TAMARA ĆAPETA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2025. február 13.[1]

C-417/23. sz. ügy

Slagelse Almennyttige Boligselskab,
Afdeling Schackenborgvænge
kontra
MV,
EH,
LI,
AQ és LO;
a BL – Danmarks Almene Boliger,
az Institut for Menneskerettigheder
részvételével,
valamint
XM,
ZQ,
FZ,
DL,
WS,
JI,
PB,
VT,
YB,
TJ,
RK
kontra
Social-, Bolig- og Ældreministeriet;
az Institut for Menneskerettigheder,
az FN særlige rapportør E. Tendayi Achiume,
az FN særlige rapportør Blakrishnan Rajagopa
részvételével

(az Østre Landsret [keleti fellebbviteli bíróság, Dánia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

[1] Eredeti nyelv: angol.

„Előzetes döntéshozatal – 2000/43/EK irányelv – A személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód – A »párhuzamos társadalmaknak« kijelölt egyes lakóövezetekre vonatkozó fejlesztési tervek elfogadását előíró nemzeti jogszabály – A »nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik« kritériuma – Az »etnikai származás«, a »közvetlen hátrányos megkülönböztetés« és a »közvetett hátrányos megkülönböztetés« fogalma”

I. Bevezetés

1. A jelen ügyben a Bíróságnak a faji egyenlőségről szóló irányelv bizonyos aspektusait kell értelmeznie.[2] A Bíróságnak alkalma nyílik különösen annak további pontosítására, hogy mit kell érteni ezen irányelvben az „etnikai származás” fogalma alatt, és a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmának körülhatárolására.

2. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapját a dán nemzeti bíróságok előtt egy olyan nemzeti jogszabály tárgyában folyamatban lévő jogviták képezik, amely előírja a „párhuzamos társadalmaknak” (korábban „gettók”) nevezett egyes lakóövezetekben – amelyeket azért neveztek így, mert ezen övezetek lakosságának többségét „nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik” alkotják – állami tulajdonú lakóegységekre vonatkozó fejlesztési tervek elfogadását. A Bíróságnak ebben az ügyben hozott döntése több más, dán bíróságok előtt folyamatban lévő ügy szempontjából is döntő lesz.[3]

II. A háttér, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

A. A vonatkozó dán jog

3. 2010-ben a Dán Királyság beillesztette az Almenboliglovenbe (az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény) a 61a. bekezdést.[4] Ezt a törvényt még kétszer módosították, először 2018-ban, amikor a jelen ügyekben szóban forgó rendszert elfogadták, ezután pedig 2021-ben, amikor bizonyos, főként terminológiai módosításokat vezettek be („az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény”). A „gettó” kifejezést a „párhuzamos társadalom” kifejezés, míg a „kemény gettóterület” kifejezést az „átalakítandó terület” kifejezés váltotta fel.

4. Az alapeljárások szempontjából releváns lényeges rendelkezés az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény 61a. cikke, valamint 168a. és 168b. cikke.

5. A 61a. cikk az állami tulajdonú lakóövezetek három típusát határozza meg.

[2] A személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv (HL 2000. L 180., 22. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 23. o.; a továbbiakban: a faji egyenlőségről szóló irányelv).

[3] Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 2. pontja szerint hasonló kérdéseket vizsgálnak a dán bíróságok előtt folyamatban lévő több más ügyben is, többek között a Højesteret (legfelsőbb bíróság, Dánia) előtt folyamatban lévő hét ügyben és a Retten i Aarhus (aarhusi bíróság, Dánia) előtt folyamatban lévő két ügyben. A Højesteret (legfelsőbb bíróság) úgy határozott, hogy az előtte folyamatban lévő ügyeket felfüggeszti az ezen ügyekben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések Európai Unió Bírósága általi elbírálásáig.

[4] Először is fontos megjegyezni, hogy e törvény címének eredeti fordítása a *szociális* lakásokról *(social* housing) szóló törvény volt. A tárgyaláson azonban MV és társai, köztük BL elmagyarázták, hogy ez a fordítás félrevezető, mivel az olyan típusú lakhatás, mint amelyet a törvény szabályoz, nemcsak a szociális segélyre szorulók számára, hanem valamennyi dániai lakos számára elérhető. Emiatt úgy döntöttem, hogy a címet az állami tulajdonú lakásokról (Public Housing) szóló törvényként fordítom le, ami megfelelőbbnek tűnik.

6. Először is, a „veszélyeztetett lakóövezet” olyan terület, amely a következő négy kritérium közül (a továbbiakban: társadalmi-gazdasági kritériumok) legalább kettőnek megfelel:

„1) A 18 és 64 év közötti, a munkaerőpiachoz vagy oktatáshoz nem kapcsolódó lakosok aránya meghaladja a 40%-ot, az elmúlt két év átlagaként számolva.

