvodů zakázaných unijními právními předpisy proti diskriminaci, k jejichž přijímání má Evropská unie pravomoc na základě článku 19 SFEU. Unijní právo tedy vskutku do určité míry omezuje rozhodování členských států při tvorbě jejich politik v oblasti veřejného bydlení – zejména nemohou tyto členské státy přijímat takové politiky veřejného bydlení, které by diskriminovaly na základě etnického původu. Stanovením těchto mezí však Unie nezískává pravomoc v oblasti veřejného bydlení, což znamená, že nemůže nahradit určitý typ politiky bydlení ani jej členským státům závazně uložit.

57. Členské státy tedy tím, že Unii poskytly pravomoc k boji proti diskriminaci „v rámci působnosti unijního práva, jak je vymezena Smlouvami“, uznávají, že společně dohodnutá politika rovnosti bude rovněž omezovat i jejich normotvornou pravomoc v oblasti politiky bydlení. Jinými slovy, přijetím směrnice o rasové rovnosti, která se použije na oblast bydlení, Evropská unie jednala v mezích pravomocí, které jí byly svěřeny článkem 19 SFEU, a nesvěřila sama sobě žádné nové normotvorné pravomoci.

²⁸ – V tomto ohledu viz rámcová směrnice o rovnosti a její čl. 3 odst. 1, jehož znění je totožné. To by mohlo být relevantní i ve vztahu k čl. 2 odst. 2 písm. a) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (Úř. věst. 2016, L 119, s. 1), v němž se stanoví: „Toto nařízení se nevztahuje na zpracování osobních údajů prováděné ... při výkonu činností, které nespadají do oblasti působnosti práva Unie“.

²⁹ – V tomto ohledu viz rozsudky ze dne 11. září 2007, Schwarz a Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, bod 70), a ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další (C-391/20, EU:C:2022:638, bod 59 a citovaná judikatura). Ve vztahu k veřejnému zdraví viz rozsudek ze dne 16. května 2006, Watts (C-372/04, EU:C:2006:325, bod 92).

58. Z toho vyplývá, že směrnice o rasové rovnosti je použitelná na vnitrostátní právní předpisy týkající se veřejného bydlení, i když si členské státy zachovávají své normativní pravomoci v oblasti veřejného bydlení na území spadajícím do jejich pravomoci.

C. „Etnický původ“ jako zakázaný důvod

59. Z výše uvedeného vyplývá, že směrnice o rasové rovnosti zakazuje diskriminaci na základě etnického původu v oblasti veřejného bydlení.

60. Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda je etnický původ ve smyslu uvedené směrnice důvodem pro odlišování „západních“ přistěhovalců a jejich potomků od „nezápadních“ přistěhovalců a jejich potomků.

61. SAB tvrdí, že koncept „přistěhovalci a jejich potomci z nezápadních zemí“ není založen na etnickém původu, ale na státní příslušnosti, která je z působnosti směrnice o rasové rovnosti na základě jejího čl. 3 odst. 2 vyloučena.

62. Dánská vláda rovněž popírá, že by byl uvedený koncept spjat s etnickým původem, neboť tvrdí, že je naopak natolik široký, že se nemůže dotknout osob určitého etnika.

63. Naproti tomu nájemci z obou oblastí přeměny, kteří jsou účastníky původních řízení u vnitrostátního soudu, Institut for Menneskerettigheder (Dánský institut pro lidská práva), FN særlige rapportører (zvláštní zpravodajové OSN), španělská vláda a Komise v podstatě všichni tvrdí, že skupina „přistěhovalců a jejich potomků z nezápadních zemí“ je skupinou odlišenou na základě etnického původu.

1. Znění, kontext a účel směrnice o rasové rovnosti

64. Nejprve je třeba podotknout, že znění směrnice o rasové rovnosti neobsahuje definici ani žádnou jinou zmínku o tom, co je třeba rozumět pojmem „etnický původ“.

65. Při neexistenci legislativní definice je možno hledat obvyklý smysl výrazů „etnický“, „etnická příslušnost“ nebo „etnický původ“ v běžném jazyce³⁰. Z rychlého vyhledání provedeného ve slovnících dostupných na internetu vyplývá, že tyto pojmy odkazují na skupinu osob, které spojují určité společné vlastnosti. Definice těchto vlastností jsou však v jednotlivých slovnících různé³¹. Často zahrnují sdílenou kulturu, tradici, jazyk, historii, rasu nebo náboženství. Kromě toho slovníkové definice často připojují dovětek „atd.“ či obdobně, což naznačuje, že by mohly být relevantní i další vlastnosti³².

³⁰ – V uvedeném ohledu viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2018, Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, bod 30).

³¹ – Například Cambridge Dictionary navrhuje jako jeden z možných významů slova „etnický“ následující definici: „vztahující se ke skupině nebo patřící do skupiny osob, které lze považovat za odlišné (= jiné), neboť mají určitou sdílenou kulturu, tradici, jazyk, historii atd.“ Merriam-Webster Dictionary navrhuje mimo jiné následující: „týkající se velkých skupin osob nebo vztahující se k velkým skupinám osob rozdělených podle společného rasového, národnostního, kmenového, náboženského, jazykového nebo kulturního původu či zázemí“. Hrvatski jezični portal (Chorvatský jazykový portál) navrhuje, aby „etnická skupina“ zahrnovala členy jednoho „ethnos“, kteří sdílejí společnou identitu na základě stejné kultury, náboženství, jazyka, zvyků a jiných faktorů. Larousse definuje „ethnie“ jako „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 – Autoři akademické literatury podotýkají, že je obtížné nalézt obecně uznávanou definici etnické příslušnosti. Viz například Krivokapić, B. a Salkiewicz- Munneryn, E., „An attempt of defining Ethnic Minorities for their better protection“, *Ukrainian Journal of International Law*, 2020, s. 26 až 40. Viz též stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2016:914, bod 33).

66. Pokud jde o kontext, v němž se objevují slova „etnický původ“, lze vypožorovat, že zákaz diskriminace na tomto základě je předmětem úpravy právě v tom aktu, který současně upravuje zákaz diskriminace z důvodu rasy. Usnadňuje to pochopení významu etnické příslušnosti?

67. Používání pojmů „etnický“ a „rasový“ společně a zaměnitelně je podle všeho výsledkem vývoje chápání tohoto typu diskriminace. Autoři akademické literatury mají za to, že výraz „rasismus“ má patrně svůj původ v kritice dřívějších vědeckých teorií týkajících se „rasy“, které usilovaly o rozdělení lidské populace do několika biologicky odlišných „ras“³³.

68. Ve směrnici o rasové rovnosti unijní normotvůrce výslovně uvádí, že Unie takové teorie, které postulují existenci různých lidských ras, odmítá³⁴. I nadále však pojem „rasa“ používá, ovšem na rozdíl od dřívějších právních nástrojů³⁵ přidává i pojem „etnický původ“, patrně z toho důvodu, aby byla lépe zdůrazněna skutečnost, že tyto koncepty se pojí se sociálními konstrukty, nikoli s jakýmkoli danými zděděnými vlastnostmi.

69. Použití pojmu „etnický původ“ ve směrnici o rasové rovnosti je tak nutno vykládat ve spojení s pojmem „rasa“ jakožto odkazem na sociální konstrukt – daná společnost vnímá existenci skupiny, která je rozeznatelná jako odlišná na základě určitých sociokulturních vlastností, jako je jazyk, literatura, hudba, zvyky apod.

70. A konečně je účelem směrnice o rasové rovnosti stanovit rámec pro boj proti diskriminaci za účelem uplatňování zásady rovnosti. Podle článku 2 SEU je rovnost jednou ze základních hodnot Unie. Vzhledem k tomu, že tato směrnice tak uplatňuje jednu ze základních hodnot Unie, měl by být pojem „etnický původ“ vykládán široce³⁶.

