Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
TAMARA ĆAPETA
prednesené 13. februára 2025[1]

Vec 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,
JI,
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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Østre Landsret (Východný vyšší súd, Dánsko)]

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Smernica 2000/43/ES – Rovnaké zaobchádzanie s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod – Vnútroštátna právna úprava, ktorá vyžaduje prijatie plánov rozvoja v určitých obytných oblastiach označených ako ‚paralelné spoločnosti' – Kritérium ‚prisťahovalci a ich potomkovia z iných ako západných krajín' – Pojmy ‚etnický pôvod', ‚priama diskriminácia' a ‚nepriama diskriminácia'"

I. Úvod

1. V prejednávanej veci je Súdny dvor požiadaný o výklad určitých aspektov smernice o rasovom alebo etnickom pôvode [2]. Súdny dvor má konkrétne príležitosť bližšie špecifikovať, čo sa rozumie pod pojmom „etnický pôvod", ako je uvedený v tejto smernici, a vymedziť pojmy priama a nepriama diskriminácia.

2. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania vychádza z viacerých sporov prebiehajúcich na vnútroštátnych súdoch v Dánsku v súvislosti s vnútroštátnou právnou úpravou, ktorá ukladá povinnosť prijať plány rozvoja pre verejné obytné jednotky v určitých obytných oblastiach, nazývaných „paralelné spoločnosti" (predtým „getá"), ktoré sú takto pomenované z dôvodu, že väčšinu obyvateľov v týchto oblastiach tvoria „prisťahovalci a ich potomkovia z iných ako západných krajín". Rozhodnutie Súdneho dvora v tejto veci bude rozhodujúce aj pre viacero ďalších konaní prebiehajúcich na iných dánskych súdoch. [3]

II. Skutkový stav, prejudiciálne otázky a konanie na Súdnom dvore

A. Relevantné dánske právo

3. Dánske kráľovstvo v roku 2010 novelizovalo Almenboligloven (zákon o verejnom bývaní), [4] pričom do neho vložilo odsek 61a. Následne bol tento zákon novelizovaný ešte dvakrát, a to najprv v roku 2018, keď bola prijatá schéma, o ktorú ide v prejednávaných veciach, a potom v roku 2021, keď boli zavedené určité, prevažne terminologické, zmeny (ďalej len „zákon o verejnom bývaní"). Pojem „geto" bol nahradený pojmom „paralelná spoločnosť" a pôvodný pojem „oblasť tvrdého geta" bol nahradený pojmom „transformačná oblasť".

4. Kľúčovými ustanoveniami relevantnými pre spory vo veciach samých sú § 61a, § 168a a 168b zákona o verejnom bývaní.

5. V § 61a sú uvedené tri druhy oblastí verejného bývania.

[2] Smernica Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod (Ú. v. ES L 180, 2000, s. 22; Mim. vyd. 20/001, s. 23, ďalej len „smernica o rasovom alebo etnickom pôvode").

[3] V bode 2 návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa uvádza, že podobné otázky sa skúmajú aj v mnohých ďalších veciach, v ktorých sa vedie konanie na dánskych súdoch, z toho sedem vecí na Højesteret (Najvyšší súd, Dánsko) a dve veci na Retten i Aarhus (Okresný súd Aarhus, Dánsko). Højesteret (Najvyšší súd) rozhodol o prerušení konania vo veciach, ktoré na ňom prebiehajú, a to až do vydania rozhodnutia Súdneho dvora o prejudiciálnych otázkach položených v týchto veciach.

[4] Na úvod treba poznamenať, že pôvodným prekladom názvu tohto zákona bol zákon o *sociálnom* bývaní. Na pojednávaní však MV a i., ako aj BL vysvetlili, že tento preklad je zavádzajúci a že bývanie takého druhu, aké upravuje zákon, je dostupné nielen pre osoby, ktoré potrebujú sociálnu pomoc, ale pre všetky osoby s pobytom v Dánsku. Z tohto dôvodu som sa rozhodla prekladať názov tohto zákona ako zákon o verejnom bývaní, čo sa zdá byť vhodnejšie.

6. Po prvé „citlivá oblasť bývania“ je oblasť, ktorá spĺňa aspoň dve z týchto štyroch kritérií (ďalej len „sociálno-ekonomické kritériá“):

„1. Podiel obyvateľov vo veku od 18 do 64 rokov, ktorí nemajú žiadne napojenie na trh práce alebo vzdelávanie, je vyšší ako 40 %, vypočítaný ako priemer za posledné dva roky.

2. Podiel obyvateľov, ktorí boli odsúdení za spáchanie trestných činov v zmysle Trestného zákona, zákona o zbraniach alebo zákona o drogách, je najmenej trojnásobne vyšší ako celoštátny priemer, vypočítaný ako priemer za posledné dva roky.

3. Podiel obyvateľov vo veku od 30 do 59 rokov, ktorí majú len základné vzdelanie, je vyšší ako 60 %.

4. Priemerný hrubý príjem daňovníkov vo veku od 15 do 64 rokov v danej oblasti, s výnimkou tých, ktorí sa snažia získať vzdelanie, je nižší ako 55 % priemerného hrubého príjmu rovnakej skupiny v regióne“ [5].

7. Po druhé „paralelná spoločnosť“ (predtým „geto“) je oblasť, ktorá spĺňa dve zo štyroch sociálno-ekonomických kritérií, podobne ako v prípade „citlivej oblasti bývania“, ale *navyše* v nej platí, že viac ako 50 % obyvateľov predstavujú „prisťahovalci a ich potomkovia z iných ako západných krajín“. [6]

8. Po tretie „transformačná oblasť“ (predtým „tvrdé geto“) je oblasť, ktorá počas posledných piatich rokov spĺňala kritériá paralelnej spoločnosti. [7]

9. Príslušné ministerstvo každoročne k 1. decembru uverejňuje zoznam týchto jednotlivých oblastí bývania. [8]

10. Pojmy „západné“ a „iné ako západné“ nie sú v zákone o verejnom bývaní vymedzené. Vnútroštátny súd však uvádza, že boli prevzaté z Danmarks Statistik (Štatistický úrad, Dánsko), ktorý ich zostavil na štatistické účely. V tejto súvislosti platí, že:

„medzi západné krajiny patrí EÚ, Andorra, Austrália, Kanada, Island, Lichtenštajnsko, Monako, Nový Zéland, Nórsko, San Maríno, Švajčiarsko, Spojené kráľovstvo, USA a Vatikánsky mestský štát.

Medzi iné ako západné krajiny patria európske krajiny, t. j. Albánsko, Bielorusko, Bosna a Hercegovina, Kosovo, Macedónsko, Moldavsko, Čierna Hora, Rusko, Srbsko, Sovietsky zväz, Turecko, Ukrajina a Juhoslávia. Všetky krajiny v Afrike, Južnej a Strednej Amerike a Ázii. Všetky krajiny Oceánie (okrem Austrálie a Nového Zélandu) a tento pojem sa vzťahuje aj na osoby bez štátnej príslušnosti.“

[5] Ustanovenie § 61a ods. 1 zákona o verejnom bývaní.

[6] Ustanovenie § 61a ods. 2 zákona o verejnom bývaní.

[7] Ustanovenie § 61a ods. 4 zákona o verejnom bývaní.

[8] Ako je stanovené v § 61a ods. 6 zákona o verejnom bývaní.

11. Vnútroštátny súd ďalej vysvetľuje, že „prisťahovalec“ je osoba narodená v zahraničí, ktorej žiadny z rodičov sa nenarodil v Dánsku a nie je dánskym občanom. „Potomok“ je osoba, ktorá sa narodila v Dánsku, ale ktorej žiadny z rodičov nie je dánskym občanom a nenarodil sa v Dánsku, alebo ktorej rodičia si napriek tomu, že sa narodili v Dánsku a nadobudli dánsku štátnu príslušnosť, ponechali aj cudziu štátnu príslušnosť.

12. Pokiaľ ide o oblasti označené ako „transformačné oblasti“, zákon o verejnom bývaní vyžaduje vykonávanie určitých opatrení. V § 168a ods. 1 tohto zákona sa tak uvádza, že združenia výstavby verejného bývania, ktoré sú vlastníkmi takýchto oblastí, musia spoločne s obecným zastupiteľstvom vypracovať plán rozvoja. Tento plán rozvoja musí schváliť Social-, Bolig- og Ældreministeriet (minister vnútra a bývania, Dánsko).

13. Podľa § 168b ods. 1 zákona o verejnom bývaní musí združenie výstavby sociálneho bývania a obecné zastupiteľstvo v pláne rozvoja uviesť, ako sa podiel verejných obytných jednotiek v transformačných oblastiach má do 1. januára 2030 znížiť na 40 %.

14. Na dosiahnutie tohto cieľa môže plán rozvoja okrem iného zahŕňať predaj nehnuteľností súkromným developerom alebo demoláciu, alebo premenu rodinného bývania na bývanie pre mladých ľudí. V takýchto prípadoch sa nájom predchádzajúcich nájomcov musí ukončiť. V zákone o verejnom bývaní sa stanovuje, že obecné zastupiteľstvo je povinné nájsť pre týchto nájomcov riešenie v podobe náhradného bývania a uhradiť im náklady.

B. Spory vo veciach samých a prejudiciálne otázky

15. Spory vo veciach samých sa týkajú dvoch rôznych transformačných oblastí: Ringparken, ktorá je súčasťou obce Slagelse, a Mjølnerparken, ktorá sa nachádza v Kodani (Dánsko).

16. Ringparken je vo vlastníctve spoločnosti zabezpečujúcej rozvoj bývania s názvom Slagelse Almennyttige Boligselskab (ďalej len „SAB“)[9]. Od 1. decembra 2018 bola označená za „oblasť tvrdého geta“ (teraz „transformačná oblasť“), pretože táto obytná oblasť spĺňala všetky štyri sociálno-ekonomické kritériá a okrem toho 55,6 % jej obyvateľov patrilo do kategórie „prisťahovalcov a ich potomkov z iných ako západných krajín“.

17. Dňa 17. februára 2020 ukončila SAB v súlade s plánom rozvoja tejto oblasti v Schackenborgvænge 17 nájomných zmlúv.[10] Výpovede boli podané v súlade so schválenými kritériami a nájomcovia, s ktorými boli nájomné zmluvy ukončené, neboli podľa poskytnutých informácií vybraní na základe toho, či sú „prisťahovalcami alebo ich potomkami z iných ako západných krajín“[11]. Nájomcom bolo ponúknuté trvalé náhradné bývanie.[12]

[9] SAB je verejná nezisková spoločnosť, ktorá patrí obci Slagelse https://www.dabbolig.dk/slagelse-almennyttige-boligselskab/.

[10] Na pojednávaní SAB vysvetlila, že na základe plánu rozvoja má dôjsť k transformácii bloku Schackenborgvænge, v dôsledku čoho je nutné ukončiť najmenší možný počet nájomných zmlúv. SAB následne predala Schackenborgvænge spoločnosti Estate Invest A/S, pričom však SAB zostáva žalobcom vo veciach samých.

[11] Použitými kritériami boli kritériá stanovené pre oprávnenosť na verejné bývanie v transformačných oblastiach, t. j. neexistencia odsúdenia v trestnom konaní v rámci domácnosti v posledných šiestich mesiacoch a určitá výška príjmu.

[12] Nájomcovia vo veciach samých spochybňujú ekvivalenciu ponuky bývania, pokiaľ ide o veľkosť a cenu. V každom prípade patrí posúdenie takýchto skutkových okolností stále do výlučnej právomoci vnútroštátneho súdu.

18. Prvé štyri veci sa týkajú piatich nájomcov, ktorí namietali proti ukončeniu svojich nájomných zmlúv. SAB preto podala na príslušný súd žaloby, ktorými sa domáhala určenia, že títo nájomcovia musia uznať zákonnosť ukončenia ich nájomných zmlúv. [13]

19. Piata vec sa týka transformačnej oblasti Mjølnerparken v Kodani, ktorú spravuje združenie výstavby bývania Bo-Vita [14].

20. Dňa 1. decembra 2018 bola Mjølnerparken označená za „oblasť tvrdého geta“ (teraz „transformačná oblasť“), pretože spĺňala tri zo štyroch sociálno-ekonomických kritérií a približne 80 % obyvateľov tejto oblasti patrilo do kategórie „prisťahovalcov a ich potomkov z iných ako západných krajín“ [15].