2) A büntető törvénykönyv, a fegyverekről szóló törvény vagy a kábítószerekről szóló törvény szerinti bűncselekmények miatt elítélt lakosok aránya legalább háromszorosa a nemzeti átlagnak, az elmúlt két év átlagaként számolva.

3) A 30 és 59 év közötti, csak általános iskolai végzettséggel rendelkező lakosok aránya meghaladja a 60%-ot.

4) A területen a 15 és 64 év közötti adófizetők átlagos bruttó jövedelme – az oktatásban tanulók kivételével – kevesebb, mint 55%-a az ugyanezen csoport átlagos bruttó jövedelmének a régióban.” [5]

7. Másodszor, a „párhuzamos társadalom” (korábban „gettó”) olyan terület, amely a „veszélyeztetett lakóövezethez” hasonlóan a négy társadalmi-gazdasági kritérium közül kettőnek megfelel, de ahol *ezen túlmenően* a lakosság több mint 50%-át „nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik” teszik ki. [6]

8. Harmadszor, az „átalakítandó terület” (korábban „kemény gettó”) olyan terület, amely az elmúlt öt évben megfelelt a párhuzamos társadalom kritériumainak. [7]

9. Az illetékes minisztérium minden év december 1-jén közzétesz egy jegyzéket e különböző lakóövezetekről. [8]

10. A „nyugati” és a „nem nyugati” kifejezéseket nem határozza meg az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény. A kérdést előterjesztő bíróság azonban megjegyzi, hogy azokat a Danmarks Statistiktól (dániai statisztikai hivatal) vették át, amely azokat statisztikai célból alkotta meg. Ennek alapján:

„A nyugati országok közé tartozik az EU, Andorra, Ausztrália, Kanada, Izland, Liechtenstein, Monaco, Új-Zéland, Norvégia, San Marino, Svájc, az Egyesült Királyság, az Amerikai Egyesült Államok és a Vatikánvárosi Állam.

A nem nyugati országok közé tartozik Albánia, Belarusz, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Macedónia, Moldova, Montenegró, Oroszország, Szerbia, a Szovjetunió, Törökország, Ukrajna és Jugoszlávia. Valamennyi afrikai, dél- és közép-amerikai és ázsiai ország. Minden óceániai ország (Ausztrália és Új-Zéland kivételével) és a hontalan személyek.”

[5] Az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény 61a. cikkének (1) bekezdése.

[6] Az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény 61a. cikkének (2) bekezdése.

[7] Az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény 61a. cikkének (4) bekezdése.

[8] Amint azt az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény 61a. cikkének (5) bekezdése előírja.

11. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti továbbá, hogy a „bevándorló” olyan személy, aki külföldön született, és akinek egyik szülője sem Dániában született, vagy dán állampolgár. A „leszármazott” olyan személy, aki Dániában született, de akinek egyik szülője sem dán állampolgár és nem Dániában született, vagy akinek szülei, még ha Dániában születtek is és dán állampolgárságot szereztek, megtartják külföldi állampolgárságukat is.

12. Az átalakítandó területekként kijelölt területek esetében az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény bizonyos intézkedések végrehajtását írja elő. Így e törvény 168a. cikkének (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy azoknak az államilakás-szolgáltató szervezeteknek, amelyek ilyen területek tulajdonosai, a települési tanáccsal együtt fejlesztési tervet kell készíteniük. A fejlesztési tervet a Social-, Bolig- og Ældreministerietnek (szociális, lakásügyi és az időskorúakkal kapcsolatos ügyekért felelős minisztérium, Dánia) jóvá kell hagynia.

13. Az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény 168b. cikk (1) bekezdése értelmében valamely államilakás-szolgáltató szervezetnek és a települési tanácsnak a fejlesztési tervben meg kell határoznia, hogy hogyan fogják az állami tulajdonú lakások arányát az átalakítandó területeken 2030. január 1-jéig 40%-ra csökkenteni.

14. E cél elérése érdekében a fejlesztési terv többek között előirányozhatja ingatlanok magánfejlesztők részére történő értékesítését, vagy bontást, vagy a családi házak fiataloknak szánt lakásokká történő átalakítását. Ilyen esetekben a korábbi bérlők bérleti szerződését meg kell szüntetni. Az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény előírja, hogy a települési tanács köteles az ilyen bérlők számára új lakhatást találni, és fedezni a költségeiket.

B. Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

15. Az alapeljárások tárgyát képező jogviták két különböző átalakítandó területet érintenek: a Slagelse településhez tartozó Ringparkent és a Koppenhágában (Dánia) található Mjølnerparkent.