71. Bod 12 odůvodnění vysvětluje, že cílem směrnice o rasové rovnosti je zajistit „rozvoj[...] demokratických a tolerantních společností, které umožňují účast všech jednotlivců bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ“.

72. Kromě toho několik bodů odůvodnění směrnice o rasové rovnosti zmiňuje iniciativy Evropské rady, Rady a Komise zaměřené na boj proti „rasismu a xenofobii“³⁷. Boj proti xenofobii je tedy prvkem rozvoje *tolerantních* společností³⁸ a pojem „etnický původ“ musí být chápán podle takového účelu uvedené směrnice.

³³ – Bell, M., *Racism and Equality in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2009, s. 8.

³⁴ – Bod 6 odůvodnění směrnice o rasové rovnosti.

³⁵ – Tak například Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace (ICERD) z roku 1965, jejímiž smluvními stranami jsou všechny členské státy a která je citována v bodě 3 odůvodnění směrnice o rasové rovnosti, používá pouze pojem „rasová diskriminace“. Její čl. 1 odst. 1 však stanoví, že „rasová diskriminace“ v této úmluvě znamená jakékoli rozlišování, vylučování, omezování nebo zvýhodňování založené na rase, barvě pleti, rodovém nebo národnostním nebo etnickém původu, jehož cílem nebo následkem je znemožnění nebo omezení uznání, užívání nebo uskutečňování lidských práv a základních svobod na základě rovnosti v politické, hospodářské, sociální, kulturní nebo v kterékoli jiné oblasti veřejného života“. Ani EÚLP výraz „etnický původ“ neobsahuje. Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) však konstatoval, že „[d]iskriminace založená mimo jiné na etnickém původu určité osoby je formou rasové diskriminace“. Rozsudek ESLP ze dne 13. listopadu 2007, D. H. a další v. Česká republika (CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, bod 176 a citovaná judikatura).

³⁶ – V tomto ohledu již Soudní dvůr rozhodl, že působnost této směrnice nemůže být vykládána restriktivně. Viz rozsudky ze dne 12. května 2011, Runevič-Vardyn a Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, bod 43); ze dne 16. července 2015, ČEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, bod 42, dále jen „ČEZ“), a ze dne 15. listopadu 2018, Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, bod 36).

³⁷ – V tomto ohledu viz body 7, 10 a 11 odůvodnění směrnice o rasové rovnosti.

³⁸ – Tolerance je rovněž hodnota uvedená v druhé větě článku 2 SEU. V tomto ohledu by směrnice o rasové rovnosti mohla být chápána jako akt rozvíjející nejen zásadu rovnosti, ale i hodnotu tolerance.

73. V tomto kontextu lze pojem „etnický původ“ chápat tak, že odkazuje na vnímání určité osoby nebo skupiny osob jako cizích či zahraničních osob. Takové rozdělení založené na „etnickém původu“ může být vnímáno jako rozdělování na „my“ a „oni“; dělicí čára závisí na určitých fyzických a sociokulturních vlastnostech, resp. přinejmenším na vnímání toho, že v těchto vlastnostech určité rozdíly existují.

74. Rozvoj společnosti, jež je *tolerantní* k etnickým odlišnostem, by obnášel uznání rovnosti práv pro „ně“, a to i navzdory přesvědčení či pocitu, že „oni“ mají odlišné vlastnosti než „my“.

2. Relevantní judikatura Soudního dvora

a) Rozsudky ve věcech ČEZ a Jyske Finans – faktory „etnického původu“

75. Judikatury Soudního dvora, která vykládá pojem „etnický původ“ je poměrně málo. Pokud se nemýlím, Soudní dvůr se významem tohoto pojmu zabýval přímo pouze ve dvou věcech: ČEZ a Jyske Finans³⁹.

76. Nejvýznamnější věcí v oblasti diskriminace na základě etnického původu je ČEZ. Uvedená věc vzešla ze situace, kdy bulharský dodavatel elektřiny ve čtvrti, která byla obydlena převážně osobami romského původu, instaloval elektroměry do výšky přesahující šest metrů, zatímco běžně byly tyto elektroměry umísťovány ve výšce méně než dva metry. Soudní dvůr měl za to, že za těchto okolností lze osoby romského původu chápat jako etnickou skupinu⁴⁰.

77. Při vyvozování tohoto závěru vycházel Soudní dvůr nejprve z obecnějšího chápání pojmu „etnický původ“: „[p]ojem etnický původ, který vychází z myšlenky, že společenské skupiny se vyznačují zejména společnou státní příslušností, náboženským vyznáním, jazykem, kulturním a tradičním původem a životním prostředím, se [...] vztahuje na romskou komunitu“⁴¹.

78. Z definice použité v uvedeném rozsudku jasně vyplývá, že pojem „etnický původ“ sdružuje osoby na základě několika společných vlastností, z nichž některé jsou samy o sobě zakázanými důvody diskriminace (náboženské vyznání a za určitých okolností státní příslušnost), zatímco jiné vlastnosti nikoli (jazyk, kulturní a tradiční původ a životní prostředí).

79. Podobně jako v případě výše analyzovaného běžného nebo slovníkového významu slova „etnický“ nejsou ani vlastnosti zmíněné v rozsudku ČEZ vyjmenovány taxativně (Soudní dvůr použil výraz „zejména“) ani není zapotřebí splnit všechna tato kritéria, aby bylo možno dospět k závěru, že je rozlišování založeno na etnickém původu.

³⁹ – Rozsudek ze dne 6. dubna 2017, Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278, dále jen „rozsudek Jyske Finans“).

⁴⁰ – Bod 60 rozsudku ČEZ. Při formulování tohoto závěru se Soudní dvůr inspiroval též rozsudky ESLP ze dne 6. července 2005, Načova a další v. Bulharsko, CE:ECHR:2005:0706JUD004357798, a ze dne 22. prosince 2009, Sejdić a Finci v. Bosna a Hercegovina, CE:ECHR:2009:1222JUD002799606.

⁴¹ – Bod 46 rozsudku ČEZ.

80. Existuje ovšem jedna vlastnost, podle které jsou lidé často seskupováni a na kterou se směrnice o rasové rovnosti nevztahuje – státní příslušnost⁴². Jak nicméně vyplývá z výše citované definice z rozsudku ve věci ČEZ⁴³, i státní příslušnost by mohla být brána v úvahu při určování, zda je určité rozdělení založeno na kritériu „etnického původu“, a to pokud by představovala pouze jeden z faktorů, nikoli faktor jediný, na němž je rozdílné zacházení založeno.

81. V rozsudku Jyske Finans Soudní dvůr potvrdil, že výčet vlastností v rámci etnického původu uvedený ve věci ČEZ není taxativní. Měl za to, že i země narození⁴⁴ by mohla být jedním z kritérií umožňujících určit etnický původ určité osoby, byť tato vlastnost nebyla v rozsudku ČEZ zmíněna⁴⁵. Zároveň však Soudní dvůr rozhodl, že etnický původ určité osoby nemůže být určen na základě jediného kritéria, ale musí naopak spočívat na souboru skutečností, z nichž některé mají objektivní a jiné subjektivní povahu⁴⁶. Místo narození určité osoby tedy může vést k závěru, že s určitou osobou bylo zacházeno odlišně z důvodu jejího etnického původu, nicméně sama o sobě tato skutečnost k odůvodnění takového závěru nepostačuje.