21. Dňa 8. mája 2019 vypracovalo Bo-Vita na základe uvedeného plán rozvoja, ktorý bol schválený príslušným ministerstvom 10. septembra 2019. Plán zahŕňal predaj určitých bytových blokov. V súvislosti s tým malo uvedené združenie ukončiť nájomné zmluvy s nájomcami, pričom im bolo ponúknuté náhradné bývanie.

22. Dňa 27. mája 2020 podalo 11 obyvateľov oblasti Mjølnerparken žalobu proti príslušnému ministerstvu, v ktorej tvrdili, že jeho schválenie plánu rozvoja oblasti Mjølnerparken je neplatné, a to okrem iného z dôvodu, že tento plán je založený na § 61a ods. 4 zákona o verejnom bývaní, ktorý vymedzuje transformačné oblasti. Ministerstvo tvrdilo, že žaloba by sa mala zamietnuť.

23. Týchto päť vecí bolo postúpených na Østre Landsret (Východný vyšší súd, Dánsko), ktorý je vnútroštátnym súdom, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania v prejednávanej veci, na prejednanie v prvostupňovom konaní, keďže sa dospelo k záveru, že tieto veci vyvolávajú zásadné otázky.

24. Tento súd má pochybnosti o tom, či je vnútroštátna právna úprava v súlade so smernicou o rasovom alebo etnickom pôvode.

25. Vnútroštátny súd v rámci vysvetlenia skutkového stavu veci uvádza, že pred novelizáciou z roku 2018 vypracovala dánska vláda stratégiu s názvom „Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030“ („Dánsko bez paralelných spoločností – žiadne getá 2030“) [16], v ktorej sa kládol dôraz na snahu o kohézne Dánsko „bez paralelných spoločností“ vytváraných ľuďmi pochádzajúcich z iných ako západných krajín. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania ďalej vyplýva, že „hlavným problémom v [paralelných spoločnostiach] je nedostatočná integrácia prisťahovalcov a ich potomkov z iných ako západných krajín“.

[13] Od 1. decembra 2021 sa Ringparken už neklasifikuje ako transformačná oblasť, keďže už nespĺňa sociálno-ekonomické kritériá. SAB je však naďalej povinná realizovať schválený plán rozvoja tejto oblasti.

[14] BO-Vita je tiež združením výstavby verejného bývania, ktoré bolo založené v roku 1951.

[15] Od 1. decembra 2023 už Mjølnerparken nie je klasifikovaná ako „transformačná oblasť“, keďže počet obyvateľov klesol na menej ako 1 000.

[16] Dánska vláda, „Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer 2030 i“, 1. marca 2018, dostupné na https://www.regeringen.dk/media/4937/publikation_%C3%A9t-danmark-uden-parallelsamfund.pdf

26. Za týchto okolností Østre Landsret (Východný vyšší súd) položil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa pojem ‚etnický pôvod' uvedený v článku 2 ods. 2 písm. a) a b) [smernice o rasovom alebo etnickom pôvode] vykladať v tom zmysle, že tento pojem za okolností, o aké ide v konaní vo veci samej – keď podľa dánskeho zákona o [verejnom bývaní] musí dôjsť k zníženiu podielu sociálneho bývania pre rodiny v ‚transformačných oblastiach', a podmienkou pre zaradenie oblasti do transformačnej oblasti je skutočnosť, že viac ako 50 % obyvateľov v oblasti bývania tvoria ‚prisťahovalci a ich potomkovia z iných ako západných krajín' – zahŕňa skupinu osôb definovanú ako ‚prisťahovalci a ich potomkovia z iných ako západných krajín'?

2. V prípade úplne alebo čiastočne kladnej odpovede na prvú otázku, má sa tento článok 2 ods. 2 písm. a) a b) vykladať v tom zmysle, že schéma opísaná v tejto veci predstavuje priamu alebo nepriamu diskrimináciu?"

C. Priebeh konaní v prejednávanej veci

27. Písomné pripomienky predložili Súdnemu dvoru SAB, XM a i., BL – Danmarks Almene Boger (BL – združenie Verejné bývanie, Dánsko; ďalej len „BL"), Institut for Menneskerettigheder (Inštitút pre ľudské práva, Dánsko), osobitní spravodajcovia OSN – E. T. Achiume a B. Rajagopa, dánska vláda, španielska vláda a Európska komisia.

28. Dňa 30. septembra 2024 sa konalo pojednávanie, na ktorom SAB, MV a i., XM a i., BL, dánsky Inštitút pre ľudské práva, osobitní spravodajcovia OSN – E. T. Achiume a B. Rajagopa, dánska vláda a Komisia predniesli svoje vyjadrenia.

III. Analýza

A. Štruktúra týchto návrhov

29. V prejednávanej veci je Súdny dvor požiadaný o výklad smernice o rasovom alebo etnickom pôvode za osobitných okolností vyplývajúcich z dánskeho zákona o verejnom bývaní.

30. Tento zákon ukladá združeniam výstavby verejného bývania povinnosť prijať po dohode s príslušnými miestnymi orgánmi plány rozvoja zamerané na zníženie počtu verejných obytných jednotiek na 40 % v obytných štvrtiach, ktoré sú označené ako transformačné oblasti (alebo tvrdé getá v predchádzajúcom znení tohto zákona). Od ostatných obytných štvrtí s porovnateľne znevýhodnenými sociálno-ekonomickými situáciami sa tieto oblasti odlišujú tým, že v nich býva viac ako 50 % osôb, ktoré sú opísané ako „prisťahovalci a ich potomkovia z iných ako západných krajín".

31. V obidvoch oblastiach transformácie, ktoré sú relevantné pre spory prejednávané pred vnútroštátnym súdom – Ringparken v Slagelse a Mjølnerparken v Kodani –, viedli plány rozvoja k vypovedaniu určitého počtu nájmov vo verejných obytných jednotkách.

32. Možno takéto dôsledky, aké vyplynuli zo zákona o verejnom bývaní, považovať za diskrimináciu na základe etnického pôvodu, ktorá je v rozpore so smernicou o rasovom alebo etnickom pôvode?

33. Cieľom smernice o rasovom alebo etnickom pôvode je odstrániť diskrimináciu len z týchto dvoch dôvodov: rasový a etnický pôvod; ostatné zakázané dôvody sú upravené v rôznych smerniciach EÚ. [17]

34. Táto smernica sa preto uplatňuje len vtedy, ak rozlišovanie medzi prisťahovalcami a ich potomkami zo západných krajín a z iných ako západných krajín možno chápať tak, že je založené na kritériu „etnického pôvodu“. Na účel stručnosti budem toto rozlišovanie označovať ako „kritérium západné/iné ako západné“.

35. Súdnemu dvoru navrhnem rozhodnúť tak, že „kritérium západné/iné ako západné“ skutočne patrí pod pojem „etnický pôvod“. Na tomto základe ďalej navrhnem, aby uvedené viedlo k záveru, že diskriminácia, ku ktorej takto dochádza, je priamou diskrimináciou. Moja analýza má nasledujúcu štruktúru.

36. V časti C a v odpovedi na prvú otázku vnútroštátneho súdu preukážem, prečo by sa kritérium západné/iné ako západné malo chápať tak, že je založené na kritériu etnického pôvodu.

37. V časti D a v odpovedi na druhú otázku vnútroštátneho súdu uvediem, že menej priaznivé zaobchádzanie, ktoré vyplýva z príslušnej právnej úpravy založenej na takomto kritériu, predstavuje priamu diskrimináciu. Ako vysvetlím, toto platí bez ohľadu na skutočnosť, že výber osôb, s ktorými boli nájomné zmluvy ukončené v rámci plánov rozvoja, nebol založený na kritériu západné/iné ako západné. Pre prípad, že by sa Súdny dvor nestotožnil s mojím názorom, uvediem alternatívne tvrdenia založené na nepriamej diskriminácii.

38. Pred tým, ako pristúpim k analýze vyššie uvedených otázok, sa v časti B budem zaoberať dvomi predbežnými otázkami týkajúcimi sa uplatniteľnosti smernice o rasovom alebo etnickom pôvode na okolnosti prejednávanej veci.

B. Predbežné otázky týkajúce sa pôsobnosti smernice o rasovom alebo etnickom pôvode

1. Pod ktoré písmeno článku 3 ods. 1 smernice o rasovom alebo etnickom pôvode patrí prejednávaná vec: e), f) alebo h)?

39. Prvá predbežná otázka, ktorú vzniesla Komisia, sa týka toho, či zákon o verejnom bývaní patrí v rámci článku 3 ods. 1 smernice o rasovom alebo etnickom pôvode do pôsobnosti jej písm. e) sociálna ochrana, vrátane sociálneho zabezpečenia a zdravotnej starostlivosti, písm. f) sociálne výhody alebo písm. h) prístup k tovaru a službám, vrátane bývania, a ich poskytovanie.

40. Komisia sa domnieva, že verejné bývanie predstavuje určitú formu sociálnej výhody a že preto prejednávaná vec patrí do pôsobnosti článku 3 ods. 1 písm. f) smernice o rasovom alebo etnickom pôvode.

[17] Pozri napríklad smernicu Rady 2000/78/ES z 27. novembra 2000, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolaní (Ú. v. ES L 303, 2000, s. 16; Mim. vyd. 05/004, s. 79) (rámcová smernica o rovnakom zaobchádzaní), a smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2006/54/ES z 5. júla 2006 o vykonávaní zásady rovnosti príležitostí a rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach zamestnanosti a povolania (Ú. v. EÚ L 204, 2006, s. 23).

41. Na základe vysvetlení, ktoré na pojednávaní poskytli BL a nájomcovia v obidvoch skupinách vecí – zastupujúci obidve jednotlivé oblasti verejného bývania –, a po preštudovaní pravidiel, ktoré sa týkajú systému verejného bývania v Dánsku,[18] však ja zastávam taký názor, že dánske verejné bývanie je službou, a preto sa naň vzťahuje článok 3 ods. 1 písm. h) smernice o rasovom alebo etnickom pôvode.

42. Verejné bývanie predstavuje 20 % celkového počtu domácností v Dánsku a poskytuje bývanie pre približne 1 milión ľudí. Verejné bývanie pre rodiny stavajú a prenajímajú združenia výstavby verejného bývania. Existuje takmer 700 takýchto združení, ktoré majú rozličnú veľkosť a nachádzajú sa v mestských oblastiach aj vo vidieckych okresoch. Tieto združenia sú neziskovými organizáciami, ktorých cieľom je ponúkať obyvateľom Dánska cenovo dostupné bývanie. Neexistuje žiadna horná hranica príjmov na účely prístupu k nemu a do zoznamu čakateľov sa môže zapísať (za poplatok) každá osoba staršia ako 15 rokov. Nájomné za bývanie je nižšie ako trhová cena, keďže je určené výlučne na pokrytie nákladov na prevádzku obytných jednotiek, k čomu sa pripočítajú rezervy na údržbu. Nájomcovia však za užívanie verejného bývania platia nájomné v plnej výške.

43. Vzhľadom na tieto charakteristické znaky dánskeho systému verejného bývania usudzujem, že na okolnosti prejednávanej veci sa vzťahuje článok 3 ods. 1 písm. h) smernice o rasovom alebo etnickom pôvode, ktorý sa týka poskytovania „[služieb], ktoré sú k dispozícii verejnosti, vrátane bývania“.

44. Takýto názor podporujú aj prípravné práce na smernici o rasovom alebo etnickom pôvode. V pôvodnom návrhu Komisie sa uvádzalo „prístup k tovaru a službám a ich poskytovanie“, bez výslovnej zmienky o bývaní.[19] Niekoľko členských štátov spochybnilo zahrnutie tovaru a služieb do pôsobnosti tejto smernice. Treba pripomenúť, že rámcová smernica o rovnakom zaobchádzaní, ktorá bola prijatá súbežne a v ktorej sa upravili iné zakázané dôvody – náboženstvo alebo viera, zdravotné postihnutie, vek a sexuálna orientácia – nezahrnula do svojej pôsobnosti poskytovanie tovaru a služieb.[20] Kompromisom v rámci smernice o rasovom alebo etnickom pôvode bolo zahrnúť tovar a služby, „ktoré sú k dispozícii verejnosti“. Pokiaľ ide o doplnenie výrazu „vrátane bývania“, táto formulácia bola navrhnutá Európskym parlamentom[21] a bola zahrnutá do zmeneného a doplneného návrhu Komisie[22]. Po tom, ako sa dohodlo, že „tovary a služby, ktoré sú k dispozícii verejnosti“, budú patriť do pôsobnosti smernice o rasovom a etnickom pôvode, „nebolo ťažké dosiahnuť spresnenie, že aj bývanie spadá do definície tovaru a služieb“[23].