16. A Ringparken a Slagelse Almennyttige Boligselskab (a továbbiakban: SAB) lakásszolgáltató társaság tulajdonában áll.[9] 2018. december 1-jétől „kemény gettóterületként” (jelenleg „átalakítandó terület”) jelölték ki, mivel a lakóövezet megfelelt mind a négy társadalmi-gazdasági kritériumnak, továbbá, mivel a lakosok 55,6%-a a „nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik” kategóriába tartozott.

17. 2020. február 17-én, az e területre vonatkozó fejlesztési tervvel összhangban az SAB 17 bérleti szerződést szüntetett meg Schackenborgvængében.[10] A megszüntetésekre a jóváhagyott kritériumoknak megfelelően került sor, és azokat a bérlőket, akiknek a bérleti szerződését megszüntették, a rendelkezésre bocsátott információk szerint nem annak alapján választották ki, hogy esetükben „nem nyugati országokból származó bevándorlókról vagy leszármazottaikról” van-e szó.[11] A bérlőknek tartós új lakhatást ajánlottak fel.[12]

[9] Az SAB a slagelsei önkormányzat tulajdonában álló állami tulajdonú nonprofit társaság https://www.dabbolig.dk/slagelse-almennyttige-boligselskab/.

[10] A tárgyaláson az SAB kifejtette, hogy az általa javasolt fejlesztési terv átalakítja a Schackenborgvænge tömböt, amely a lehető legkevesebb megszüntetendő bérleti szerződést eredményezi. Az SAB ezt követően eladta a Schackenborgvængét az Estate Invest A/S-nek, mindazonáltal továbbra is az alapeljárások felperese marad.

[11] Az átalakítandó területeken az állami tulajdonú lakhatáshoz való jogosultsághoz előírt kritériumokat alkalmazták, vagyis hogy az elmúlt hat hónapban bűncselekményért nem ítéltek el senkit a háztartásból, és bizonyos jövedelemszint megléte.

[12] Az alapeljárásban részt vevő bérlők vitatják a lakáskínálat méretbeli és árbeli egyenértékűségét. Mindenesetre az ilyen ténybeli körülmények meghatározása kizárólag a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik.

18. Az első négy ügy öt bérlőt érint, akik ellenezték bérleti szerződéseik megszüntetését. Az SAB ezért keresetet indított az illetékes bíróság előtt annak megállapítása iránt, hogy e bérlőknek el kell ismerniük bérleti szerződésük megszüntetésének jogszerűségét. [13]

19. Az ötödik ügy a koppenhágai Mjølnerparken átalakítandó területre vonatkozik, amelyet a Bo-Vita lakásszolgáltató társaság kezel. [14]

20. 2018. december 1-jén a Mjølnerparkent „kemény gettóterületnek” (jelenleg „átalakítandó terület”) minősítették, mivel a négy társadalmi-gazdasági kritériumból háromnak megfelelt, és mivel az ott lakók mintegy 80%-a a „nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik” kategóriájába tartozott. [15]

21. Ennek alapján a Bo-Vita 2019. május 8-án fejlesztési tervet készített, amelyet az illetékes minisztérium 2019. szeptember 10-én jóváhagyott. Ez a terv bizonyos lakótömbök eladását foglalta magában. Ennélfogva e társaságnak meg kellett szüntetnie a bérlők bérleti szerződését, akiknek új lakhatást ajánlottak fel.

22. 2020. május 27-én a Mjølnerparken 11 lakója keresetet nyújtott be az illetékes minisztérium ellen, azt állítva, hogy a Mjølnerparken fejlesztési tervének jóváhagyása érvénytelen, többek között azért, mert a terv az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény 61a. cikkének (4) bekezdésén alapul, amely meghatározza az átalakítandó területeket. A minisztérium a kereset elutasítását kérte.

23. Ezt az öt ügyet az Østre Landsret (keleti fellebbviteli bíróság, Dánia) – a jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság – elé utalták első fokon történő elbírálás céljából, mivel úgy ítélték meg, hogy az ügyek elvi kérdéseket vetnek fel.

24. E bíróságnak kétségei vannak afelől, hogy a nemzeti szabályozás összeegyeztethető-e a faji egyenlőségről szóló irányelvvel.

25. Az ügy hátterének ismertetése során a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a 2018-as módosításokat megelőzően a dán kormány kidolgozott egy stratégiát „Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030” („Párhuzamos társadalmak nélküli Dánia – Gettók nélkül 2030”) [16] címmel, amely hangsúlyozta a nem nyugati hátterű személyekkel együttesen létrehozott, a „párhuzamos társadalmak nélküli”, összetartó Dánia iránti vágyat. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik továbbá, hogy „a [párhuzamos társadalmakban] a fő kihívást a nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik integrációjának hiánya jelenti”.