82. Ačkoli Soudní dvůr v rozsudku Jyske Finans uvedl, že vlastnosti etnického původu mohou být jak objektivní, tak i subjektivní, podrobněji v něm tuto tezi nerozvedl. Všechny faktory uvedené Soudním dvorem v rozsudcích ČEZ a Jyske Finans jsou objektivními faktory. Mohly by rovněž existovat subjektivní faktory, které přispívají k vymezení pojmu etnický původ, jako je vnímání příslušnosti k určité etnické skupině, avšak tyto faktory nebyly v řádném ze dvou uvedených rozsudků zmíněny⁴⁷. Subjektivní faktory stanoví „etnické hranice“, které mají za následek zařazení do skupiny, nebo naopak vyloučení z ní⁴⁸. Přesvědčení v rámci jedné etnické skupiny, že určité osoby do ní skupiny nepatří, by tak mohlo přispívat k závěru, že rozdílné zacházení je motivováno etnickým původem.

b) Rozsudek ve věci Feryn – stejnorodost skupiny, s níž je zacházeno méně příznivým způsobem

83. Ve věci ČEZ byla etnickou skupinou, jež byla důvodem pro zacházení méně příznivým způsobem, konkrétní etnická skupina vnímaná jako stejnorodá skupina⁴⁹.

⁴² – Státní příslušnost je vyloučena z působnosti směrnice jejím čl. 3 odst. 2.

⁴³ – Viz bod 77 tohoto stanoviska.

⁴⁴ – Ve věci Jyske Finans jistá osoba tvrdila, že ji úvěrová společnost diskriminovala na základě místa narození, které se nacházelo v Bosně a Hercegovině. Místo narození uvedené v jejím řidičském průkazu bylo, jak tvrdila, důvodem, proč po ní tato společnost pro účely vyřízení žádosti o úvěr na koupi nového vozidla požadovala předložení dalších dokladů, jako byl cestovní pas nebo povolení k pobytu. Od partnera této osoby, který se narodil v Dánsku, společnost tyto další doklady nepožadovala. V uvedené věci Soudní dvůr diskriminaci na základě etnického původu nekonstatoval, když mimo jiné uvedl, že takovou diskriminaci nelze vyvozovat na základě jednoho jediného faktoru, jako je místo narození. Soudní dvůr zároveň nevyloučil, že by místo narození mohlo být jedním z relevantních faktorů pro určení etnického původu.

⁴⁵ – Rozsudek Jyske Finans, bod 18.

⁴⁶ – Rozsudek Jyske Finans, bod 19.

⁴⁷ – Krivokapić, B. a Salkiewicz-Munnerlyn, E., *op. cit.*

⁴⁸ – Isajiw, W. W., „Definition and dimensions of Ethnicity: A Theoretical Framework“, příspěvek přednesený v roce 1992 na konferenci „Joint Canada-United States Conference on the Measurement of Ethnicity“, Ottawa, Kanada, zveřejněný v Statistics Canada and U.S. Bureau of the Census (eds.), *Challenges of Measuring an Ethnic World: Science, politics and reality: Proceedings of the Joint Canada-United States Conference on the Measurement of Ethnicity* 1. až 3. dubna 1992, U.S. Government Printing Office; Washington DC., 1993, s. 407 až 427, 1993, s. 6 v elektronické podobě k dispozici na adrese: <https://utoronto.scholaris.ca/bitstreams/91e5f959-754b-4eea-bae0-1a3638bcd1e9/download>.

⁴⁹ – Takový přístup vůči Romům jako stejnorodé skupině byl však předmětem kritiky v McGarry A. „Ethnic Group Identity and the Roma Social Movement: Transnational Organizing Structures of Representation“, *Nationalities Papers*, svazek 36, číslo 3, 2008; s. 449 až 470, na s. 463 až 464.

84. V projednávané věci se skupina „přistěhovalců a jejich potomků z nezápádních zemí“ neskládá z osob objektivně spojených stejnou historií, kulturou, náboženstvím, jazykem, místem původu či jejich subjektivním vnímáním příslušnosti ke stejné etnické skupině. V projednávané věci jsou „osobami z nezápádních zemí“ osoby, které se do Dánska přistěhovaly z kterékoli země světa, která nespadá do kategorie zemí považovaných za západní země. Jak uvedla dánská vláda, země, z nichž tato skupina pochází, „představují 88 % světové populace.

85. Na rozdíl od romské komunity v Bulharsku, která byla jednolitou etnickou skupinou ve věci ČEZ (resp. přinejmenším byla tak vnímána), jsou totiž „osoby z nezápádních zemí“ etnicky rozmanitou skupinou.

86. Tuto skupinu však nespojují společné faktory, které tvoří „etnický původ“ v rámci dané skupiny, ale spíše vnímání dánského zákonodárce, podle kterého tato skupina *nemá* vlastnosti druhé skupiny, a sice skupiny „obyvatel západních zemí“. Tato skupina je tak vytvořena na základě vyloučení „osob z nezápádních zemí“ ze „západní“ skupiny.

87. Podle mého názoru je toto rozlišení provedené dánským zákonem o veřejném bydlení založeno na přesvědčení, že integrace „přistěhovalců a jejich potomků z nezápádních zemí“ do dánské společnosti je obtížnější, než je tomu u přistěhovalců a jejich potomků ze západních zemí. Existence takového přesvědčení byla v řízení v projednávané věci dánskou vládou potvrzena, ačkoli nebyla podložena žádnými skutečnostmi.

88. Jak uvádí Komise, tento postoj vychází z myšlenky, že přistěhovalci a jejich potomci ze západních zemí sdílejí s dánskými občany podobnou kulturu, tradice a náboženská přesvědčení. Z tohoto důvodu tvoří stejnorodou etnickou skupinu, odlišnou od skupiny přistěhovalců a jejich potomků z nezápádních zemí, a proto členové „západní“ skupiny nemají na rozdíl od členů „nezápádní“ skupiny problémy s integrací.

89. Z hlediska etnického původu je tak „nezápádní“ skupina vymezena negativně – jako skupina, která *nemá* určité etnické vlastnosti, nikoli jako skupina, která *má* určité společné etnické vlastnosti. Uvedená definice založená na vyloučení však nepopírá skutečnost, že odlišení obou skupin je prováděno na základě kritéria „etnického původu“.

90. Otázkou vznesenou v projednávané věci, která je ve vztahu k rozsudku ČEZ nová, je to, zda se směrnice o rasové rovnosti vztahuje i na situaci, kdy jsou diskriminovány všechny etnické příslušnosti kromě té, která je v dotčené společnosti dominantní.

91. V tomto ohledu se ztotožňuji s postojem Komise, která má za to, že se uvedená směrnice vztahuje nejen na situace, kdy je s určitou etnickou skupinou zacházeno méně příznivě, ale i na situace, kdy se ve znevýhodněném postavení nacházejí různé skupiny, pokud je kritériem, na základě kterého k tomu dochází, „etnický původ“ této skupiny. Opačný výklad by ohrožoval účinný boj proti diskriminaci na základě etnického původu.

92. Pokud je pojem „etnický původ“ chápán jako rozdělení na „my“ a „oni“ a pokud je směrnice o rasové rovnosti vykládána tak, že jejím cílem je přiznat „jim“ stejná práva v „našich“ komunitách, musí být uvedená směrnice použitelná vždy, když je s některými osobami zacházeno méně příznivě pouze z důvodu jejich vnímané etnické „jinakosti“, jinak nebude naplněn účel této směrnice.

93. Soudní dvůr již připustil, byť nikoli výslovně, že skupina, s níž je zacházeno méně příznivě, nemusí být nutně etnicky stejnorodou skupinou. Ve věci Feryn⁵⁰ vznikl spor kvůli zaměstnavateli v Belgii, jenž prohlásil, že nezaměstná „allochtonen“, ale pouze „autochthonen“ (slovo „allochtonen“ v nizozemštině bylo v českém znění rozsudku Soudního dvora přeloženo jako „osoby cizího původu“). Jistá nevládní organizace podala na tohoto zaměstnavatele žalobu u belgického soudu a domáhala se, aby bylo určeno, že došlo k diskriminaci. Hlavní právní otázkou, kterou měl Soudní dvůr v uvedené věci vyřešit, bylo, zda může existovat problém diskriminace na základě rasy nebo etnického původu i v situaci, kdy tato diskriminace nemá žádnou konkrétní oběť.