[18] Pravidlá týkajúce sa systému verejného bývania v Dánsku možno nájsť v Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v. (vykonávací predpis, ktorým sa mení vykonávací predpis o prevádzkovaní verejného bývania), BEK nr 1368 af 28 November 2018.

[19] Návrh smernice Rady, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod [KOM(99) 566 v konečnom znení], z 25. novembra 1999.

[20] Pozri napríklad článok 3 uvedenej smernice.

[21] Výbor pre slobody a práva občanov, spravodlivosť a vnútorné veci. Správa o návrhu smernice Rady, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod [KOM(1999) 566 – C5 – 0067/2000 – 1999/0253 (CNS)], zo 16. mája 2000.

[22] Zmenený a doplnený návrh smernice Rady, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod [KOM/2000/328 v konečnom znení] (Ú. v. ES C 311 E, 2000, s. 169).

[23] Pozri v tejto súvislosti TYSON, A.: The Negotiation of the European Community Directive on Racial Discrimination. In: *European Journal of Migration and Law*, 2001, s. 199 – 229, na s. 208.

2. Význam prvej vety článku 3 ods. 1 smernice o rasovom alebo etnickom pôvode

45. Druhá predbežná otázka, ktorá bola vznesená na pojednávaní, sa týka výkladu úvodnej vety článku 3 ods. 1 smernice o rasovom alebo etnickom pôvode, ktorá sa začína týmito slovami: „Táto smernica sa *v rámci právomocí delegovaných na spoločenstvo* vzťahuje na…“ [24].

46. Konkrétne platí, že keďže sa prejednávaná vec týka vnútroštátnej právnej úpravy v oblasti verejného bývania, t. j. oblasti politiky, ktorú Zmluvy nezverujú do regulačnej právomoci Európskej únie, daná prejudiciálna otázka vyvoláva všeobecnejšiu otázku z hľadiska ústavného práva, a to či sa smernica o rasovom alebo etnickom pôvode uplatňuje na takúto politiku bez toho, aby zasahovala do vnútroštátnych právomocí.

47. V tejto súvislosti treba najprv poznamenať, že úvodná veta článku 3 ods. 1 uvedenej smernice odráža znenie článku 19 ZFEÚ, ktorý je právnym základom, ktorý umožnil prijatie tejto smernice. [25]

48. Tento právny základ stanovuje právomoc Rady Európskej únie prijímať akty zamerané okrem iného na boj proti diskriminácii na základe rasového alebo etnického pôvodu. Tieto právne predpisy si vyžadujú jednomyseľnosť v Rade a súhlas Parlamentu. V úvodnej vete článku 19 ZFEÚ sa uvádza, že takýto akt sa prijme „bez toho, aby boli dotknuté ostatné ustanovenia zmlúv a *v rámci právomocí, ktorými je poverená Únia*“ [26].

49. Toto ustanovenie by sa mohlo považovať za reakciu členských štátov, tvorcov Zmlúv, na stanovisko 2/94 [27], v ktorom Súdny dvor usúdil, že Európske spoločenstvo tak, ako existovalo počas platnosti Zmluvy o ES, nemohlo pristúpiť k Európskemu dohovoru o ľudských právach (EDĽP), pretože Zmluvy platné v danom čase mu nepriznávali právomoc v oblasti ľudských práv.

50. Článok 19 ZFEÚ (bývalý článok 13 ES) tak bol vložený do Zmlúv s cieľom priznať právomoc, ktorá by Európskej únii umožnila aktívne bojovať proti diskriminácii.

51. Zámerom tejto horizontálnej právomoci však nebolo rozšírenie oblasti, v ktorých už Európska únia mohla prijímať právne predpisy, ale zaviesť „právomoc v oblasti ľudských práv“, ktorá oprávňuje Úniu bojovať proti diskriminácii *v rámci* pôsobnosti práva Únie, ako je táto vymedzená v Zmluvách.

52. Keďže politika bývania nie je oblasťou právomoci, ktorú by Európskej únii priznávali Zmluvy, znamená to, že smernica o rasovom alebo etnickom pôvode sa nemôže uplatňovať na vnútroštátne právne predpisy upravujúce verejné bývanie?

[24] Kurzívou zvýraznila generálna advokátka.

[25] Toto ustanovenie bolo zavedené Amsterdamskou zmluvou a v čase prijatia smernice o rasovom alebo etnickom pôvode bolo obsiahnuté v článku 13 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva.

[26] Kurzívou zvýraznila generálna advokátka.

[27] Stanovisko 2/94 (Pristúpenie Spoločenstva k EDĽP) z 28. marca 1996 (EU:C:1996:140, bod 27).

53. Takýto výklad článku 19 ZFEÚ a úvodnej vety článku 3 ods. 1 smernice o rasovom alebo etnickom pôvode by bol podľa môjho názoru príliš reštriktívny a vylúčil by uplatnenie tejto smernice, ako aj uplatnenie iných aktov Únie, ktoré obsahujú podobnú formuláciu,[28] na mnohé oblasti vnútroštátnej právnej úpravy.

54. Ako som vysvetlila vyššie (pozri bod 43 vyššie a nasl.), verejné bývanie v Dánsku je službou poskytovanou za odplatu v zmysle Zmlúv. Ako služba patrí verejné bývanie do pôsobnosti práva Únie.

55. V tejto súvislosti z ustálenej judikatúry vyplýva, že aj v oblastiach, v ktorých majú členské štáty regulačnú právomoc, sú ich regulačné rozhodnutia obmedzené ústavným a legislatívnym rámcom Únie. Napríklad v oblasti vzdelávania, ktorá tiež patrí do právomoci členských štátov, Súdny dvor konštatoval, že hoci právo Únie nezmenšuje právomoci členských štátov, pokiaľ ide o obsah vzdelávania a organizáciu vzdelávacích systémov, nič to nemení na skutočnosti, že pri výkone tejto právomoci musia členské štáty dodržiavať právo Únie.[29]

56. Rovnako má členský štát možnosť slobodne sa rozhodnúť, či bude – alebo nebude – mať systém verejného bývania, ako aj zvoliť si formu verejného bývania a určiť osoby, ktorým môže byť ponúknuté. Ak sú však pravidlá týkajúce sa verejného bývania prijaté v podobe právnych predpisov, nemôžu viesť k diskriminácii na základe dôvodov zakázaných antidiskriminačnými právnymi predpismi Únie, na ktorých prijatie má Európska únia právomoc na základe článku 19 ZFEÚ. Právo Únie preto do určitej miery skutočne obmedzuje možnosti, ktoré majú členské štáty k dispozícii pri tvorbe svojich politík v oblasti verejného bývania – predovšetkým nemôžu prijať takú politiku verejného bývania, ktorá je diskriminačná na základe etnického pôvodu. Stanovením takéhoto obmedzenia však Európska únia nenadobúda právomoc v oblasti verejného bývania, to znamená, že nemôže politiku bývania nahradiť svojou politikou alebo nariadiť členským štátom určitý druh politiky bývania.

57. Členské štáty teda tým, že na Európsku úniu preniesli právomoci na účely boja proti diskriminácii „v rámci pôsobnosti práva Únie, ako je táto vymedzená v Zmluvách“, uznávajú, že politika rovnakého zaobchádzania, na ktorej sa spoločne dohodli, ukladá aj obmedzenia vo vzťahu k ich regulačným rozhodnutiam v oblasti politiky bývania. Inými slovami, prijatím smernice o rasovom alebo etnickom pôvode, ktorá sa vzťahuje na bývanie, konala Európska únia v medziach právomocí, ktoré jej boli zverené článkom 19 ZFEÚ, a nepriznala si žiadne nové regulačné právomoci.

58. Z uvedeného vyplýva, že smernica o rasovom alebo etnickom pôvode sa uplatňuje na vnútroštátne právne predpisy o verejnom bývaní, hoci si členské štáty ponechávajú svoje právomoci, pokiaľ ide o reguláciu verejného bývania na ich území.

[28] V tomto smere ide o rámcovú smernicu o rovnakom zaobchádzaní a jej článok 3 ods. 1, ktorého znenie je rovnaké. Toto by mohlo byť relevantné aj v súvislosti s článkom 2 ods. 2 písm. a) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) (Ú. v. EÚ L 119, s. 1), v ktorom sa stanovuje: „Toto nariadenie sa nevzťahuje na spracúvanie osobných údajov: v rámci činnosti, ktorá nepatrí do pôsobnosti práva Únie.“

[29] Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 11. septembra 2007, Schwarz a Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, bod 70), a zo 7. septembra 2022, Cilevičs a i. (C-391/20, EU:C:2022:638, bod 59 a citovaná judikatúra). Pokiaľ ide o oblasti verejného zdravia, pozri rozsudok zo 16. mája 2006, Watts (C-372/04, EU:C:2006:325, bod 92).

C. „Etnický pôvod“ ako zakázaný dôvod

59. Z vyššie uvedeného vyplýva, že smernica o rasovom alebo etnickom pôvode zakazuje diskrimináciu na základe etnického pôvodu v oblasti verejného bývania.

60. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či rozlišovanie medzi prisťahovalcami, resp. ich potomkami zo „západných“ a „iných ako západných“ krajín predstavuje rozlišovanie na základe etnického pôvodu v zmysle tejto smernice.

61. SAB tvrdí, že pojem „prisťahovalci a ich potomkovia z iných ako západných krajín“ nie je založený na etnickom pôvode, ale na štátnej príslušnosti, ktorá je vylúčená z pôsobnosti smernice o rasovom alebo etnickom pôvode na základe jej článku 3 ods. 2.

62. Dánska vláda tiež popiera, že by uvedený pojem súvisel s etnickým pôvodom, pričom tvrdí, že naopak je natoľko široký, že sa nemôže dotknúť osôb konkrétneho etnika.

63. Na druhej strane nájomcovia v obidvoch transformačných oblastiach, ktorí sú účastníkmi sporov prebiehajúcich na vnútroštátnom súde, Institut for Menneskerettigheder (Inštitút pre ľudské práva), FN’s særlige rapportører (osobitní spravodajcovia OSN), španielska vláda a Komisia v podstate tvrdia, že skupina „prisťahovalcov a ich potomkov z iných ako západných krajín“ je rozlíšiteľná na základe etnického pôvodu.

1. Znenie, kontext a cieľ smernice o rasovom alebo etnickom pôvode

64. V prvom rade treba uviesť, že znenie smernice o rasovom alebo etnickom pôvode neobsahuje definíciu ani žiadnu inú informáciu o tom, čo sa má rozumieť pod pojmom „etnický pôvod“.

65. Keďže legislatívna definícia chýba, možno hľadať obvyklý význam pojmov „etnikum“, „etnická príslušnosť“ alebo „etnický pôvod“ v bežnom jazyku.[30] Z rýchleho nazretia do slovníkov dostupných na internete vyplýva informácia, že uvedené pojmy označujú skupinu osôb, ktorých spájajú určité spoločné charakteristické znaky. Tieto charakteristické znaky sa však líšia v závislosti od definície uvedenej v jednotlivých slovníkoch.[31] Často medzi ne patrí spoločná kultúra, tradícia, jazyk, história, rasa alebo náboženstvo. Okrem toho sa v definíciách uvedených v slovníkoch často uvádza aj „atď.“ a podobne, čo naznačuje, že relevantnými môžu byť aj ďalšie charakteristické znaky.[32]

66. Pokiaľ ide o kontext, v ktorom sa pojem „etnický pôvod“ objavuje, možno poznamenať, že zákaz diskriminácie na takomto základe sa rieši v akte, ktorý sa zároveň zaoberá zákazom diskriminácie na základe rasového pôvodu. Pomáha to porozumieť tomu, čo je etnický pôvod?

[30] Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 15. novembra 2018, Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, bod 30).

[31] Napríklad v *Cambridge Dictionary* sa ako jeden z možných významov „etnický“ uvádza: „súvisiaci so skupinou osôb alebo patriaci do skupiny osôb, ktoré možno vnímať ako odlišné (= iné), pretože majú spoločnú kultúru, tradíciu, jazyk, históriu atď.“. V *Merriam-Webster Dictionary* sa okrem iného uvádza: „patriaci do alebo súvisiaci s veľkými skupinami osôb klasifikovaných na základe rasového, národného, kmeňového, náboženského, jazykového alebo kultúrneho pôvodu alebo prostredia“. Na *Hrvatski jezicni porta)* (chorvátsky jazykový portál) sa uvádza, že „etnická skupina“ zahŕňa členov jedného „etnika“, ktorí majú spoločnú identitu na základe rovnakej kultúry, náboženstva, jazyka, zvykov a iných faktorov. Slovník *Larousse* definuje „ethnie“ ako „zoskupenie ľudí, ktoré má homogénnu rodinnú, ekonomickú a sociálnu štruktúru a ktorej jednota je založená na spoločnom jazyku, kultúre a svedomia skupiny“.