[13] 2021. december1-je óta a Ringparken már nem minősül átalakítandó területnek, mivel már nem felel meg a társadalmi-gazdasági kritériumoknak. Ugyanakkor az SAB továbbra is köteles e terület jóváhagyott fejlesztési tervének végrehajtására.

[14] A Bo-Vita szintén egy államilakás-szolgáltató társaság, amelyet 1951-ben alapítottak.

[15] 2023. december 1-jétől a Mjølnerparken már nem minősül „átalakítandó területnek”, mivel a lakosok száma 1000-nél kevesebbre csökkent.

[16] Dán kormány, „Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030”, 2018. március 1., elérhető a következő weboldalon:https://www.regeringen.dk/media/4937/publikation_%C3%A9t-danmark-uden-parallelsamfund.pdf.

26. E körülmények között az Østre Landsret (keleti fellebbviteli bíróság, Dánia) előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„(1) Úgy kell-e értelmezni [a faji egyenlőségről szóló irányelv] 2. cikke (2) bekezdésének a) és b) pontjában szereplő »etnikai származás« kifejezést, hogy e kifejezés a jelen ügyben fennállóakhoz hasonló körülmények között – ahol az [állami tulajdonú lakásokról] szóló dán törvény értelmében az »átalakítandó területeken« csökkenteni kell a szociális családi lakások arányát, és ahol az átalakítandó területkénti minősítés feltétele, hogy egy adott lakóövezet lakosainak több mint 50%-át »nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik« tegyék ki – kiterjed a személyek »nem nyugati országokból származó bevándorlókként és leszármazottaikként« meghatározott csoportjára?

2) Amennyiben az első kérdésre részben vagy teljesen igenlő választ kell adni, úgy kell-e értelmezni a 2. cikk (2) bekezdésének a) és b) pontját, hogy a jelen ügyben leírt rendszer közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül?”

C. Az eljárás menete a jelen ügyben

27. Írásbeli észrevételeket nyújtott be a Bírósághoz az SAB, XM és társai, BL – Danmarks Almene Boliger (BL – Dánia államilakás-szolgáltató szervezete; a továbbiakban: BL), az Institut for Menneskerettigheder (dán emberi jogi intézet), E. T. Achiume és B. Rajagopa, az ENSZ különleges előadói, a dán kormány, a spanyol kormány és az Európai Bizottság.

28. 2024. szeptember 30-án tárgyalást tartottak, amelyen az SAB, MV és társai, XM és társai, a BL, a dán emberi jogi intézet, E. T. Achiume és B. Rajagopa, az ENSZ különleges előadói, a dán kormány és a Bizottság nyújtott be észrevételeket.

III. Elemzés

A. A jelen indítvány szerkezete

29. A jelen ügyben a Bíróságnak a faji egyenlőségről szóló irányelvet a dán állami tulajdonú lakásokról szóló törvényből eredő sajátos körülmények között kell értelmeznie.

30. E törvény arra kötelezi az államilakás-szolgáltató társaságokat, hogy az illetékes helyi hatóságokkal egyetértésben fejlesztési terveket fogadjanak el annak érdekében, hogy az átalakítandó területként (vagy ugyanezen törvény korábbi változatában kemény gettóként) kijelölt negyedekben az állami tulajdonú lakások arányát 40%-ra csökkentsék. Ami megkülönbözteti ezeket a területeket az összehasonlíthatóan hátrányos társadalmi-gazdasági helyzetben lévő más negyedektől, az az, hogy a lakosainak több mint 50%-a „nem nyugati országokból származó bevándorlóknak és leszármazottaiknak” minősülő személy.

31. A kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő jogviták szempontjából releváns két átalakítandó területen, a (slagelsei) Ringparken és a (koppenhágai) Mjølnerparken területén a fejlesztési tervek számos állami tulajdonú lakás esetében a bérleti szerződés egyoldalú megszüntetését eredményezték.

32. Minősíthetők-e az olyan következmények, mint amelyek az állami tulajdonú lakásokról szóló törvényből eredtek, a faji egyenlőségről szóló irányelvvel ellentétes, etnikai származáson alapuló hátrányos megkülönböztetésnek?

33. A faji egyenlőségről szóló irányelv kizárólag a következő két alapon történő hátrányos megkülönböztetés megszüntetését célozza: faji és etnikai származás; a tiltott hátrányos megkülönböztetés egyéb okai más uniós irányelvek hatálya alá tartoznak. [17]

34. Ennélfogva ez az irányelv csak akkor alkalmazandó, ha a nyugati és nem nyugati bevándorlók, és leszármazottaik közötti különbségtétel úgy értelmezhető, hogy az az „etnikai származás" kritériumán alapul. A tömörség kedvéért erre a különbségtételre „nyugati / nem nyugati kritériumként" fogok utalni.