94. Ve věci Feryn Soudní dvůr ani žádný ze zúčastněných nevznesli otázku, zda skupina, s níž je zacházeno méně příznivě – „allochtonen“ – může být chápána jako skupina založená na etnickém původu. Podobně jako v projednávané věci nebyli „allochtonen“ etnicky stejnorodou skupinou. Prohlášení dotčeného zaměstnavatele totiž diskriminovalo všechny „cizince“, kteří jsou vnímáni jako cizí osoby v protikladu k *autochtonen*, resp. skupině osob, které nejsou vnímány jako cizinci.

95. Soudní dvůr tak mlčky uznal, že směrnice o rasové rovnosti se použije i v případě, kdy diskriminovaná skupina není stejnorodou etnickou skupinou, avšak méně příznivě zacházení je založeno na kritériu „etnického původu“⁵¹.

96. Mám tedy za to, že účel směrnice o rasové rovnosti a judikatura Soudního dvora podporují závěr, že skupina, s níž je zacházeno méně příznivým způsobem, nemusí být nutně stejnorodou skupinou, pokud jsou dotčené osoby považovány za osoby, které do této skupiny patří, na základě kritérií používaných k určení etnického původu.

3. Kritérium „západní/nezápadní“ použité dánskými právními předpisy je založeno na etnickém původu

97. V projednávané věci jsou „přistěhovalci a jejich potomci z nezápádých zemí“ zařazováni do jiné skupiny než přistěhovalci a jejich potomci ze západních zemí, a to na základě několika faktorů, které nasvědčují tomu, že právě vnímaný etnický původ byl důvodem pro odlišení obou skupin: státní příslušnost, místo narození a původ.

98. Do první skupiny určitá osoba patří, pokud ona sama či kterýkoli z jejích rodičů nemají státní příslušnost Dánska nebo některé západní země, pokud místem jejich narození není Dánsko nebo některá ze západních zemí a pokud tato osoba nepochází z Dánska nebo některé západní země, jak dokládá místo narození kteréhokoli z rodičů této osoby. Jak zdůraznil Institut for Menneskerettigheder (Dánský institut pro lidská práva), děti přistěhovalců a jejich potomků z nezápádých zemí, které se narodily v Dánsku, se mohou v „nezápadní“ skupině nacházet i po několika generacích, pokud žádný z jejich rodičů není zároveň dánským občanem a nenarodil se v Dánsku, i když tyto děti samy získají dánské občanství.

⁵⁰ – Rozsudek ze dne 10. července 2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, dále jen „věc Feryn“).

⁵¹ – Ani v rámci ICERD není stanovena podmínka, podle které by se rozdílné zacházení muselo týkat pouze určité skupiny jediného etnického původu, aby mohlo být kvalifikováno jako zakázaná rasová diskriminace. V tomto ohledu viz zpráva zvláštního zpravodaje OSN o současných formách rasismu, xenofobie a s nimi spojené nesnášenlivosti a zpráva zvláštního zpravodaje OSN o vyhovujícím bydlení jako součásti práva na přiměřenou životní úroveň a o právu na nediskriminaci v této souvislosti, předložené Soudnímu dvoru Evropské unie (SDEU) ve věci C-417/23, které jsou k dispozici na internetových stránkách: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/housing/AmicusBrieftoDenmark-CJEU-third-party-intervention.pdf>.

99. Kritérium, na jehož základě dánský zákon odlišuje „západní“ od „nezápadních“, je tak kritériem „etnického původu“ a směrnice o rasové rovnosti se použije.

100. Považuji rovněž za relevantní, že dánský zákonodárce podle všeho toto rozdělení skutečně chápal jako rozdělení na základě etnického původu. V předkládacím rozhodnutí předkládající soud odkázal na přípravné materiály k novelizaci zákona o veřejném bydlení z roku 2018, z nichž vyplývá, že dotčená právní úprava byla navržena na základě předpokladu, že výraz „nezápadní“ představuje vlastnost spjatou s etnickým původem⁵².

101. Skutečnost, že „přistěhovalci a jejich potomci z nezápadních zemí“ nepředstavují sami o sobě stejnorodou etnickou skupinu, je irelevantní, pokud do této skupiny byly zařazeny na základě kritéria etnického původu.

102. Konečně i několik mezinárodních organizací, jako je Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva Hospodářské a sociální rady OSN, se domnívalo, že zavedení kategorie „nezápadních“ přistěhovalců dánskými právními předpisy je diskriminací mimo jiné na základě etnického původu⁵³.

103. Na základě výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr konstatoval, že odlišení „západních“ přistěhovalců a jejich potomků od „nezápadních“ je založeno na etnickém původu.

104. To mne přivádí k následující otázce – zda je zákon o veřejném bydlení diskriminační, a pokud ano, zda zakládá přímou nebo nepřímou diskriminaci.

D. Přímá nebo nepřímá diskriminace

105. V rámci své druhé předběžné otázky se předkládající soud táže, zda má kritérium „západní/nezápadní“ za následek přímou nebo nepřímou diskriminaci.

106. Nejprve je nutno říci, že diskriminace znamená, že je s určitou osobou nebo skupinou osob zacházeno nepříznivě.

107. K přímé diskriminaci dochází, pokud je toto nepříznivé zacházení založeno přímo na etnickém původu. K prokázání přímé etnické diskriminace je nezbytné doložit, že je s jednou osobou (či skupinou osob) zacházeno *na základě* kritéria etnického původu *méně příznivým způsobem* než s jinou osobou (či skupinou)⁵⁴.

108. K nepřímé diskriminaci dochází, pokud nepříznivé zacházení s určitou etnickou skupinou vyplývá z navenek neutrálního opatření⁵⁵.

⁵² – Například návrh novelizace zákona o veřejném bydlení z roku 2018 mimo jiné uváděl, že vysoká koncentrace občanů *odlišného etnického původu* nasvědčuje tomu, že dotčené oblasti je nutno věnovat pozornost. V tomto ohledu viz bod 100 projednávaného předkládacího rozhodnutí.

⁵³ – Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva, Závěrečné připomínky k šesté pravidelné zprávě o Dánsku E/C.12/DNK/CO/6, bod 52; Výbor pro odstranění rasové diskriminace, Závěrečné připomínky ke spojené dvacáté druhé až dvacáté čtvrté pravidelné zprávě o Dánsku, 2022, CERD/C/DNK/CO/22-24, bod 12.

⁵⁴ – Článek 2 odst. 2 písm. a) směrnice o rasové rovnosti.

⁵⁵ – Článek 2 odst. 2 písm. b) směrnice o rasové rovnosti.

109. Není vždy snadné jednoznačně určit, zda v dané situaci dochází k přímé, nebo naopak k nepřímé diskriminaci⁵⁶.

110. Nejdůležitějším důsledkem zjištění, že pravidlo či praxe vedou k přímé diskriminaci, je, že takové pravidlo nebo praxe nemohou být v zásadě jakkoli ospravedlněny, čímž jsou automaticky zakázány. Méně příznivé zacházení motivované některým ze zakázaných důvodů je v zásadě možné pouze v situacích, které jsou právními předpisy výslovně předvídány. Směrnice o rasové rovnosti připouští takovou možnost pouze tehdy, pokud je rozdílné zacházení přímo založené na rase nebo etnickém původu podstatným a určujícím profesním požadavkem⁵⁷. Situace v projednávané věci z takové situace nevyplyvá.

111. Naproti tomu nepřímá diskriminace může být odůvodněna, pokud navenek neutrální pravidlo, které znevýhodňuje jednu konkrétní etnickou skupinu v porovnání s jinou, je skutečně neutrální. Tak by tomu mohlo být, pokud má takové pravidlo legitimní důvod nesouvisející s etnickou příslušností, který toto pravidlo sleduje přiměřeným způsobem.