[32] Akademici poznamenávajú, že je ťažké nájsť všeobecne akceptovanú definíciu „etnický pôvod“. Pozri napríklad KRIVOKAPIĆ, B., SALKIEWICZ- MUNNERLYN, E.: An attempt of defining Ethnic Minorities for their better protection. In: *Ukrainian Journal of International Law*, 2020, 26 – 40. Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2016:914, bod 33).

67. Používanie výrazov „etnický“ a „rasový“ spoločne a zameniteľne je zrejme dôsledkom vývoja chápania tohto typu diskriminácie. Podľa akademikov sa zdá, že pojem „rasizmus“ má svoj pôvod v kritike skorších vedeckých teórií týkajúcich sa „rasy“, ktorých cieľom bolo zaradiť ľudskú populáciu do viacerých biologicky odlišných „rás“. [33]

68. V smernici o rasovom alebo etnickom pôvode normotvorca Únie výslovne uvádza, že Európska únia odmieta také teórie, v ktorých sa postuluje existencia rôznych ľudských rás. [34] Napriek tomu však naďalej používa pojem „rasa“, no na rozdiel od predchádzajúcich právnych nástrojov [35] pridáva pojem „etnický pôvod“, a to pravdepodobne s cieľom zdôrazniť spojenie týchto pojmov so sociálnymi konštruktmi, a nie s určitými zdedenými vlastnosťami.

69. Používanie pojmu „etnický pôvod“ v smernici o rasovom alebo etnickom pôvode sa preto musí vykladať v spojení s pojmom „rasa“, označujúcim sociálny konštrukt – skutočnosť, že sa v danej spoločnosti vníma existencia skupiny, ktorá je rozpoznateľná ako odlišná na základe určitých sociálno-kultúrnych charakteristických znakov, akými sú napríklad jazyk, literatúra, hudba, zvyky a pod.

70. Napokon účelom smernice o rasovom alebo etnickom pôvode je vytvoriť rámec na boj proti diskriminácii s cieľom uplatňovať zásadu rovnosti. Podľa článku 2 ZEÚ je rovnosť jednou zo základných hodnôt Európskej únie. Vzhľadom na to, že touto smernicou sa vykonáva jedna zo základných hodnôt Európskej únie, pojem „etnický pôvod“ by sa mal vykladať extenzívne. [36]

71. V odôvodnení 12 sa vysvetľuje, že cieľom smernice o rasovom alebo etnickom pôvode je „zabezpečenie rozvoja demokratických a tolerantných spoločností, ktoré umožňujú účasť všetkých osôb bez ohľadu na ich rasový alebo etnický pôvod“.

72. Okrem toho viaceré odôvodnenia smernice o rasovom alebo etnickom pôvode odkazujú na iniciatívy Európskej rady, Rady a Komisie zamerané na boj proti „rasizmu a xenofóbii“. [37] Boj proti xenofóbii je teda prvkom vývoja *tolerantných* spoločností [38] a pojem „etnický pôvod“ treba chápať v rámci takéhoto účelu tejto smernice.

73. V tomto kontexte možno pojem „etnický pôvod“ chápať tak, že odkazuje na vnímanie osoby alebo skupiny osôb ako cudzích ľudí alebo cudzincov. Rozdeleniu na základe „etnického pôvodu“ možno takto rozumieť ako rozdeleniu medzi „nami“ a „nimi“; deliaca čiara závisí od určitých fyzických a sociálno-kultúrnych charakteristických znakov, alebo prinajmenšom od vnímania, že v týchto charakteristických znakoch existujú rozdiely.

[33] BELL, M.: *Racism and Equality in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 8.

[34] Odôvodnenie 6 smernice o rasovom a etnickom pôvode.

[35] Napríklad Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (ICERD), pochádzajúci z roku 1965, ktorého stranami sú všetky členské štáty a ktorý je uvedený v odôvodnení 3 smernice o rasovom a etnickom pôvode, používa len pojem „rasová diskriminácia“. Jej článok 1 ods. 1 však stanovuje, že „výraz ‚rasová diskriminácia‘… znamená akékoľvek rozlišovanie, vylučovanie, obmedzovanie alebo zvýhodňovanie založené na rase, farbe pleti, rodovom alebo národnostnom alebo etnickom pôvode, ktorého cieľom alebo následkom je znemožnenie alebo obmedzenie uznania, používania alebo uskutočňovania ľudských práv a základných slobôd na základe rovnosti v politickej, hospodárskej, sociálnej, kultúrnej alebo v ktorejkoľvek inej oblasti verejného života“. Ani EDĽP neobsahuje výraz „etnický pôvod“. Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“) však konštatoval, že „diskriminácia z dôvodu, *inter alia*, etnického pôvodu osoby predstavuje formu rasovej diskriminácie“ [rozsudok ESĽP, 13. novembra 2007, D. H. a i. v. Česká republika (CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, bod 176 a citovaná judikatúra)].

[36] V tejto súvislosti už Súdny dvor rozhodol, že pôsobnosť tejto smernice nemožno vykladať reštriktívne. Pozri rozsudky z 12. mája 2011, Runevič-Vardyn a Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, bod 43); zo 16. júla 2015, ČEZ Razpredelenie Bălgarija (C-83/14, EU:C:2015:480, bod 42, ďalej len „ČEZ“), a z 15. novembra 2018, Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, bod 36).

[37] Pozri v tejto súvislosti odôvodnenia 7, 10 a 11 smernice o rasovom alebo etnickom pôvode.

[38] Tolerancia je aj hodnotou uvedenou v článku 2 druhej vete ZEÚ. V tejto súvislosti by sa smernica o rasovom alebo etnickom pôvode mohla chápať tak, že podrobne rozoberá nielen zásadu rovnosti, ale aj hodnotu tolerancie.

74. Rozvoj spoločnosti, ktorá je *tolerantná* k etnickým rozdielom, by znamenal uznanie rovnakých práv pre „nich“, napriek presvedčeniu alebo vnímaniu, že „oni“ majú odlišné charakteristické znaky ako „my“.

2. Relevantná judikatúra Súdneho dvora

a) Rozsudky ČEZ a Jyske Finans – *faktory „etnického pôvodu“*

75. Judikatúra Súdneho dvora, v ktorej sa vykladá pojem „etnický pôvod“, nie je početná. Pokiaľ sa nemýlim, Súdny dvor sa priamo zaoberal významom tohto pojmu len v dvoch prípadoch: ČEZ a Jyske Finans [39].

76. Najvýznamnejšou vecou v oblasti etnickej diskriminácie je vec ČEZ. Táto vec má svoj pôvod v situácii, keď bulharský dodávateľ elektrickej energie namontoval elektromery do výšky viac ako šesť metrov v obytnej štvrti obývanej hlavne osobami rómskeho pôvodu, hoci bežnou praxou bolo umiestňovať ich do výšky menej ako dva metre. Súdny dvor konštatoval, že za týchto okolností možno osoby rómskeho pôvodu považovať za etnickú skupinu. [40]

77. V rámci toho, ako Súdny dvor dospel k takémuto záveru, vychádzal zo všeobecnejšieho chápania pojmu etnický pôvod: „pojem etnický pôvod, ktorý vychádza z myšlienky, že spoločenské skupiny sa vyznačujú najmä spoločnou národnosťou, náboženskou vierou, jazykom, kultúrnym a tradičným pôvodom a prostredím, sa totiž vzťahuje na rómsku komunitu“ [41].

78. Z definície uvedenej v danom rozsudku jasne vyplýva, že pojem „etnický pôvod“ zoskupuje osoby na základe viacerých spoločných charakteristických znakov, z ktorých niektoré sú samy osebe zakázanými dôvodmi diskriminácie (náboženstvo a za určitých okolností štátna príslušnosť), a iné nimi nie sú (jazyk, kultúrny a tradičný pôvod a prostredie).

79. Podobne ako v prípadoch vyššie analyzovaného bežného významu, resp. významu uvedeného v slovníkoch, pokiaľ ide o slovo „etnický“, charakteristické znaky uvedené v rozsudku ČEZ nie sú taxatívne vymenované (Súdny dvor použil výraz „najmä“), a ani nie je potrebné splnenie všetkých týchto kritérií na to, aby bolo možné konštatovať, že rozlišovanie je založené na etnickom pôvode.

80. Existuje však jeden charakteristický znak, podľa ktorého sú ľudia často zoskupení, no na ktorý sa smernica o rasovom alebo etnickom pôvode nevzťahuje: štátna príslušnosť [42]. Ako však vyplýva z vyššie citovanej definície uvedenej v rozsudku ČEZ, [43] dokonca aj štátna príslušnosť by mohla byť zohľadnená na účely určenia, či je určité rozdeľovanie založené na kritériu „etnického pôvodu“ – ak je len jedným z faktorov, na ktorých je rozdielne zaobchádzanie založené, a nie faktorom jediným.

[39] Rozsudok zo 6. apríla 2017, Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278, ďalej len „Jyske Finans“).

[40] Bod 60 rozsudku ČEZ. V tomto závere sa Súdny dvor inšpiroval aj rozsudkom ESĽP, 6. júla 2005, Načova a i. v. Bulharsko (CE:ECHR:2005:0706JUD004357798), a rozsudkom ESĽP, 22. decembra 2009, Sejdić a Finci v. Bosna a Hercegovina (CE:ECHR:2009:1222JUD002799606).

[41] Bod 46 rozsudku ČEZ.

[42] Štátna príslušnosť je vylúčená z pôsobnosti smernice na základe jej článku 3 ods. 2.

[43] Pozri bod 77 vyššie.

81. V rozsudku Jyske Finans Súdny dvor potvrdil, že zoznam charakteristických znakov etnického pôvodu, ktorý je uvedený v rozsudku ČEZ, nie je vyčerpávajúci. Konštatoval, že krajina narodenia [44] môže byť tiež jedným z kritérií na určenie etnického pôvodu osoby, hoci aj tento charakteristický znak nebol uvedený v rozsudku ČEZ. [45] Zároveň však Súdny dvor konštatoval, že etnický pôvod osoby nemôže byť určený na základe jediného kritéria, ale je založený na celom rade faktorov, z ktorých niektoré sú subjektívne a iné objektívne. [46] Miesto narodenia osoby by preto mohlo viesť k záveru, že sa s osobou zaobchádzalo rozdielne na základe jej etnického pôvodu, no na odôvodnenie tohto záveru to nepostačuje.

82. Hoci Súdny dvor v rozsudku Jyske Finans uviedol, že charakteristické znaky etnického pôvodu môžu byť objektívne aj subjektívne, podrobne sa tomu nevenoval. Všetky faktory, ktoré Súdny dvor uviedol v rozsudkoch ČEZ a Jyske Finans, sú objektívne. K pojmu etnický pôvod môžu prispievať aj subjektívne faktory, ako je napríklad vnímanie príslušnosti k etnickej skupine, no tieto neboli spomenuté v žiadnom z uvedených rozsudkov. [47] Subjektívne faktory si vyžadujú „etnické hranice“, ktorých dôsledkom je začlenenie do skupiny, alebo vyčlenenie z nej. [48] Vnímanie, aké jedna etnická skupina má, pričom určité osoby do tejto skupiny nepatria, by tak mohlo prispieť k záveru, že dôvodom pre také rozdielne zaobchádzanie je etnický pôvod.

b) Rozsudok Feryn *– homogénnosť skupiny, s ktorou sa zaobchádza menej priaznivo*

83. Vo veci ČEZ bola etnická skupina, na základe ktorej došlo k menej priaznivému zaobchádzaniu, konkrétnou etnickou skupinou, ktorá bola vnímaná ako homogénna skupina. [49]

84. V prejednávanej veci skupina „prisťahovalcov a ich potomkov z iných ako západných krajín“ nie je zložená z osôb, ktorých objektívne spája rovnaká história, kultúra, náboženstvo, jazyk, miesto pôvodu alebo ich subjektívne vnímanie príslušnosti k tej istej etnickej skupine. „Osobami z iných ako západných krajín“ sú osoby, ktoré sa prisťahovali do Dánska z ktorejkoľvek krajiny na svete, s výnimkou tých krajín, ktoré sa považujú za západné. Ako uvádza dánska vláda, krajiny, z ktorých daná skupina pochádza, sú domovom 88 % svetovej populácie.