35. Azt fogom javasolni a Bíróságnak, hogy a nyugati / nem nyugati kritérium ténylegesen az „etnikai származás" fogalmába tartozik. Ennek alapján azt fogom továbbá javasolni, hogy ez arra a következtetésre vezet, hogy az ebből eredő hátrányos megkülönböztetés közvetlen hátrányos megkülönböztetés. Elemzésem a következőképpen épül fel.

36. A C. szakaszban és az előterjesztő bíróság első kérdésére válaszolva bemutatom, hogy a nyugati / nem nyugati kritériumot miért kell úgy értelmezni, hogy az az etnikai származás kritériumán alapul.

37. A D. szakaszban és az előterjesztő bíróság második kérdésére válaszolva kifejtem, hogy a releváns szabályozásból eredő, ilyen kritériumon alapuló kedvezőtlen bánásmód közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül. Ez – amint azt ki fogom fejteni – annak ellenére is így van, hogy azon személyek kiválasztása, akiknek a bérleti szerződéseit a fejlesztési tervek keretében megszüntették, nem a nyugati / nem nyugati kritériumon alapult. Arra az esetre, ha a Bíróság nem értene egyet az álláspontommal, a közvetett hátrányos megkülönböztetésre alapított alternatív érveket fogok előadni.

38. Mielőtt a fent említett kérdések elemzésébe bocsátkoznék, a B. szakaszban két előzetes kérdéssel foglalkozom, amelyek a faji egyenlőségről szóló irányelvnek a jelen ügy körülményeire való alkalmazhatóságával kapcsolatosak.

B. A faji egyenlőségről szóló irányelv hatályával kapcsolatos előzetes kérdések

1. A jelen ügy a faji egyenlőségről szóló irányelv 3. cikke (1) bekezdésének melyik pontja alá tartozik: e), f) vagy h)?

39. A első előzetes kérdés, amelyet a Bizottság vetett fel, arra vonatkozik, hogy az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény a faji egyenlőségről szóló irányelv 3. cikke (1) bekezdésének e) pontja (szociális védelem, beleértve a szociális biztonságot és az egészségügyi ellátást), f) pontja (szociális előnyök), vagy h) pontja (az árukhoz és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés és azok nyújtása, beleértve a lakhatást) hatálya alá tartozik-e.

[17] Lásd például a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK irányelvet (HL 2000. L 303., 16. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 79. o.; a továbbiakban: az egyenlőségről szóló keretirányelv), valamint a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról szóló, 2006. július 5-i 2006/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL 2006. L 204., 23. o.).

40. A Bizottság úgy véli, hogy az állami tulajdonú lakhatás a szociális előny egyik formája, ezért a jelen ügy a faji egyenlőségről szóló irányelv 3. cikke (1) bekezdése f) pontjának hatálya alá tartozik.

41. Azonban BL és a bérlők által a tárgyaláson mindkét ügyben adott magyarázatokat követően – a két különböző állami tulajdonú lakóövezet képviseletében –, valamint a dániai állami tulajdonú lakásrendszerre vonatkozó szabályok[18] tanulmányozását követően azon a véleményen vagyok, hogy a dán állami lakhatás szolgáltatásnak minősül, és ezért a faji egyenlőségről szóló irányelv 3. cikke (1) bekezdésének h) pontja hatálya alá tartozik.

42. Az állami tulajdonú lakások a dániai háztartások teljes számának 20%-át teszik ki, és mintegy 1 millió embernek kínálnak lakhatást. A családoknak szánt állami tulajdonú lakásokat az államilakás-szolgáltató társaságok építik és adják bérbe. Közel 700 ilyen, különböző méretű társaság létezik, amelyek a városi területek és a vidéki körzetek között oszlanak meg. Ezek a társaságok olyan nonprofit szervezetek, amelyek célja, hogy megfizethető lakhatást biztosítsanak Dánia lakosai számára. A hozzáférésnél nincs jövedelemhatár, és 15 éves életkor felett bárki feliratkozhat (díj ellenében) a várólistákra. A lakások bérleti díja alacsonyabb a piaci árnál, mivel kizárólag a lakások üzemeltetési költségeinek fedezésére szolgál, kiegészítve a karbantartási céltartalékokkal. A bérlők azonban teljes bérleti díjat fizetnek az állami tulajdonú lakás használatáért.

43. A dán lakásrendszer e jellemzőire tekintettel úgy vélem, hogy a jelen ügy körülményei a faji egyenlőségről szóló irányelv 3. cikke (1) bekezdése h) pontjának hatálya alá tartoznak, amely a következőre vonatkozik: „szolgáltatások […] nyújtása, amelyek a nyilvánosság számára hozzáférhetőek, beleértve a lakhatást”.