112. V projednávané věci panuje shoda na tom, že osoby, jejichž nájemní smlouvy byly vypovězeny, nebyly vybrány na základě kritéria „západní“/„nezápadní“. Plány rozvoje přijaté pro každou oblast přeměny naopak stanovily svá vlastní kritéria – například nájemci, jejichž nájemní smlouvy byly vypovězeny v oblasti Ringparken, byli vybráni na základě kritérií, která tyto nájemce vyloučila z možnosti využívání veřejného bydlení v oblastech přeměny, a sice na základě jejich odsouzení za trestnou činnost v posledních šesti měsících nebo výše jejich příjmu.

113. Některé osoby, jejichž nájemní smlouvy byly vypovězeny v oblasti Mjølnerparken, jsou totiž dánskými občany, kteří nemohou být zařazeni do skupiny „přistěhovalci a jejich potomci z nezápádních zemí“, tak jak je vymezena dánskými právními předpisy.

114. Avšak skutečnost, že oběťmi přímé nebo nepřímé diskriminace byly i osoby, které nejsou „přistěhovalci a jejich potomci z nezápádních zemí“, nemá vliv na možnost vyvození závěru, že k etnické diskriminaci došlo.

115. Soudní dvůr tuto tezi objasnil v rozsudku ČEZ. Osoba, která je obětí diskriminace a obrací se na soud s žádostí o právní ochranu, nemusí náležet k etnické skupině, vůči níž dochází k méně příznivému zacházení; tato osoba může být jednoduše vedlejší obětí skutečnosti, že se při rozhodování nebo normotvorbě vychází z etnického původu. Ve věci ČEZ byla obětí diskriminace osoba, která neměla romský etnický původ, ale žila ve čtvrti, ve které byly elektroměry umístěny nezvykle vysoko, neboť tato čtvrť byla obydlena především osobami romského původu. V uvedené souvislosti měl Soudní dvůr za to, že zásada rovného zacházení „se nepoužije na určitou kategorii osob, ale použije se v závislosti na důvodech uvedených v článku 1 [směrnice o rasové rovnosti], takže se má vztahovat i na osoby, které sice samy nenáleží k dotyčné rase nebo etniku, avšak je s nimi zacházeno méně příznivě nebo jsou specificky znevýhodněny pro jeden z těchto důvodů“⁵⁸.

⁵⁶ – Například Fredman, S., „Legal Concepts, Direct, Indirect Discrimination and Beyond“, *Discrimination Law*, 3. vyd., Oxford, OUP, 2023, s. 247 až 313; Maliszewska-Nienartowicz, J., „Direct and Indirect Discrimination in European Union Law – How to Draw a Dividing Line?“, *International Journal of Social Sciences*, 2014, s. 41 až 55, na s. 41. Pokud jde o diskusi na toto téma v souvislosti s rozsudky týkajícími se zahalení obličejů a hlavy šátkem, viz van den Brink, M., „The Protected Grounds of Religion and Belief: Lessons for EU Non-Discrimination Law“, *German Law Journal*, 2023, s. 855 až 880.

⁵⁷ – Článek 4 směrnice o rasové rovnosti.

⁵⁸ – Rozsudek ČEZ, bod 56.

116. Stejně tak se mohou občané Dánska nebo přistěhovalci a jejich potomci ze západních zemí dovolávat zákazu etnické diskriminace stanoveného ve směrnici o rasové rovnosti, pokud s nimi bylo zacházeno nepříznivě z důvodu uplatnění kritéria etnického původu, popřípadě navenek neutrálního kritéria, které se však dotýká převážně osob patřících do „nezápadní“ skupiny.

117. Další otázkou objasněnou v judikatuře Soudního dvora, která může být relevantní pro projednávanou věc, je, že k prokázání diskriminace není nutné, aby existovala určitá oběť diskriminace. Z rozsudku Feryn vyplývá, že stačí, aby uplatnění kritéria etnického původu *mohlo* vést k méně příznivému zacházení s určitými osobami⁵⁹.

118. To znamená, že k závěru o diskriminaci lze dospět i v řízení, jehož předmětem je abstraktní soudní přezkum, jako je řízení, které zahájilo 11 nájemců rezidenční oblasti Mjølnerparken.

119. Zbývá vyřešit otázku, zda je toto nepříznivé zacházení, tedy existence rizika jednostranné výpovědi nájemních smluv, důsledkem uplatnění etnického kritéria „západní/nezápadní“, nebo etnicky neutrálního pravidla, na základě kterého byly osoby, jejichž nájemní smlouvy byly vypovězeny, určeny (s odkazem na jejich trestnou činnost nebo chudobu). V prvním případě by se jednalo o přímou diskriminaci. Ve druhém případě by bylo možno diskriminaci kvalifikovat jako nepřímou, pokud je dotčeno více osob z téže etnické skupiny (v projednávané věci „přistěhovalci a jejich potomci z nezápadních zemí“) a diskriminace není odůvodněná.

120. Podle mého názoru existují dva důvody pro to, aby byla situace vytvořená dánskou právní úpravou považována za přímou diskriminaci, jak podrobně vysvětlím níže. Pro případ, že by se Soudní dvůr s mým pohledem neztotožnil, nicméně navrhu i jinou možnost řešení, podle které by dotčená situace mohla být chápána jako nepřímá diskriminace.

1. Přímá diskriminace

121. Konstatování přímé diskriminace vyžaduje, aby bylo méně příznivé zacházení přímým důsledkem etnického původu.

122. Méně příznivé zacházení vyžaduje srovnatelnou osobu, k přímé diskriminaci dochází, pokud je s jednou osobou zacházeno hůře, než se zachází nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci.

123. V čem spočívá méně příznivé zacházení v projednávané věci a kdo je srovnatelnou osobou?

124. Podle mého názoru dochází v projednávané věci k nepříznivému zacházení na dvou úrovních.

125. Prvním a zjevným projevem nepříznivého zacházení je jednostranné ukončení nájemních smluv týkajících se veřejných bytových jednotek či možnost takového ukončení.

126. Druhým, již méně viditelným projevem nepříznivého zacházení, je stigmatizace určité etnické skupiny.

127. Oběma projevům přímé diskriminace se budu věnovat postupně.

⁵⁹ – Rozsudek Feryn, body 23 a 25.

a) Jednostranné ukončení nájemních smluv

128. Dotčené plány rozvoje měly či mohly by mít za následek výpověď nájemních smluv týkajících se veřejných bytových jednotek, čímž nájemci přicházejí o svá obydlí.

129. Podle článku 7 Listiny základních práv Evropské unie je respektování obydlí základním právem zaručeným unijním právem. Soudní dvůr, který vychází z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (ESLP)⁶⁰, uznal důležitost tohoto základního práva, přičemž měl zejména za to, že ztráta rodinného obydlí představuje významný zásah do tohoto práva, neboť staví rodinu dotyčné osoby do obzvláště nejistého postavení⁶¹.

130. V průběhu řízení zaznělo, že dotčení nájemci nepřišli, resp. nepřijdou o své obydlí, neboť sdružení pro bydlení je ze zákona povinno jim nabídnout vhodné náhradní ubytování.

131. Aniž je nutno posuzovat, do jaké míry bylo toto právo na umístění v náhradním ubytování v praxi dodržováno, což musí v každém případě určit vnitrostátní soud, stačí konstatovat, že možnost náhradního ubytování nemá vliv na otázku rozdílného zacházení.