85. Na rozdiel od rómskej komunity v Bulharsku, ktorá v rozsudku ČEZ predstavovala jednu etnickú skupinu (prinajmenšom tak bola vnímaná), sú totiž „osoby z iných ako západných krajín“ etnicky rôznorodou skupinou.

[44] Vo veci Jyske Finans daná osoba tvrdila, že ju úverová spoločnosť diskriminovala z dôvodu miesta jeho narodenia, ktorým je Bosna a Hercegovina. Táto osoba tvrdila, že miesto narodenia uvedené v jej vodičskom preukaze bolo dôvodom, pre ktorý od nej táto spoločnosť požadovala predloženie dodatočných dokumentov, akým je cestovný pas alebo povolenie na pobyt, na účely vybavenia žiadosti o úver na kúpu nového vozidla. Od jej partnera narodeného v Dánsku však táto spoločnosť dodatočné dokumenty nevyžadovala. V danej veci Súdny dvor nekonštatoval diskrimináciu z dôvodu etnického pôvodu, pričom okrem iného uviedol, že takúto diskrimináciu nemožno vyvodiť len z jedného faktora, akým je miesto narodenia. Zároveň Súdny dvor nevylúčil miesto narodenia ako jeden z faktorov relevantných na určenie etnického pôvodu.

[45] Rozsudok Jyske Finans, bod 18.

[46] Rozsudok Jyske Finans, bod 19.

[47] KRIVOKAPIĆ, B., SALKIEWICZ- MUNNERLYN, E.: c. d.

[48] ISAJIW, W.: Definition and Dimensions of Ethnicity: A Theoretical Framework. Ide o príspevok prezentovaný na „Spoločnej konferencii Kanady – USA o posudzovaní etnického pôvodu“ v roku 1992 v Ottawe (Kanada) a uverejnený 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 – April 1-3, 1992*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1993; s. 407 – 427, na s. 6. v elektronickej forme dostupnej na: https://utoronto.scholaris.ca/bitstreams/91e5f959-754b-4eea-bae0-1a3638bcd1e9/download.

[49] Pozri však kritiku takéhoto prístupu vo vzťahu k Rómom ako homogénnej skupine, uvedenú v McGARRY, A.: Ethnic Group Identity and the Roma Social Movement: Transnational Organizing Structures of Representation. In: *Nationalities Papers*. 2008, zv. 36(3), s 449 – 470, na s. 463 a 464.

86. Tým, čo túto skupinu zjednocuje, však nie je rovnakosť faktorov, ktoré tvoria „etnickú príslušnosť“ v rámci skupiny; je to skôr vnímanie dánskeho zákonodarcu, že táto skupina *nemá* charakteristické znaky druhej skupiny, t. j. skupiny „osôb zo západných krajín“. Daná skupina je teda vytvorená na základe vylúčenia „osôb z iných ako západných krajín“ zo skupiny „osôb zo západných krajín“.

87. Podľa môjho názoru je toto rozlišovanie, ktoré stanovuje dánsky zákon o verejnom bývaní, založené na presvedčení, že „prisťahovalci a ich potomkovia z iných ako západných krajín“ sa do dánskej spoločnosti začleňujú ťažšie než prisťahovalci a ich potomkovia zo západných krajín. Toto presvedčenie dánska vláda v tomto konaní potvrdila, hoci ho nepodoprela žiadnymi skutočnosťami.

88. Ako uviedla Komisia, toto stanovisko vychádza z myšlienky, že prisťahovalci a ich potomkovia zo západných krajín, ako aj dánski občania, majú podobnú kultúru, podobné tradície a podobné náboženské presvedčenie. Z tohto dôvodu tvoria homogénnu etnickú skupinu, ktorá sa odlišuje od skupiny prisťahovalcov a ich potomkov z iných ako západných krajín, a preto členovia skupiny osôb „zo západných krajín“ skupiny zvyčajne nemajú problémy s integráciou, na rozdiel od členov skupiny osôb „z iných ako západných krajín“.

89. Z hľadiska etnického pôvodu je teda skupina osôb „z iných ako západných krajín“ vymedzená negatívne ako skupina, ktorá *nemá* určité etnické charakteristické znaky, a nie ako skupina, ktorá *má* určité spoločné etnické charakteristické znaky. Táto definícia na základe vylúčenia však nepopiera skutočnosť, že rozlišovanie medzi danými dvomi skupinami sa uskutočňuje na základe kritéria „etnického pôvodu“.

90. Otázka vzniknutá v prejednávanej veci, ktorá je vo vzťahu k veci ČEZ nová, spočíva v tom, či sa smernica o rasovom alebo etnickom pôvode vzťahuje aj na diskrimináciu všetkých ostatných etník, s výnimkou toho etnika, ktoré je v danej spoločnosti dominantné.

91. V tejto súvislosti súhlasím so stanoviskom Komisie, ktorá vyjadrila názor, že táto smernica sa vzťahuje nielen na situácie, v ktorých sa s konkrétnou etnickou skupinou zaobchádza menej priaznivo, ale aj na situácie, v ktorých sa rôzne skupiny dostávajú do znevýhodneného postavenia, ak kritériom, na základe ktorého k tomu dochádza, je „etnický pôvod“ tejto skupiny. Opačný výklad by bránil účinnému boju proti diskriminácii na základe etnického pôvodu.

92. Pokiaľ platí, že pojem „etnický pôvod“ sa chápe ako rozdelenie na „nás“ a „ich“ a smernica o rasovom alebo etnickom pôvode sa vykladá tak, že jej cieľom je „im“ priznať rovnaké práva v „našich“ spoločnostiach, potom táto smernica na to, aby bol jej cieľ dosiahnutý, musí byť uplatniteľná vždy, keď sa s osobami zaobchádza menej priaznivo len z toho dôvodu, že sú vnímané ako etnicky „odlišné“.

93. Súdny dvor už uznal, hoci aj nie výslovne, že skupina, s ktorou sa zaobchádza menej priaznivo, nemusí byť etnicky homogénnou skupinou. Vo veci Feryn[50] vznikol spor z vyhlásenia zamestnávateľa v Belgicku, že by nezamestnal „allochtonen“, čo je výraz protikladný k výrazu „autochthonen“ (holandské slovo bolo v anglickej jazykovej verzii rozsudku Súdneho dvora preložené ako „immigrants“). Proti tomuto zamestnávateľovi podala žalobu mimovládna organizácia, ktorá sa domáhala toho, aby belgický súd konštatoval diskrimináciu. Hlavnou

[50] Rozsudok z 10. júla 2008, Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397, ďalej len „Feryn“).

právnou otázkou, ktorú mal Súdny dvor v tejto veci vyriešiť, bolo, či v situácii, keď neexistuje konkrétna obeť ako taká, môže napriek tomu dochádzať k diskriminácii na základe rasového alebo etnického pôvodu.

94. Vo veci Feryn ani Súdny dvor, ani žiadny z účastníkov konania nevzniesol otázku, či skupinu, s ktorou sa zaobchádzalo menej priaznivo – „allochtonen“ – možno chápať ako skupinu založenú na etnickom pôvode. Rovnako ako v prejednávanej veci neboli „allochtonen“ etnicky homogénnou skupinou. Vyhlásenie zamestnávateľa diskriminovalo všetkých „cudzincov“, ktorí sú vnímaní ako cudzie osoby v protiklade k „autochtons“, resp. ku skupine osôb, ktoré nie sú vnímané ako cudzinci.

95. Súdny dvor teda implicitne uznal, že smernica o rasovom alebo etnickom pôvode sa uplatňuje aj vtedy, keď diskriminovaná skupina nie je homogénnou etnickou skupinou, no menej priaznivé zaobchádzanie je napriek tomu založené na kritériu „etnického pôvodu“. [51]

96. Podľa môjho názoru teda účel smernice o rasovom alebo etnickom pôvode a judikatúra Súdneho dvora potvrdzujú záver, že skupina, s ktorou sa zaobchádza menej priaznivo, nemusí byť nevyhnutne homogénnou skupinou, pokiaľ platí, že dotknuté osoby sú vnímané ako osoby patriace do tejto skupiny na základe kritérií, ktoré sa používajú na určenie etnického pôvodu.

3. Kritérium „západné“/„iné ako západné“, ktoré sa používa v dánskych právnych predpisoch, je založené na etnickom pôvode

97. V prejednávanej veci sú „prisťahovalci a ich potomkovia z iných ako západných krajín“ zaradení do inej skupiny ako prisťahovalci a ich potomkovia zo západných krajín na základe viacerých faktorov, ktoré poukazujú na skutočnosť, že vnímaný etnický pôvod bol dôvodom na rozlišovanie medzi danými dvomi skupinami: štátna príslušnosť, miesto narodenia a predkovia.

98. Do prvej uvedenej skupiny patrí osoba vtedy, ak jej štátna príslušnosť alebo štátna príslušnosť jej rodiča, resp. rodičov nie je štátnou príslušnosťou Dánska alebo štátnou príslušnosťou západnej krajiny, ak jej miestom narodenia nie je Dánsko alebo západná krajina a ak ich predkovia nepochádzajú z Dánska alebo zo západnej krajiny, čo sa preukazuje miestom narodenia jej rodiča, resp. rodičov. Ako zdôraznil Institut for Menneskerettigheder (Inštitút pre ľudské práva), deti prisťahovalcov a ich potomkovia z iných ako západných krajín, ktorí sú narodení v Dánsku, môžu zostať v skupine osôb z „inej ako západnej“ krajiny počas niekoľkých generácií, pokiaľ žiadny z ich rodičov nie je dánskym občanom alebo sa nenarodil v Dánsku, a to aj v prípade, že oni samotní získajú Dánske občianstvo.

99. Vzhľadom na to, že kritérium, na základe ktorého sa v dánskych právnych predpisoch rozlišuje medzi „západnými“ a „inými ako západnými“ krajinami, je kritériom „etnického pôvodu“, sa preto smernica o rasovom alebo etnickom pôvode uplatňuje.

[51] Rovnako ani v kontexte ICERD sa nevyžaduje, aby sa rozdielne zaobchádzanie týkalo len skupiny s jedným etnickým pôvodom na to, aby ho bolo možné kvalifikovať ako zakázanú rasovú diskrimináciu. Pozri v tejto súvislosti vyjadrenie, ktoré predložili osobitný spravodajca OSN pre súčasné formy rasizmu, xenofóbie a súvisiacej neznášanlivosti a osobitný spravodajca OSN pre primerané bývanie ako zložky práva na primeranú životnú úroveň a pre právo na nediskrimináciu v tomto kontexte, Súdnemu dvoru Európskej únie (SDEÚ) vo veci C-417/23; dostupné na:
https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/housing/AmicusBrieftoDenmark-CJEU-third-party-intervention.pdf.

100. Považujem tiež za relevantné to, že dánsky zákonodarca zrejme toto rozdelenie chápal ako rozdelenie, ktoré je založené na etnickom pôvode. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania vnútroštátny súd poukázal na prípravné práce na novele zákona o verejnom bývaní z roku 2018, ktoré naznačujú, že predmetná právna úprava bola navrhnutá na základe premisy, že pojem „iné ako západné“ predstavuje etnický charakteristický znak. [52]

101. Skutočnosť, že „prisťahovalci a ich potomkovia z iných ako západných krajín“ sami osebe nepredstavujú homogénnu etnickú skupinu, je irelevantná, pokiaľ kritériom, podľa ktorého boli do tejto skupiny zaradení, je kritérium etnického pôvodu.

102. Napokon viaceré medzinárodné organizácie, ako je napríklad Výbor pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva Hospodárskej a sociálnej rady OSN, tiež konštatovali, že to, že sa v dánskych právnych predpisoch zaviedla kategória prisťahovalcov z „iných ako západných“ krajín, je diskrimináciou okrem iného na základe etnického pôvodu. [53]

103. Na základe vyššie uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol tak, že rozlišovanie medzi prisťahovalcami a ich potomkami zo „západných“ a „iných ako západných“ krajín je založené na etnickom pôvode.

104. To ma privádza k nasledujúcej otázke – či je zákon o verejnom bývaní diskriminačný, a ak áno, či predstavuje priamu alebo nepriamu diskrimináciu.