44. Ezt az álláspontot a faji egyenlőségről szóló irányelv jogalkotási előzményei is alátámasztják. A Bizottság eredeti javaslata az „árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférésre, valamint azok értékesítésére, illetve nyújtására” való hivatkozást a lakhatás kifejezett említése nélkül tartalmazta.[19] Több tagállam vitatta az áruk és szolgáltatások ezen irányelv hatálya alá vonását. Emlékeztetni kell arra, hogy az áruk és szolgáltatások nyújtása nem tartozik az ezzel párhuzamosan elfogadott egyenlőségről szóló keretirányelv hatálya alá, amely más tiltott okokra – vallás vagy meggyőződés, fogyatékosság, életkor és szexuális irányultság – is kiterjedt.[20] A faji egyenlőségről szóló irányelvvel összefüggésben kompromisszum volt, hogy a hatálya alá sorolta a „nyilvánosság számára hozzáférhető” árukat és szolgáltatásokat is. Ami a „beleértve a lakhatást” kifejezés beillesztését illeti, ezt a megfogalmazást az Európai Parlament javasolta,[21] és az a Bizottság módosított javaslatába is bekerült.[22] A „nyilvánosság rendelkezésére álló áruknak és szolgáltatásoknak” a faji egyenlőségről szóló irányelv hatálya alá vonásáról szóló megegyezést követően „nem okozott nehézséget annak tisztázása, hogy a lakhatás is az áruk és szolgáltatások fogalma alá tartozik”.[23]

[18] A dániai lakásrendszerre vonatkozó szabályok itt találhatók: Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v. (az állami tulajdonú lakások üzemeltetéséről szóló végrehajtási rendelet), BEK 2018. november 28-i 1368. sz.

[19] Az Európai Bizottságnak a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló tanácsi irányelvre vonatkozó javaslata (1999. november 25-i COM(99)566 végleges).

[20] Lásd például az említett rendelet 3. cikkét.

[21] Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság, A személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló tanácsi irányelvre vonatkozó bizottsági javaslatról szóló, 2000. május 16-i jelentés (COM(1999) 566 – – C5–0067/2000 – 1999/0253(CNS)).

[22] Az Európai Bizottságnak a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló tanácsi irányelvre vonatkozó módosított javaslata (COM(2000) 328 végleges, HL 2000. C 311E., 2000.10.31, 169. o.).

[23] Lásd e tekintetben: Tyson, A., „The negation of the European Community Directive on Racial Discrimination”, *European Journal of Migration and Law*, 2001, 199–229., 208. o.

2. A faji egyenlőségről szóló irányelv 3. cikke (1) bekezdése első mondatának jelentése

45. A tárgyaláson felvetett második előzetes kérdés a faji egyenlőségről szóló irányelv 3. cikke (1) bekezdése bevezető mondatának értelmezésére vonatkozik, amely a következőképpen kezdődik: „*A Közösségre ruházott hatáskörök keretein belül* ez az irányelv vonatkozik […]”.[24]

46. Pontosabban, mivel a jelen ügy az állami tulajdonú lakásokra vonatkozó nemzeti jogszabályra vonatkozik, amely szakpolitikai területet a Szerződések nem utalnak az Európai Unió szabályozási hatáskörébe, előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés azt az általánosabb, alkotmányjogi jellegű problémát veti fel, hogy a faji egyenlőségről szóló irányelv alkalmazható-e az ilyen szakpolitikára anélkül, hogy beavatkozna a nemzeti hatáskörökbe.

47. E tekintetben először is fontos megjegyezni, hogy ezen irányelv 3. cikke (1) bekezdésének bevezető mondata az EUMSZ 19. cikk szövegét tükrözi, amely az említett irányelv elfogadását lehetővé tevő jogalap.[25]

48. Ez a jogalap felhatalmazza az Európai Unió Tanácsát, hogy többek között a faji vagy etnikai származáson alapuló hátrányos megkülönböztetés leküzdésére irányuló jogi aktusokat fogadjon el. Az ilyen jogszabályhoz a Tanács egyhangú döntése és a Parlament egyetértése szükséges. Az EUMSZ 19. cikk bevezető mondata kimondja, hogy az ilyen jogi aktust „[a] Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül és *a Szerződések által az Unióra átruházott hatáskörök keretén belül*” kell elfogadni.[26]

49. Ez a rendelkezés a tagállamok mint a Szerződések urai által a 2/94. sz. véleményre[27] adott válasznak tekinthető, amelyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az Európai Közösség az EK-Szerződés alatt fennálló formájában nem csatlakozhat az emberi jogok európai egyezményéhez (EJEE), mivel a Szerződések – akkori állapotukban – nem ruháztak rá hatáskört az emberi jogok területén.