132. To znamená, že pro účely rozhodnutí o tom, zda v projednávané věci došlo k *méně příznivému* zacházení, jsou relevantními srovnatelnými osobami nájemci ve veřejných bytových jednotkách v jiných zranitelných oblastech veřejného bydlení, jako jsou oblasti vymezené v § 61a odst. 1 zákona o veřejném bydlení. Tyto oblasti jsou srovnatelné, neboť rovněž splňují dvě nebo více socioekonomických kritérií (souvisejících s trestnou činností, nezaměstnaností, nízkými příjmy a nedostatkem vzdělání) stejně jako oblasti přeměny. Nájemci ve zranitelných oblastech však nejsou na rozdíl od nájemců žijících v oblastech přeměny vystaveni riziku ztráty svého obydlí. Jediný rozdíl mezi těmito dvěma oblastmi spočívá v tom, že podíl přistěhovalců a jejich potomků z nezápádních zemí na obyvatelstvu zranitelných oblastí je menší než 50 %.

133. I kdyby tedy bylo nájemcům v oblastech přeměny nabízeno vhodné náhradní ubytování, je s nimi přesto zacházeno méně příznivě než s nájemci ve srovnatelných oblastech, v nichž tvoří většinu obyvatel státní příslušníci „západních“ zemí. Zatímco prvně uvedené skupině hrozí ukončení nájemních smluv, druhá skupina žádnému takovému riziku vystavena není.

134. Struktura dánských právních předpisů, které ukládají sdružením pro bydlení a místním orgánům povinnost přijmout plány rozvoje, ale zároveň jim i skýtají možnost rozhodnout o konkrétních opatřeních, jež vedou ke snížení počtu veřejných bytových jednotek, vyvolává dojem, že vypovězení nájemních smluv bylo zaviněno konkrétním plánem rozvoje, a nikoli zákonem o veřejném bydlení.

135. Nicméně podle mého názoru nelze oba akty oddělovat. Pokud by nedocházelo k rozlišování mezi zranitelnými oblastmi a paralelními komunitami na základě kritéria etnického původu, nebyli by nájemci z paralelních komunit, které splňovaly stanovená kritéria během posledních pěti let, vystaveni riziku ztráty svých obydlí. Jinak řečeno, pokud by byly plány rozvoje požadovány i pro zranitelné oblasti, nedocházelo by k žádnému méně příznivému zacházení. Tento rozdíl v zacházení však byl vyvolán právě kritériem etnického původu, které bylo použito zákonem o veřejném bydlení.

⁶⁰ – ESLP, 27. září 1995, McCann and Others v. Spojené království (CE:ECHR:1995:0927JUD001898491), a ESLP, 25. července 2013, Rousk v. Švédsko (CE:ECHR:2013:0725JUD002718304).

⁶¹ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. září 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, body 63 a 65 a citovaná judikatura), který byl potvrzen v rozsudku ze dne 9. listopadu 2023, Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845, bod 85).

136. Jak Soudní dvůr rozhodl v rozsudku ČEZ, „aby se jednalo o přímou diskriminaci ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice [o rasové rovnosti], postačuje, aby byl [romský] etnický původ určující pro rozhodnutí zavést uvedené zacházení“⁶².

137. V projednávané věci byl ve vztahu k povinnosti přijmout plány rozvoje určující nezápadní etnický původ nájemců. Povinnost přijmout takový plán vytváří riziko ztráty obydlí, čímž nájemce v oblastech přeměny staví do méně výhodného postavení ve srovnání s nájemci ve zranitelných oblastech.

138. Ještě zřetelněji než v případě ČEZ, kdy bulharská společnost nevycházela výslovně z kritéria etnického původu, se relevantní dánská právní úprava skutečně výslovně opírá o etnické odlišování obyvatel ze západních zemí od obyvatel z nezápadních zemí.

139. K rozdílu v zacházení tudíž dochází z *důvodu* kritéria etnického původu, což je jednoznačný případ přímé diskriminace.

140. Mám rovněž za to, že pro účely konstatování přímé diskriminace není relevantním aspektem to, zda bude dánskému zákonodárci přičítán jakýkoli úmysl diskriminovat⁶³. Stačí, je-li méně příznivé zacházení důsledkem uplatnění kritéria etnického původu.

141. Uvedený postoj má rovněž oporu v závěrech Soudního dvora uvedených v rozsudku ČEZ, podle kterého „ukáže-li se, že opatření, které má za následek rozdílné zacházení, bylo zavedeno z důvodů souvisejících s rasou nebo etnickým původem, takové opatření musí být kvalifikováno jako ‚přímá diskriminace‘ ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice [o rasové rovnosti]“⁶⁴.

142. Dánská vláda vysvětlila, že záměrem, z něhož vychází zákon o veřejném bydlení, je snaha umožnit a podpořit lepší integraci přistěhovalců a jejich potomků z nezápadních zemí do dánské společnosti. Proti takovému záměru nelze nic namítat.

143. Je-li vědecky podložené, nelze nic namítat ani proti konstatování, že přistěhovalci a jejich potomci z nezápadních zemí se začleňují do dánské společnosti obtížněji než přistěhovalci a jejich potomci ze západních zemí⁶⁵. V tomto ohledu nelze než souhlasit s Komisí, že v pluralitní a demokratické společnosti by neměla existovat žádná tabuizovaná témata. Uznání existence strukturální nevýhody určité etnické skupiny v rámci dané společnosti je *de facto* jedním z nezbytných kroků k dosažení skutečné rovnosti⁶⁶.

144. Unijní právní úpravu v oblasti rovného zacházení vnímám tak, že usiluje o zakotvení skutečné, nikoli pouze formální rovnosti⁶⁷. Z tohoto důvodu směrnice o rasové rovnosti například stanoví, že zásada rovného zacházení znamená nejen zákaz přímé, ale i nepřímé diskriminace. Strukturální diskriminace je formou nepřímé diskriminace, kterou je obtížné odstranit.

⁶² – Rozsudek ČEZ, bod 76.

⁶³ – K problémům způsobeným pokusy o vymezení přímé diskriminace pomocí záměru diskriminovat viz Campbell, C. a Smith, D., „Distinguishing Between Direct and Indirect Discrimination“, *Modern Law Review*, 2023, s. 307 až 330.

⁶⁴ – Rozsudek ČEZ, bod 95.

⁶⁵ – Takový závěr je však přijatelný pouze tehdy, pokud je založen na faktech a řádném výzkumu, nikoli na stereotypch a předsudcích.

⁶⁶ – V tomto ohledu viz Marion Young, I., podle které „[v] případech, kdy rasové podmíněná strukturální nerovnost ovlivňuje tolik institucí a potenciálně stigmatizuje a ožebračuje tolik lidí, musí společnost, která usiluje o nápravu takové nespravedlnosti, nejprve připustit existenci procesů rasového rozlišování; teprve poté je může napravit“, *Structural Injustice and the Politics of Difference*, v Kymlicka, W., *Multicultural Citizenship*, Princeton University Press, 1990 (2011), s. 79 až 116, na s. 91.

⁶⁷ – K tomuto rozdílu viz například 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, s. 62 až 87. Obecně k odlišným přístupům k pojmu „rovnost“ viz McCrudden, Ch., „The New Concept of Equality“, *Academy of European Law*, Trier, 2. až 3. června 2003.

145. Uzané strukturální nerovnosti však nelze řešit diskriminací etnické skupiny, která se již tak nachází v obtížnější situaci. Unijní právní úprava v oblasti rovného zacházení, včetně směrnice o rasové rovnosti, umožňuje, aby byla za účelem nápravy takovýchto inherentních nerovností přijímána opatření v rámci pozitivní činnosti⁶⁸. Členské státy tak mohou přijímat opatření za účelem vyrovnání nevýhod souvisejících s etnickým původem. Zatímco je přípustné, aby měla z takových opatření znevýhodněná skupina prospěch, aniž by z nich současně těžily i jiné skupiny, nemohou opatření v rámci pozitivních činností diskriminovat znevýhodněnou skupinu, a to ani v případě, že by tato skupina mohla mít dle očekávání z takovýchto opatření prospěch z dlouhodobého hlediska.