D. Priama alebo nepriama diskriminácia

105. Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či kritérium „západné/iné ako západné“ predstavuje priamu alebo nepriamu diskrimináciu.

106. V prvom rade platí, že diskriminácia znamená, že sa s osobou alebo skupinou osôb zaobchádza nepriaznivo.

107. K priamej diskriminácii dochádza vtedy, keď je takéto nepriaznivé zaobchádzanie založené priamo na etnickom pôvode. Na preukázanie priamej etnickej diskriminácie je potrebné preukázať, že s osobou (alebo skupinou osôb) sa zaobchádza *menej priaznivo* ako s inou osobou (alebo skupinou osôb) *na základe* kritéria etnického pôvodu. [54]

108. K nepriamej diskriminácii dochádza vtedy, keď je nepriaznivé zaobchádzanie s etnickou skupinou dôsledkom navonok neutrálneho predpisu. [55]

[52] Napríklad sa v návrhu novely zákona o verejnom bývaní z roku 2018 okrem iného uvádzalo to, že silná koncentrácia občanov *rôzneho etnického pôvodu* svedčí o tom, že predmetnej oblasti treba venovať pozornosť. Pozri v tejto súvislosti bod 100 predmetného návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

[53] Výbor pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Záverečné pripomienky k šiestej periodickej správe Dánska, E/C.12/DNK/CO/6, bod 52; Výbor na odstránenie rasovej diskriminácie, Záverečné pripomienky ku kombinovanej dvadsiatej druhej až dvadsiatej štvrtej periodickej správe Dánska, 2022, CERD/C/DNK/CO/22-24, bod 12.

[54] Článok 2 ods. 2 písm. a) smernice o rasovom alebo etnickom pôvode.

[55] Článok 2 ods. 2 písm. b) smernice o rasovom alebo etnickom pôvode.

109. Rozpoznať, či situácia predstavuje priamu alebo nepriamu diskrimináciu, nie je vždy jednoduché či jednoznačné. [56]

110. Najvýznamnejším dôsledkom konštatovania, že určité pravidlo alebo prax vedú k priamej diskriminácii, je to, že takéto pravidlo alebo prax v zásade nemôžu byť odôvodnené, čím sú automaticky zakázané. Menej priaznivé zaobchádzanie, ktoré je motivované niektorým zo zakázaných dôvodov, je v zásade možné len v situáciách výslovne stanovených právnymi predpismi. Smernica o rasovom alebo etnickom pôvode stanovuje takúto možnosť len vtedy, ak rozdielne zaobchádzanie, ktoré je priamo založené na rasovom alebo etnickom pôvode, predstavuje skutočné a určujúce profesiové požiadavky. [57] Situácia v prejednávanej veci nevyplýva z takejto situácie.

111. Nepriama diskriminácia naopak môže byť odôvodnená, ak zdanlivo neutrálne pravidlo, ktoré osobitne znevýhodnilo jednu etnickú skupinu v porovnaní s inou, je skutočne neutrálnym pravidlom. Uvedené by sa dalo konštatovať vtedy, ak má takéto pravidlo legitímny dôvod, ktorý nesúvisí s etnickým pôvodom a ktorý toto pravidlo sleduje primeraným spôsobom.

112. V prejednávanej veci je nesporné, že osoby, s ktorými boli nájomné zmluvy ukončené, neboli vybraté na základe kritéria „západné“/„iné ako západné“. Plány rozvoja prijaté pre každú transformačnú oblasť stanovovali svoje vlastné kritériá – napríklad nájomcovia, s ktorými boli nájomné zmluvy ukončené v Ringparken, boli vybratí na základe kritérií vylúčenia z nároku na verejné bývanie v transformačných oblastiach, to znamená ich odsúdenie v trestnom konaní v období posledných šiestich mesiacov, resp. výška ich príjmu.

113. Tiež platí, že niektoré z osôb, s ktorými boli nájomné zmluvy ukončené v oblasti Mjølnerparken, sú dánskymi občanmi, ktorých nemožno zaradiť do skupiny „prisťahovalcov a ich potomkov z iných ako západných krajín“ v zmysle dánskej právnej úpravy.

114. Skutočnosť, že obeťami buď priamej, alebo nepriamej diskriminácie boli aj osoby, ktoré nie sú „prisťahovalcami a ich potomkami z iných ako západných krajín“, však nemá vplyv na možnosť konštatovať, že došlo k etnickej diskriminácii.

115. Uvedené objasnil Súdny dvor v rozsudku ČEZ. Osoba, ktorá je obeťou diskriminácie a ktorá sa obráti na súd s cieľom získať právnu ochranu, nemusí patriť k etnickej skupine, s ktorou sa zaobchádza menej priaznivo; táto osoba môže byť jednoducho len vedľajšou obeťou v dôsledku toho, že sa pri prijímaní rozhodnutí alebo právnych predpisov uplatňuje kritérium etnického pôvodu. Vo veci ČEZ bola obeťou diskriminácie osoba, ktorá nemala rómsky etnický pôvod, ale žila v obytnej štvrti, v ktorej boli elektromery umiestnené v neobvykle vysokej výške z dôvodu, že v tejto štvrti bývali prevažne osoby rómskeho pôvodu. V tejto súvislosti Súdny dvor konštatoval, že zásada rovnosti zaobchádzania „sa neuplatňuje na základe určitej kategórie osôb, ale na základe dôvodov uvedených v… článku 1 [smernice o rasovom alebo etnickom pôvode], takže táto zásada sa potom má vzťahovať aj na osoby, ktoré síce nie sú príslušníkmi dotknutej rasy alebo etnickej skupiny, ale napriek tomu znášajú menej priaznivé zaobchádzanie alebo znevýhodnenie z niektorého z uvedených dôvodov“ [58].

[56] Napríklad FREDMAN, S.: Legal Concepts, Direct, Indirect Discrimination and Beyond. In: *Discrimination Law*. Oxford: OUP, 2023, 3. vyd., s. 247 – 313; MALISZEWSKA-NIENARTOWICZ, J.: Direct and Indirect Discrimination in European Union Law – How to Draw a Dividing Line? In: *International Journal of Social Sciences*, 2014, s. 41 – 55, na s. 41. Pokiaľ ide o takúto diskusiu v rámci rozsudkov týkajúcich sa nosenia šatky, pozri VAN DEN BRINK, M.: The Protected Grounds of Religion and Belief: Lessons for EU Non-Discrimination Law. In: *German Law Journal*, 2023, s. 855 – 880.

[57] Článok 4 smernice o rasovom alebo etnickom pôvode.

[58] Rozsudok ČEZ, bod 56.

116. Rovnako platí, že dánski občania alebo prisťahovalci a ich potomkovia zo západných krajín sa tiež môžu odvolávať na zákaz etnickej diskriminácie stanovený v smernici o rasovom alebo etnickom pôvode, ak sa s nimi zaobchádzalo nepriaznivo z dôvodu uplatnenia etnického kritéria alebo uplatnenia zdanlivo neutrálneho kritéria, ktoré sa však dotýka prevažne osôb patriacich do skupiny osôb z „iných ako západných“ krajín.

117. Ďalšou otázkou objasnenou v judikatúre Súdneho dvora, ktorá môže byť relevantná pre prejednávanú vec, je to, že na preukázanie diskriminácie nie je nevyhnutné, aby existovala obeť diskriminácie ako taká. Z rozsudku Feryn vyplýva, že stačí, aby uplatnenie etnického kritéria *mohlo* viesť k menej priaznivému zaobchádzaniu s určitými osobami. [59]

118. To znamená, že diskrimináciu možno konštatovať aj v konaniach, v ktorých sa uskutočňuje abstraktné súdne preskúmanie, akým je aj konanie, ktoré bolo začaté na návrh 11 nájomcov bytovej oblasti Mjølnerparken.

119. Zostáva vyriešiť otázku, či je nepriaznivé zaobchádzanie, t. j. existencia rizika vypovedania nájomných zmlúv, dôsledkom uplatnenia etnického kritéria „západnej/inej ako západnej“ krajiny, alebo je dôsledkom etnického neutrálneho pravidla, na základe ktorého boli osoby, ktorých nájomné zmluvy sa vypovedajú (s poukázaním na ich trestnú minulosť alebo chudobu), určené. V prvej uvedenej situácii by predmetná diskriminácia bola priamou diskrimináciou. V druhej uvedenej situácii by diskrimináciu bolo možné považovať za nepriamu diskrimináciu, ak sa týka viacerých osôb z tej istej etnickej skupiny (v tomto prípade „prisťahovalcov a ich potomkov z iných ako západných krajín“), a nie je odôvodnená.

120. Podľa môjho názoru existujú dva dôvody domnievať sa, že situácia vytvorená dánskou právnou úpravou je priamou diskrimináciou, ako rozvediem nižšie. Pre prípad, že by sa Súdny dvor s mojím stanoviskom nestotožnil, však navrhnem alternatívne riešenie, podľa ktorého by sa daná situácia mohla chápať ako nepriama diskriminácia.

1. Priama diskriminácia

121. Na to, aby sa dospelo k záveru, že ide o priamu diskrimináciu, musí byť menej priaznivé zaobchádzanie priamo založené na etnickom pôvode.

122. *Menej* priaznivé zaobchádzanie predpokladá existenciu porovnávacieho subjektu – na to, aby došlo k priamej diskriminácii, musí sa s jednou osobou zaobchádzať horšie, ako sa zaobchádza alebo by sa zaobchádzalo s inou osobou v porovnateľnej situácii.

123. V čom spočíva menej priaznivé zaobchádzanie v prejednávanej veci a kto je porovnávacím subjektom?

124. Podľa môjho názoru existuje v prejednávanej veci nepriaznivé zaobchádzanie na dvoch úrovniach.

125. Prvým a zjavným prejavom nepriaznivého zaobchádzania je vypovedanie nájomných zmlúv vo verejných obytných jednotkách alebo možnosť takéhoto vypovedania.

[59] Rozsudok Feryn, body 23 a 25.

126. Druhým, menej viditeľným prejavom nepriaznivého zaobchádzania je stigmatizácia etnickej skupiny.

127. Obidva prejavy priamej diskriminácie preskúmam jeden po druhom.

a) Vypovedanie nájomných zmlúv

128. Predmetné plány rozvoja viedli alebo môžu viesť k ukončeniu nájomných zmlúv vo verejných obytných jednotkách, pripraviac tak nájomcov o ich obydlia.

129. Podľa článku 7 Charty základných práv Európskej únie je rešpektovanie obydlia základným právom zaručeným právom Únie. Súdny dvor, opierajúc sa o judikatúru ESĽP [60], uznal význam tohto základného práva, pričom predovšetkým konštatoval, že strata rodinného obydlia predstavuje významný zásah do tohto práva, keďže stavia rodinu dotknutej osoby do osobitne zraniteľnej situácie. [61]

130. V priebehu konania sa tvrdilo, že dotknutí nájomcovia neprišli, resp. neprídu o svoje obydlie, keďže združenie výstavby bývania je zo zákona povinné ponúknuť primerané náhradné bývanie.

131. Bez toho, aby bolo potrebné zaoberať sa otázkou, do akej miery bolo toto právo na náhradné bývanie v praxi dodržiavané, čo by v každom prípade prináležalo overiť vnútroštátnemu súdu, stačí konštatovať, že možnosť náhradného bývania nemá žiadny vplyv na otázku rozdielneho zaobchádzania.

132. Inými slovami, relevantným porovnávacím subjektom na účely toho, aby sa rozhodlo, či v prejednávanej veci dochádza k *menej* priaznivému zaobchádzaniu, sú nájomcovia verejných obytných jednotiek v ostatných citlivých oblastiach sociálneho bývania, akými sú oblasti vymedzené v § 61a ods. 1 zákona o verejnom bývaní. Tieto oblasti sú porovnateľné, pretože tiež spĺňajú dve alebo viaceré sociálno-ekonomické kritériá (týkajúce kriminality, nezamestnanosti, nízkych príjmov a nedostatočného vzdelania), tak ako ich spĺňajú aj transformačné oblasti. Nájomcovia v citlivých oblastiach však nie sú vystavení riziku straty svojho obydlia, na rozdiel od tých, ktorí žijú v transformačných oblastiach. Jediný rozdiel medzi týmito dvomi oblasťami je ten, že obyvateľstvo v citlivých oblastiach pozostáva z menej ako 50 % prisťahovalcov a ich potomkov z iných ako západných krajín.