50. Így az EUMSZ 19. cikket (korábbi EK 13. cikk) azért illesztették be a Szerződésekbe, hogy olyan hatáskört biztosítsanak, amely lehetővé tette az Európai Unió számára a hátrányos megkülönböztetés elleni aktív küzdelmet.

51. Mindazonáltal e horizontális hatáskörnek nem az volt a célja, hogy kiterjessze azokat a területeket, amelyeken az Európai Unió már szabályozhatott, hanem az, hogy olyan „emberi jogi hatáskört” vezessen be, amely felhatalmazza az Európai Uniót a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemre, az uniós jognak a Szerződésekben meghatározott hatályán *belül*.

52. Tekintettel arra, hogy a lakhatási szakpolitika nem tartozik a Szerződések által az Európai Unióra ruházott hatáskörbe, ez azt jelenti, hogy a faji egyenlőségről szóló irányelv nem alkalmazható az állami tulajdonú lakásokra vonatkozó nemzeti jogszabályokra?

[24] Kiemelés tőlem.

[25] Ezt a rendelkezést az Amszterdami Szerződés vezette be, és a faji egyenlőségről szóló irányelv elfogadásakor az Európai Közösséget létrehozó szerződés13. cikkében szerepelt.

[26] Kiemelés tőlem.

[27] 1996. március 28-i 2/94 (A Közösségnek az EJEE-hez történő csatlakozása) vélemény (EU:C:1996:140, 27. pont).

53. Az EUMSZ 19. cikknek és a faji egyenlőségről szóló irányelv 3. cikke (1) bekezdése bevezető mondatának ilyen értelmezése véleményem szerint túl szűk lenne, és kizárná ezen irányelv, valamint más, hasonló megfogalmazást tartalmazó uniós jogi aktusok [28] alkalmazását a nemzeti jogszabályok számos területére.

54. Amint azt fentebb kifejtettem (lásd a jelen indítvány 43. és azt követő pontjait), az állami tulajdonú lakhatás Dániában a Szerződések értelmében vett „ellentételezés fejében nyújtott szolgáltatás". Az állami tulajdonú lakhatás – mint ilyen – az uniós jog hatálya alá tartozik.

55. E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat szerint még azokon a területeken is, amelyeken a tagállamok szabályozási hatáskörrel rendelkeznek, szabályozási választási lehetőségeiket az uniós alkotmányos és jogalkotási keret korlátozza. Például az oktatás területén, amely szintén tagállami hatáskörbe tartozik, a Bíróság megállapította, hogy bár az uniós jog nem érinti a tagállamoknak az oktatás tartalmára és az oktatási rendszerek megszervezésére vonatkozó hatáskörét, e hatáskör gyakorlása során a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot. [29]

56. Hasonlóképpen, a tagállamok továbbra is szabadon dönthetnek arról, hogy rendelkeznek-e állami tulajdonú lakásrendszerrel, megválasszák az állami tulajdonú lakhatás formáját, és azokat a személyeket, akiknek azt felajánlhatják. Mindazonáltal az állami tulajdonú lakhatásra vonatkozó szabályok – elfogadásuk esetén – nem valósíthatnak meg hátrányos megkülönböztetést a megkülönböztetést tiltó uniós jog – amelynek elfogadására az Európai Unió az EUMSZ 19. cikk alapján hatáskörrel rendelkezik – által tiltott okok alapján. Az uniós jog ezért bizonyos mértékig korlátozza a tagállamok választási lehetőségeit az állami lakhatási szakpolitikáik kialakítása során – így azok különösen nem fogadhatnak el olyan állami tulajdonú lakhatásról szóló szakpolitikát, amely etnikai származás alapján valósít meg hátrányos megkülönböztetést. Az Európai Unió azonban ilyen korlátozás bevezetésével nem szerez hatáskört az állami tulajdonú lakhatás felett, azaz nem helyettesíthet vagy írhat elő a tagállamok számára bizonyos típusú lakáspolitikákat.

57. Ezért azáltal, hogy az Európai Uniót felhatalmazzák a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemre az uniós jognak a Szerződésekben meghatározott hatályán belül, a tagállamok elfogadják, hogy a közösen elfogadott egyenlőségi politika a lakáspolitika területén is korlátozza a szabályozási választásaikat. Más szóval az Európai Unió a faji egyenlőségről szóló irányelv elfogadásával, amely alkalmazandó a lakhatásra, az EUMSZ 19. cikk által ráruházott hatáskörök keretein belül járt el, és nem tulajdonított magának új szabályozási hatásköröket.