146. Existuje rčení, podle kterého je „cesta do pekel dlážděna dobrými úmysly“. Snaha o diverzifikaci čtvrtí skutečně mohla být myšlena dobře. Takové diverzifikace však nelze dosáhnout tím, že bude již tak znevýhodněná etnická skupina uvedena do ještě méně výhodného postavení. K tomu nicméně dánské právní předpisy za stávajícího stavu právě vedou.

b) Stigmatizace

147. To mne přivádí ke druhému důvodu, proč by zákon o veřejném bydlení mohl být vykládán jako opatření přímé diskriminace – tím důvodem je stigmatizace⁶⁹.

148. Pro účely této diskuse vnímám stigmatizaci v tom smyslu, že členům určité etnické skupiny jsou připisovány sociálně zavrženíhodné vlastnosti pouze na základě skutečnosti, že jsou tyto osoby členy uvedené skupiny nebo jsou jako její členové vnímány.

149. V rozsudku ČEZ měl Soudní dvůr za to, že jedním z důvodů pro konstatování, že došlo k méně příznivému zacházení, byla urážlivá a stigmatizující povaha praxe dotčené v uvedené věci, která vycházela z předpokladu, že všichni členové určité etnické skupiny jsou potenciálními pachateli protiprávního jednání⁷⁰.

150. Podobně lze jako diskriminační z důvodu etnického původu vykládat právní úpravu, která je založena na zobecněných stereotypch a předsudcích vůči určité etnické skupině⁷¹.

151. V tomto ohledu zmiňuje předkládací rozhodnutí určité pasáže z přípravných aktů k zákonu o veřejném bydlení⁷². V návrhu právní definice ghett z roku 2010 bylo uvedeno, že jejich definice by se měla opírat o tři kritéria: i) podíl přistěhovalců a jejich potomků z nezápadních zemí, ii) nezaměstnanost a iii) odsouzení za trestnou činnost. Bylo rovněž uvedeno, že každé z těchto tří kritérií, a tedy příslušnost k „nezápadní“ zemi jako kritérium samo o sobě, je indicií toho, že zde existuje určitý společenský problém. Ve strategii dánské vlády zmíněné výše v bodě 25 tohoto stanoviska, bylo uvedeno, že se mezi „nezápadními“ obyvateli vytvořily paralelní komunity, tj. enklávy osob, které se nezapojují aktivně do dánské společnosti. Podle tohoto dokumentu tyto osoby nevyvíjejí aktivní účast v rámci dánské společnosti a pracovního trhu ani se o takovou aktivní účast nepokoušejí; nevyznávají dánské hodnoty, například ženy jsou ve srovnání s muži

⁶⁸ – Článek 5 směrnice o rasové rovnosti.

⁶⁹ – Někteří autoři akademické literatury navrhli, aby účelem právních předpisů proti diskriminaci byl boj proti stigmatizaci. Viz Solanke, I., *Discrimination as Stigma: A Theory of Anti-discrimination Law*, Hart, Oxford, 2017.

⁷⁰ – Rozsudek ČEZ, bod 87 ve vazbě na bod 84.

⁷¹ – Pro inspiraci je možno na tomto místě zmínit závěry ESLP vyjádřené v rozsudku ze dne 24. května 2016, Biao v. Dánsko, CE:ECHR:2016:0524JUD003859010, který byl předmětem diskuse na jednání. Viz zejména bod 126 uvedeného rozsudku.

⁷² – Viz body 99 až 103 projednávaného předkládacího rozhodnutí.

považovány za méněcenné, přičemž společenská kontrola a neexistence rovnosti omezuje prostor svobody projevu jednotlivců⁷³. Podle této strategie tedy problém spočívá v „negativní spirále protichůdné kultury“.

152. Tím že zákon o veřejném bydlení zobecňuje tyto vlastnosti, které jsou v Dánsku vnímány jako negativní a nepřijatelné, a připisuje je všem přistěhovalcům a jejich potomkům z nezápádních zemí, lze podle všeho konstatovat, že uvedený zákon, který je založen na předsudcích, navíc i k přetrvávání těchto stereotypů a stigmatizace přispívá.

153. Současně podle všeho neexistují žádné řádné důkazy existence paralelních komunit nebo jejich vytváření výlučně mezi nezápádními přistěhovalci⁷⁴. Ověření těchto skutečností samozřejmě přísluší vnitrostátnímu soudu. Když však byla dánská vláda na jednání vyzvána, aby popsala kritéria, na jejichž základě byl učiněn závěr, že určitá osoba není integrována do dánské společnosti, argumentovala socioekonomickými kritérii, která definují zranitelné komunity, a neznalostí dánského jazyka. Tato kritéria sama o sobě nesvědčí o tom, že by se osoby v takovém postavení „nechtěly“ do dánské společnosti integrovat nebo že by takové problémy s integrací měly pouze „přistěhovalci a jejich potomci z nezápádních zemí“.

154. Na stigmatizující potenciál dánského zákona o veřejném bydlení poukázaly i mezinárodní organizace. Výbor OSN pro odstranění rasové diskriminace tak vyjádřil obavy z toho, že by pojmy „západní“ a „nezápadní“, jak jsou použity v dotčených právních předpisech a politikách v Dánsku, mohou vést k marginalizaci a stigmatizaci těch, kteří jsou zařazeni do kategorie „nezápadní“, a že by tak mohl být vytvářen rozdíl mezi těmi, kteří jsou považováni za „pravé Dány“, a „ostatními“⁷⁵. Při posuzování „plánu paralelních komunit“ dospěl uvedený výbor k závěru, že vložení diskriminujícího prvku etnického a rasového původu do dotčených právních předpisů může vést ke stigmatizaci v různých oblastech života, jako je zaměstnání, bydlení a přístup ke službám⁷⁶.

155. Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva podotkl, že zákon o veřejném bydlení „vede nejen k diskriminaci na základě etnického původu a státní příslušnosti, ale rovněž prohlubuje marginalizaci těchto obyvatel [z nezápádních zemí]“⁷⁷.

156. Paradoxně tak dánské právní předpisy, které byly přijaty s cílem pomoci přistěhovalcům a jejich potomkům z nezápádních zemí snadněji se integrovat do dánské společnosti, mají podle všeho přesně opačný účinek. V důsledku udržování stigmatizace z etnických důvodů je pro členy skupiny „nezápádních přistěhovalců a jejich potomků“ ještě obtížnější najít si zaměstnání, získat respekt a zapojit se do dánské společnosti za rovných podmínek.

157. Závěrem lze tedy říci, že dánská právní úprava ve smyslu zákona o veřejném bydlení společně s plány rozvoje, které musí být na základě uvedeného zákona přijaty, podle všeho vede k přímé diskriminaci na základě kritéria etnického původu („nezápadní“). Tento systém zaprvé oslabuje postavení všech osob spjatých s takovým kritériem, pokud jde o zajištění jejich práva na obydlí,

⁷³ – V přímém překladu bylo ve znění plánu uvedeno: „Vznikla skupina občanů, kteří nevyznávají plně dánské normy a hodnoty. Kde jsou někdy ženy považovány za méněcenné než muži. Kde sociální kontrola a nerovnost žen a mužů někdy významně omezují osobní svobody“. Převzato z Tireli, U., „Shaping Strict Migrant Policies through Housing Strategies in Denmark“, *Migration and Diversity*, 2024, s. 151 až 163, s. 160.

⁷⁴ – Viz například Barse, M. „Parallelsamfund er noget, politikerne har opfundet“, 20. února 2018, (k dispozici na adrese: <https://videnskab.dk/kultur-samfund/parallelsamfund-ernoget-politikerne-har-opfundet>) (poslední nahlížení ze dne 3. února 2025) (strojový překlad do angličtiny).

⁷⁵ – Viz Výbor pro odstranění rasové diskriminace, op. cit., bod 10.

⁷⁶ – Tamtéž, bod 12.