133. V dôsledku uvedeného platí, že aj keď sa nájomcom v transformačných oblastiach ponúka primerané náhradné bývanie, zaobchádza sa s nimi menej priaznivo v porovnaní s nájomcami v porovnateľných oblastiach, v ktorých väčšinu obyvateľstva tvoria osoby pochádzajúce zo „západných“ krajín. Prví uvedení čelia riziku, že s nimi budú ukončené nájomné zmluvy, zatiaľ čo druhí uvedení nie sú takémuto riziku vôbec vystavení.

134. Štruktúra dánskej právnej úpravy – ktorá združeniam výstavby bývania a samosprávnym územným celkom ukladá povinnosť prijať plány rozvoja, no ponecháva im možnosť zvoliť si konkrétne opatrenia vedúce k zníženiu počtu verejných obytných jednotiek – vytvára dojem, že „vinným“ z ukončenia nájomných zmlúv je konkrétny plán rozvoja, a nie zákon o verejnom bývaní.

[60] Rozsudok ESĽP, 27. septembra 1995, McCann and Others v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:1995:0927JUD001898491), a rozsudok ESĽP, 25. júla 2013, Rousk v. Švédsko (CE:ECHR:2013:0725JUD002718304).

[61] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. septembra 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, body 63 a 65 a citovaná judikatúra), ktorý bol potvrdený v rozsudku z 9. novembra 2023, Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845, bod 85).

135. Podľa môjho názoru však tieto dva aspekty nemožno od seba oddeliť. Ak by neexistovalo rozlišovanie medzi citlivými oblasťami a paralelnými spoločnosťami na základe etnického kritéria, nájomcovia v paralelných spoločnostiach – ktorí v posledných piatich rokov spĺňali kritériá – by neboli vystavení riziku straty svojho obydlia. Alternatívne, ak by sa plány rozvoja vyžadovali aj pre citlivé oblasti, k žiadnemu menej priaznivému zaobchádzaniu by nedochádzalo. Práve etnické kritérium použité zákonom o verejnom bývaní však bolo príčinou vzniku rozdielneho zaobchádzania.

136. Ako Súdny dvor rozhodol v rozsudku ČEZ, „na to, aby sa dalo hovoriť o priamej diskriminácii v zmysle článku 2 ods. 2 písm. a) smernice [o rasovom alebo etnickom pôvode], stačí, aby [rómsky] etnický pôvod bol rozhodujúci pre rozhodnutie o zavedení takého zaobchádzania“ [62].

137. V prejednávanej veci bol iný ako západný etnický pôvod nájomcov rozhodujúci pre povinnosť prijať plány rozvoja. Povinnosť prijať takýto plán vytvára riziko toho, že niekto príde o obydlie, a tým stavia nájomcov bývajúcich v transformačných oblastiach do menej priaznivého postavenia ako nájomcov bývajúcich v citlivých oblastiach.

138. Ešte jasnejšie ako vo veci ČEZ, v ktorej bulharská spoločnosť výslovne neuplatnila etnické kritérium, relevantná dánska právna úprava výslovne uplatňuje etnické rozlišovanie medzi obyvateľmi pochádzajúcimi zo západných a iných ako západných krajín.

139. Rozdielne zaobchádzanie teda existuje *z dôvodu* etnického kritéria, čo je jasným prípadom priamej diskriminácie.

140. Okrem toho sa domnievam, že na účely konštatovania priamej diskriminácie nie je relevantné pripísať dánskemu zákonodarcovi akýkoľvek úmysel diskriminovať. [63] Stačí, aby menej priaznivé zaobchádzanie bolo dôsledkom uplatnenia etnického kritéria.

141. Takéto stanovisko je tiež podporené závermi Súdneho dvora v rozsudku ČEZ, podľa ktorých „ak sa ukáže, že opatrenie, ktoré má za následok rozdielne zaobchádzanie, bolo zavedené z dôvodov súvisiacich s rasou alebo etnickým pôvodom, toto opatrenie sa musí kvalifikovať ako ‚priama diskriminácia‘ v zmysle článku 2 ods. 2 písm. a) smernice [o rasovom alebo etnickom pôvode]“ [64].

142. Dánska vláda vysvetlila, že zámerom zákona o verejnom bývaní je snaha umožniť a podporiť lepšiu integráciu prisťahovalcov a ich potomkov z iných ako západných krajín do dánskej spoločnosti. Proti takémuto zámeru nemožno nič namietať.

143. Rovnako nemožno namietať ani proti zisteniu, pokiaľ je vedecky podložené, že prisťahovalci a ich potomkovia z iných ako západných krajín sa do dánskej spoločnosti integrujú ťažšie ako prisťahovalci a ich potomkovia zo západných krajín. [65] V tejto súvislosti je ľahké súhlasiť

[62] Rozsudok ČEZ, bod 76.

[63] Pokiaľ ide o problémy spôsobené snahami o zadefinovanie priamej diskriminácie prostredníctvom úmyslu diskriminovať, pozri CAMPBELL, C., SMITH, D.: Distinguishing Between Direct and Indirect Discrimination. In: *Modern Law Review*. 2023, s. 307 – 330.

[64] Rozsudok ČEZ, bod 95.

[65] Takýto záver je však prijateľný len vtedy, ak je založený na faktoch a riadnom výskume, a nie ak je založený iba na stereotypoch a predsudkoch.

s Komisiou, že v pluralitnej demokratickej spoločnosti by nemali existovať žiadne tabuizované témy. Rozpoznanie existencie štrukturálneho znevýhodnenia etnickej skupiny v rámci danej spoločnosti je v skutočnosti nevyhnutným krokom pri dosahovaní skutočnej rovnosti.[66]

144. Právo Únie v oblasti rovnosti chápem tak, že jeho cieľom je zaviesť skutočnú rovnosť, čo je v protiklade s len formálnou rovnosťou.[67] Z tohto dôvodu sa napríklad v smernici o rasovom alebo etnickom pôvode, vyhlasuje, že zásada rovnakého zaobchádzania znamená nielen to, že nesmie dochádzať k priamej diskriminácii, ale aj to, že nesmie dochádzať k nepriamej diskriminácii. Štrukturálna diskriminácia je formou nepriamej diskriminácie, ktorú je ťažké odstrániť.

145. Rozpoznané štrukturálne nerovnosti v každom prípade nemožno vyriešiť diskrimináciou etnickej skupiny, ktorá sa už nachádza v zložitejšom postavení. Právne predpisy Únie v oblasti rovnosti vrátane smernice o rasovom alebo etnickom pôvode umožňujú prijať opatrenia pozitívnej diskriminácie s cieľom vysporiadať sa s takouto silne zakorenenou nerovnosťou.[68] Členské štáty tak môžu prijať opatrenia na kompenzáciu znevýhodnení súvisiacich s etnickým pôvodom. Takéto opatrenia síce môžu poskytovať výhodu znevýhodnenej skupine bez toho, aby pritom súčasne poskytovali výhodu inej skupine (iným skupinám), avšak opatrenia pozitívnej diskriminácie nemôžu diskriminovať znevýhodnené skupiny ani v prípade, že sa predpokladá, že z dlhodobého hľadiska by to týmto skupinám mohlo priniesť výhodu.

146. Existuje príslovie, že „cesta do pekla je dláždená dobrými úmyslami“. Snaha o diverzifikáciu obytných štvrtí by totiž mohla byť dobre myslená. Takúto diverzifikáciu však nemožno dosiahnuť tým, že sa etnická skupina, ktorá už bola znevýhodnená, postaví do menej priaznivého postavenia. V prejednávanej situácii pritom dánska legislatíva robí presne to.

b) Stigmatizácia

147. Vyššie uvedené ma privádza k druhému dôvodu, pre ktorý by sa zákon o verejnom bývaní mohol chápať ako priamo diskriminačný: stigmatizácia.[69]

148. Na účely tejto diskusie chápem stigmatizáciu v tom zmysle, že členom etnickej skupiny sa prisudzujú spoločensky zavrhnutiahodné charakteristické znaky, a to len na základe ich príslušnosti alebo vnímanej príslušnosti k tejto skupine.

149. V rozsudku ČEZ Súdny dvor konštatoval, že urážlivá a stigmatizujúca povaha postupu, o ktorý išlo v tejto veci, ktorý predpokladal, že všetci členovia etnickej skupiny sú potenciálnymi páchateľmi protiprávneho konania, je jedným z dôvodov na konštatovanie menej priaznivého zaobchádzania.[70]

[66] Pozri v tejto súvislosti MARION YOUNG, I.: Structural Injustice and the Politics of Difference. In: KYMLICKA, W.: *Multicultural Citizenship*. Princeton University Press, 1990 (2011), s. 79 – 116, na s. 91. V tomto diele autorka uvádza, že „v prípade, že rasovo podmienená štrukturálna nerovnosť ovplyvňuje toľko inštitúcií a potenciálne stigmatizuje a vrhá do chudoby toľko ľudí, spoločnosť, ktorej cieľom je túto nespravodlivosť odstrániť, si musí procesy rasovej diferenciácie najprv uvedomiť, a až potom ich môže napraviť“.

[67] Pokiaľ ide o rozdiel medzi nimi, pozri napríklad DE VOS, M.: The European Court of Justice and the march towards substantive equality in European Union antidiscrimination law. In: *International Journal of Discrimination and the Law*, 2020, s. 62 – 87. Všeobecnejšie, pokiaľ ide o rozličné prístupy ku konceptu rovnosti, pozri McCRUDDEN, C.: The New Concept of Equality. In: *Academy of European Law*, príspevok predstavený v kongresovom centre ERA, Trier, 2. – 3. júna 2003.

[68] Článok 5 smernice o rasovom alebo etnickom pôvode.

[69] Niektorí akademici vypracovali prístup, podľa ktorého by cieľom antidiskriminačného zákona mal byť boj proti stigmatizácii. Pozri SOLANKE, I.: *Discrimination as Stigma: A Theory of Anti-discrimination Law*. Oxford: Hart, 2017.

[70] Rozsudok ČEZ, bod 87 v spojení s bodom 84.

150. Podobne platí, že právne predpisy by sa mohli chápať ako diskriminačné na základe etnického pôvodu, ak sú založené na zovšeobecnených stereotypoch a predsudkoch týkajúcich sa etnickej skupiny. [71]

151. V tejto súvislosti sa v návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvádzajú určité pasáže z prípravných aktov k zákonu o verejnom bývaní. [72] V návrhu právnej definície get z roku 2010 sa uvádzalo, že na zadefinovanie geta by sa mali použiť tri kritériá: i) podiel prisťahovalcov a ich potomkov z iných ako západných krajín; ii) nezamestnanosť, a iii) trestné odsúdenia. Tvrdilo sa ďalej, že každé z týchto troch kritérií, a teda aj samotné kritérium pôvodu v „inej ako západnej" krajine, naznačuje, že existuje sociálny problém. V stratégii dánskej vlády, ktorá je uvedená v bode 25 vyššie, sa zmieňuje, že medzi obyvateľmi s pôvodom v iných ako západných krajinách došlo k vytvoreniu paralelných spoločnosti, t. j. enkláv osôb, ktoré sa aktívne nezapájajú do života v dánskej spoločnosti. Podľa tohto dokumentu sa tieto osoby nezapájajú a ani sa nepokúšajú aktívne sa zapojiť do života v dánskej spoločnosti a do trhu práce. Uvedené osoby si neprisvojujú dánske hodnoty, napríklad ženy sa vo vzťahu mužom považujú za menejcenné a spoločenská kontrola a neexistencia rovnosti okliešťujú slobody prejavu jednotlivcov. [73] Podľa tejto stratégie teda ide o „negatívnu špirálu kontrakultúry".

152. Zákon o verejnom bývaní tým, že zovšeobecňuje tie charakteristické znaky, ktoré sú v Dánsku vnímané ako negatívne a neprijateľné, a tým, že ich pripisuje všetkým prisťahovalcom a ich potomkom z iných ako západných krajín, sa nielenže zdá byť založený na predsudkoch, ale prispieva tiež k udržiavaniu tejto stereotypizácie a stigmatizácie.

153. Zároveň sa nezdá, že by existovali akékoľvek dôkazy o existencii paralelných spoločností alebo o ich vytváraní výlučne medzi prisťahovalcami z iných ako západných krajín. [74] Toto samozrejme musí overiť vnútroštátny súd. Dánska vláda, ktorá bola na pojednávaní požiadaná o opísanie kritérií, na základe ktorých sa konštatuje, že určitá osoba nie je integrovaná do dánskej spoločnosti, však poukázala na sociálno-ekonomické kritériá, ktorými sa vymedzujú citlivé spoločnosti, a na nedostatočnú znalosť dánskeho jazyka. Tieto kritériá samy osebe nenaznačujú, že osoby v takomto postavení sa „nechcú" integrovať do dánskej spoločnosti alebo že takéto problémy s integráciou majú len „prisťahovalci a ich potomkovia z iných ako západných krajín".

154. Medzinárodné organizácie si tiež všimli stigmatizačný potenciál zákona o verejnom bývaní. Výbor OSN pre odstránenie rasovej diskriminácie tak vyjadril znepokojenie nad tým, že pojmy „západné" a „iné ako západné", tak ako sú použité v týchto právnych predpisoch a politikách [v Dánsku], môžu viesť k marginalizácii a stigmatizácii tých, ktorí sú považovaní za osoby z „iných ako západných" krajín, a že sa tým môže vytvoriť rozlišovanie medzi tými osobami, ktoré sa považujú za „skutočných Dánov", a tými „ostatnými". [75] Uvedený výbor pri posudzovaní „plánu

[71] Pre inšpiráciu sa tu možno oprieť o zistenia ESĽP uvedené v rozsudku z 24. mája 2016, Biao v. Dánsko (CE:ECHR:2016:0524JUD003859010), o ktorých sa diskutovalo na pojednávaní. Pozri osobitne bod 126 tohto rozsudku.

[72] Pozri body 99 až 103 predmetného návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

[73] V priamom preklade bolo znenie daného plánu sformulované takto: „Získali sme skupinu občanov, ktorí sa plne nestotožňujú s dánskymi normami a hodnotami. Kde sa ženy niekedy považujú za menejcennejšie ako muži. Kde spoločenská kontrola a rodová nerovnosť niekedy kladú striktné obmedzenia osobných slobôd." Výňatok z TIRELI, U: Shaping Strict Migrant Policies through Housing Strategies in Denmark. In: *Migration and Diversity*, 2024, s. 151 – 163, na s. 160.

[74] Pozri napríklad BARSE, M.: *Parallelsamfund er noget, politikerne har opfundet*. 20. február 2018; dostupné na https://videnskab.dk/kultur-samfund/parallelsamfund-er-noget-politikerne-har-opfundet/ (naposledy navštívené 3. februára 2025) (strojový preklad do angličtiny).

[75] Pozri Výbor na odstránenie rasovej diskriminácie, c. d., bod 10.

paralelnej spoločnosti“ dospel k záveru, že zavedenie diskriminačného etnického a rasového prvku do zákonov môže viesť k stigmatizácii v rôznych oblastiach života, akými sú zamestnanie, bývanie a prístup k službám. [76]

155. Podobne aj Výbor pre hospodárske, sociálnej a kultúrne práva konštatoval, že zákon o verejnom bývaní „nielenže vedie k diskriminácii na základe etnického pôvodu a štátnej príslušnosti, ale aj k ďalšej marginalizácii týchto obyvateľov [pochádzajúcich z iných ako západných krajín].“ [77]

156. Dánske právne predpisy, ktoré boli prijaté s cieľom pomôcť prisťahovalcom a ich potomkom z iných ako západných krajín ľahšie sa integrovať do dánskej spoločnosti, tak paradoxne majú zrejme opačný účinok. Tým, že sa udržiava stigmatizácia na etnickom základe, je pre členov skupiny „prisťahovalcov a ich potomkov z iných ako západných krajín“ ťažšie nájsť si zamestnanie, získať rešpekt a rovnocenne sa zapojiť do dánskej spoločnosti.

157. V konečnom dôsledku sa teda zdá, že dánska legislatívna schéma, pod ktorou sa rozumie zákon o verejnom bývaní spolu s plánmi rozvoja, ktoré sa musia prijať na základe tohto zákona, je priamo diskriminačná na základe etnického kritéria („iné ako západné“). Po prvé totiž táto schéma dostáva všetky osoby spájané s takýmto kritériom do neistého postavenia, pokiaľ ide o zabezpečenie ich práva na obydlie, čo vedie k menej priaznivému zaobchádzaniu s týmito osobami v porovnaní s nájomcami v iných porovnateľných obytných štvrtiach. Po druhé táto právna úprava stigmatizuje etnickú skupinu, ktorej štrukturálne znevýhodnenie, pokiaľ ide o schopnosť jej integrácie do dánskej spoločnosti, bolo uznané, čím tak dochádza skôr k zníženiu než zvýšeniu šancí uvedenej etnickej skupiny na integráciu do tejto spoločnosti.

158. Na základe vyššie uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na druhú otázku tak, že dánska legislatívna schéma zavedená na základe zákona o verejnom bývaní predstavuje priamu diskrimináciu.

2. Alternatívne riešenie: Nepriama diskriminácia

159. Komisia uviedla, že situácie, ktoré viedli k sporom prejednávaným pred vnútroštátnym súdom, treba kvalifikovať ako nepriamu diskrimináciu.

160. Podľa Komisie je to tak preto, lebo nájomcovia, s ktorými boli nájomné zmluvy ukončené, neboli vybraní na základe etnického kritéria. V oblasti Ringparken boli kritériami výška príjmu a existencia trestného odsúdenia nájomcov alebo ich partnerov za obdobie posledných šiestich mesiacov. V oblasti Mjølnerparken došlo k predaju celých dvoch blokov, a teda všetky nájomné zmluvy museli byť ukončené. Spomedzi týchto nájomcov však boli mnohí dánskymi občanmi narodenými v Dánsku, nepatriacimi do skupiny „prisťahovalcov a ich potomkov z iných ako západných krajín“.

161. Ak by Súdny dvor mal túto vec vykladať v takomto zmysle, navrhujem, aby sa vplyv zákona o verejnom bývaní na ukončenie nájomných zmlúv vykladal prinajmenšom ako nepriama diskriminácia.

[76] Tamže, bod 12.

[77] Pozri Výbor pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, bod 51.

162. Podľa tohto zákona sa plány rozvoja, ktoré v niektorých prípadoch viedli k vypovedaniu nájomných zmlúv, majú vypracovať len v tých oblastiach, v ktorých viac ako 50 % obyvateľov tvoria „prisťahovalci a ich potomkovia z iných ako západných krajín“. Na základe uplatnenia jednoduchej matematiky na takúto situáciu je zrejmé, že existuje vyššia šanca, že dôjde k ukončeniu nájomnej zmluvy s osobou pochádzajúcou z „inej ako západnej krajiny“ krajiny, než k ukončeniu nájomnej zmluvy s osobou pochádzajúcou zo „západnej krajiny“, pretože je vopred známe, že v danej obytnej štvrti býva viac osôb pochádzajúcich z „inej ako západnej krajiny“, než osôb pochádzajúcich zo „západnej krajiny“.

163. V dôsledku uvedeného, ako to naznačila Komisia, sú prisťahovalci a ich potomkovia z iných ako západných krajín vystavení vyššiemu riziku ukončenia ich prenájmu.

164. K nepriamej diskriminácii dochádza vtedy, ak je zo štatistického hľadiska etnická skupina viac dotknutá neutrálnym pravidlom než iné skupiny.

165. Takéto osobitné znevýhodnenie, ktorým je niektorá etnická skupina postihnutá, však môže byť odôvodnené, ak má neutrálne pravidlo legitímny cieľ, ktorý sleduje primeraným spôsobom. Vykonanie tohto posúdenia prináleží vnútroštátnemu súdu.

166. Argumentom v tomto prípade je, že opatrenia v obytných štvrtiach, v ktorých väčšina obyvateľstva pochádza z „iných ako západných krajín“, sa prijímajú s cieľom umožniť ich lepšiu integráciu do dánskej spoločnosti.[78] Zmena štruktúry obytnej štvrte sa chápe ako posilnenie takejto integrácie.

167. Na účely posúdenia toho, či nepriama diskriminácia môže byť odôvodnená, bude musieť vnútroštátny súd najprv určiť, čo dánsky zákonodarca považuje za úspešnú integráciu do dánskej spoločnosti. Dánska vláda na pojednávaní vysvetlila, že by to znamenalo účasť na pracovnom trhu, neexistenciu odsúdenia v trestnom konaní a znalosť dánskeho jazyka.

168. Pochopenie toho, čo znamená úspešne sa integrovať, je nevyhnutné, ak má súd následne vykonať analýzu primeranosti. V rámci jej vykonania musí vnútroštátny súd najprv posúdiť, či znížením počtu verejných obytných jednotiek prostredníctvom ukončenia nájomných zmlúv v určitých obytných štvrtiach možno dosiahnuť integráciu (lepšiu zamestnanosť, gramotnosť v dánskom jazyku, zníženie kriminality atď.). Rovnako bude musieť posúdiť konzistentnosť tohto opatrenia a to, či existuje dôvod na to, aby sa opatrenia na integráciu prijali len vo vzťahu k prisťahovalcom a ich potomkom z iných ako západných krajín. Ak je takéto politické rozhodnutie založené na prevládajúcich spoločenských predsudkoch, a nie na vedeckých dôkazoch, že sa títo prisťahovalci ťažšie integrujú, politický cieľ môže byť spochybnený.[79]

169. V ďalšom kroku analýzy proporcionality musí vnútroštátny súd posúdiť, či bolo zníženie počtu verejných obytných jednotiek nevyhnutné na dosiahnutie integrácie. Tak by to bolo v prípade, ak by ten istý cieľ nebolo možné dosiahnuť takými opatreniami, ktoré by menej obmedzovali práva dotknutých nájomcov na bývanie. V tejto súvislosti bude možno potrebné, aby sa daný súd podrobnejšie zaoberal tvrdeniami dánskej vlády, že táto už vyskúšala iné opatrenia, no neuspela. Napokon platí, že aj v prípade, že je zníženie počtu verejných obytných

[78] Aj keď je zrejmé, že umožnenie integrácie je želateľným a legitímnym cieľom, nie je ani zďaleka jednoduché nájsť vhodnú deliacu čiaru medzi multikulturalizmom a akceptovaním rozdielov a limitmi tolerancie. Pokiaľ ide o všeobecnú diskusiu, pozri JOPPKE, C.: The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy. In: *The British Journal of Sociology*, 2004, s. 237 – 257.

[79] Pozri analogicky rozsudky zo 17. júla 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421, bod 39); zo 4. júla 2019, Komisia/Nemecko (C-377/17, EU:C:2019:562, bod 92), a z 3. februára 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, bod 70).

jednotiek primeraným a nevyhnutným opatrením na dosiahnutie integračných cieľov, tak ako boli stanovené právnou úpravou, posledný krok analýzy proporcionality vyžaduje, aby vnútroštátny súd vyvážil hodnotu takéhoto cieľa s intenzitou zásahu do práv na bývanie. Ak by sa konštatovalo, že do tohto práva bolo príliš zasiahnuté, daný súd by mohol rozhodnúť, že toto opatrenie je neprimerané, a na základe toho by zákonodarcovi mohla vzniknúť povinnosť prehodnotiť legitímny cieľ integrácie.

170. Pokiaľ ide o môj názor, z dôvodov, ktoré som uviedla v bodoch 130 až 153 a 156 vyššie, som skeptická voči záveru, že by dánska právna úprava v oblasti bývania mohla byť odôvodnená cieľom umožniť integráciu „prisťahovalcov a ich potomkov z iných ako západných krajín“. V každom prípade, ako som už vysvetlila vyššie, nepovažujem za presvedčivé, že by dopad kritéria „západné/iné ako západné“, ktoré používa zákon o verejnom bývaní na ukončovanie nájomných zmlúv, bolo možné vykladať ako neutrálne pravidlo.

171. V dôsledku uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor konštatoval, že situácia, ktorú vytvoril zákon o verejnom bývaní v Dánsku, predstavuje skôr priamu než nepriamu diskrimináciu.

IV. Návrh

172. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré položil Østre Landsret (Východný vyšší súd, Dánsko), takto:

1. Pojem „etnický pôvod“ uvedený v článkoch 1 a 2 smernice Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod,

   sa má vykladať v tom zmysle, že sa vzťahuje na skupinu osôb zadefinovanú ako „prisťahovalci a ich potomkovia z iných ako západných krajín“.

2. Schéma, ktorá používa pojmy ako „prisťahovalci a ich potomkovia z iných ako západných krajín“ na účely kategorizácie obytnej štvrte, v ktorej má dôjsť k zníženiu počtu verejných obytných jednotiek,

   sa má vykladať ako priama diskriminácia v zmysle článku 2 ods. 2 písm. a) smernice 2000/43.