⁷⁷ – Viz Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva, op. cit., bod 51.

což má za následek méně příznivé zacházení s těmito osobami ve srovnání s nájemci v jiných srovnatelných čtvrtích. Zadruhé uvedený systém stigmatizuje etnickou skupinu, jejíž strukturální znevýhodnění související s její schopností začlenit se do dánské společnosti bylo uznáno, čímž nezvyšuje, ale naopak snižuje šance členů této skupiny na integraci do uvedené společnosti.

158. Na základě výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na druhou předběžnou otázku tak, že dánská právní úprava zavedená na základě zákona o veřejném bydlení představuje přímou diskriminaci.

2. Jiné možné řešení: nepřímá diskriminace

159. Komise měla za to, že situace, z nichž vzešly věci projednávané před předkládajícím soudem, by měly být kvalifikovány jako nepřímá diskriminace.

160. Podle Komise je tomu tak proto, že nájemci, jejichž nájemní smlouvy byly vypovězeny, nebyli vybráni na základě kritéria etnického původu. V oblasti Ringparken byly těmito kritérii výše příjmů a odsouzení nájemců nebo jejich partnerů za trestnou činnost v posledních šesti měsících. V oblasti Mjølnerparken byly prodány celé dva bloky, takže musely být vypovězeny všechny nájemní smlouvy. Mezi těmito nájemci však byla řada dánských občanů narozených v Dánsku, kteří nenáleží do skupiny „přistěhovalců a jejich potomků z nezápadních zemí“.

161. Pokud by Soudní dvůr vykládal projednávanou věc tímto způsobem, navrhuji, aby byl účinek zákona o veřejném bydlení na vypovězení nájemních smluv vykládán přinejmenším jako nepřímá diskriminace.

162. Podle uvedeného zákona musí být plány rozvoje, které v některých případech vedly k jednostranným výpovědím nájemních smluv, vypracovány pouze v oblastech, kde více než 50 % obyvatel tvoří „přistěhovalci a jejich potomci z nezápadních zemí“. Jednoduchými počty lze dospět k závěru, že v takové situaci je pravděpodobnost vypovězení nájemní smlouvy vyšší u „nezápadní osoby“ než u „západní osoby“, neboť je předem známo, že v dané čtvrti žije více „nezápadních osob“ než „západních osob“.

163. Jak tedy podotkla Komise, přistěhovalci a jejich potomci z nezápadních zemí jsou vystaveni vyššímu riziku výpovědi jejich nájemních smluv.

164. K nepřímé diskriminaci dochází, je-li statisticky jedna etnická skupina dotčena určitým neutrálním pravidlem více než jiné skupiny.

165. Taková konkrétní nevýhoda, která postihne jednu etnickou skupinu, však může být odůvodněna, má-li toto neutrální pravidlo legitimní cíl, který sleduje přiměřeným způsobem. Toto posouzení přísluší vnitrostátnímu soudu.

166. V projednávané věci se vychází z teze, že ve čtvrtích, v nichž je většina obyvatel „nezápadní“, jsou přijímána opatření s cílem usnadnit integraci těchto osob do dánské společnosti⁷⁸. Změna struktury dané čtvrti je chápána jako posílení takové integrace.

⁷⁸ – Je sice samozřejmé, že umožnění integrace je žádoucím a legitimním cílem, avšak není zdaleka jednoduché nalézt správnou hranici mezi multikulturalismem a přijetím rozdílů na jedné straně a mezemi tolerance na straně druhé. Obecné pojednání viz Joppke, C., „The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy“, *The British Journal of Sociology*, 2004, s. 237 až 257.

167. Posouzení odůvodněnosti nepřímé diskriminace bude vyžadovat, aby vnitrostátní soud nejprve určil, co dánský zákonodárce chápe jako úspěšnou integraci do dánské společnosti. Dánská vláda na jednání vysvětlila, že se tím míní zapojení do pracovního procesu, neexistence odsouzení za spáchání trestného činu a znalost dánského jazyka.

168. Pochopení toho, co znamená úspěšná integrace, je nezbytné, má-li soud přikročit k analýze přiměřenosti. Při tomto zjišťování musí vnitrostátní soud nejprve posoudit, zda snížením počtu veřejných bytových jednotek vypovězením nájemních smluv v určitých čtvrtích lze dosáhnout integrace (vyšší úroveň zaměstnanosti, znalosti dánštiny, snížení trestné činnosti atd.). Rovněž bude muset posoudit soudržnost tohoto opatření, tedy odpovědět na otázku, zda je důvodné přijímat opatření pouze pro účely integrace přistěhovalců a jejich potomků z nezápádních zemí. Je-li takové politické rozhodnutí založeno na převládajících společenských předsudcích a nikoli na vědeckých důkazech, které by dokládaly, že se tito přistěhovalci začleňují obtížněji, lze tento politický cíl zpochybňovat⁷⁹.

169. V rámci dalšího kroku analýzy přiměřenosti musí vnitrostátní soud posoudit, zda bylo k dosažení integrace nezbytné snížit počet veřejných bytových jednotek. Tak by tomu bylo, pokud by téhož cíle nebylo možno dosáhnout opatřeními, jež by u dotčených nájemců méně omezovala práva na bydlení. V tomto ohledu bude možná nutné, aby se uvedený soud podrobněji zabýval argumentací dánské vlády, podle které již byla vyzkoušena i jiná opatření, jež ovšem neuspěla. Konečně, i kdyby bylo omezení veřejného bydlení vhodným a nezbytným opatřením k dosažení cílů integrace stanovených v dotčených právních předpisech, pak poslední krok v analýze přiměřenosti vyžaduje, aby vnitrostátní soud poměřil hodnotu takového cíle s intenzitou zásahu do práv na bydlení. Bude-li výsledkem tohoto hodnocení závěr, že takové právo bylo poškozeno nepřiměřeně, mohl by soud konstatovat, že dotčené opatření je nepřiměřené, což by mohlo vyvolat nutnost změny koncepce legitimního cíle integrace zákonodárcem.

170. Podle mého názoru a z důvodů, které jsem podrobně rozvedla v bodech 130 až 153 a 156 tohoto stanoviska, se nedomnívám, že je šance na to, aby byly dánské právní předpisy upravující veřejné bydlení odůvodněny cílem spočívajícím v umožnění integrace „přistěhovalců a jejich potomků z nezápádních zemí“. V každém případě, jak jsem již vysvětlila, nepovažuji za přesvědčivé, že by vliv kritéria „západní/nezápadní“, jak je uplatňováno zákonem o veřejném bydlení, na výpovědi nájemních smluv mohl být vykládán tak, že představuje neutrální pravidlo.

171. Navrhuji tudíž, aby Soudní dvůr konstatoval, že stav, který je vytvořen zákonem o veřejném bydlení v Dánsku, představuje přímou, nikoli nepřímou diskriminaci.

IV. Závěry

172. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Østre Landsret (odvolací soud pro východní Dánsko) odpověděl následovně:

„1) Pojem ‚etnický původ‘ v člancích 1 a 2 směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ,

⁷⁹ – Obdobně viz rozsudky ze dne 17. července 2008, *Corporación Dermoestética* (C-500/06, EU:C:2008:421, bod 39); ze dne 4. července 2019, *Komise v. Německo* (C-377/17, EU:C:2019:562, bod 92), a ze dne 3. února 2021, *Fussl Modestraße Mayr* (C-555/19, EU:C:2021:89, bod 70).

musí být vykládán v tom smyslu, že zahrnuje skupinu osob definovaných jako „přistěhovalci a jejich potomci z nezápádních zemí“.

- 2) Právní úprava, která pro určení čtvrti, ve které musí být snížen počet veřejných bytových jednotek, používá pojmy jako „přistěhovalci a jejich potomci z nezápádních zemí“,

musí být vykládána jako zakládající přímou diskriminaci ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2000/43.“