58. Ebből következik, hogy a faji egyenlőségről szóló irányelv alkalmazandó az állami tulajdonú lakásokra vonatkozó nemzeti jogszabályokra még akkor is, ha a tagállamok megtartják hatáskörüket a joghatóságuk alá tartozó területen lévő állami tulajdonú lakhatás szabályozására.

[28] E tekintetben az egyenlőségről szóló keretirányelv és annak 3. cikkének (1) bekezdése, amelynek a szövege azonos. Ez a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (általános adatvédelmi rendelet) (HL 2016. L 119., 1. o.; helyesbítések: HL 2016. L 314., 72. o.; HL 2018. L 127., 2. o.; HL 2021. L 74., 35. o.) 2. cikke (2) bekezdésének a) pontjával kapcsolatban is releváns lehet, amely a következőket tartalmazza: „E rendelet nem alkalmazandó a személyes adatok kezelésére, ha azt: a) az uniós jog hatályán kívül eső tevékenységek során végzik".

[29] Lásd e tekintetben: 2007. szeptember 11-i Schwarz and Gootjes-Schwarz ítélet (C-76/05, EU:C:2007:492, 70. pont); 2022. szeptember 7-i Cilevičs és társai ítélet (C-391/20, EU:C:2022:638, 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A közegészségügyet illetően lásd: 2006. május 16-i Watts ítélet (C-372/04, EU:C:2006:325, 92. pont).

C. Az „etnikai származás” mint a tiltott megkülönböztetés oka

59. A fentiekből következik, hogy a faji egyenlőségről szóló irányelv tiltja az etnikai származáson alapuló megkülönböztetést az állami tulajdonú lakhatás területén.

60. Az első kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy a „nyugati” és a „nem nyugati” bevándorlók és leszármazottaik közötti különbségtétel az említett irányelv értelmében etnikai származáson alapuló különbségtételnek minősül-e.

61. Az SAB azzal érvel, hogy a „nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik” fogalma nem etnikai származáson, hanem állampolgárságon alapul, amely a faji egyenlőségről szóló irányelv 3. cikkének (2) bekezdése értelmében nem tartozik az irányelv hatálya alá.

62. A dán kormány azt is vitatja, hogy e fogalom az etnikai származáshoz kapcsolódna, és úgy érvel, hogy ehelyett az olyan tág, hogy nem alkalmas arra, hogy egy bizonyos etnikai csoporthoz tartozó személyeket érintsen.

63. Ezzel szemben a két átalakítandó terület bérlői, akik a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő ügyekben felek, az Institut for Menneskerettigheder (dán emberi jogi intézet), az FN’s særlige rapportører (az ENSZ különleges előadói), a spanyol kormány és a Bizottság lényegében mind azt állítja, hogy a „nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik” csoportja etnikai származásuk alapján megkülönböztethető.

1. A faji egyenlőségről szóló irányelv szövegezése, kontextusa és célja

64. Először is meg kell jegyezni, hogy a faji egyenlőségről szóló irányelv szövege nem tartalmaz sem meghatározást, sem egyéb utalást arra vonatkozóan, hogy mit kell „etnikai származás” alatt érteni.

65. Jogszabályi meghatározás hiányában az „etnikai”, az „etnikai hovatartozás” vagy „etnikai származás” szónak a köznyelvben szokásos jelentését kereshetjük.[30] Az interneten elérhető szótárakban futtatott gyors keresés azt mutatja, hogy ezek a szavak emberek olyan csoportjára utalnak, akiket bizonyos közös jellemzők kötnek össze. Ezek a jellemzők azonban szótári meghatározásonként eltérőek.[31] Gyakran közös kultúráról, hagyományról, nyelvről, történelemről, fajról vagy vallásról van szó bennük. Ezenkívül a szótári fogalommeghatározások gyakran kiegészülnek a „stb.”, vagy egyéb hasonló kifejezéssel, ami arra utal, hogy más jellemzők is relevánsak lehetnek.[32]

[30] Lásd e tekintetben: 2018. november 15-i Maniero ítélet (C-457/17, EU:C:2018:912, 30. pont).

[31] Például a Cambridge Dictionary az „etnikai” egyik lehetséges jelentésére a következőt javasolja: „emberek olyan csoportjával kapcsolatban álló, vagy ahhoz tartozó, akik megkülönböztethetőek (= különbözők), mert közös kultúrával, hagyománnyal, nyelvvel, történelemmel stb. rendelkeznek”. A Merriam-Webster szótár az egyik jelentésnek többek között a következőt javasolja: „közös faji, nemzeti, törzsi, vallási, nyelvi vagy kulturális származás vagy háttér alapján osztályozott emberek nagy csoportjaihoz tartozó vagy azokkal kapcsolatban álló”. A *Hrvatski jezični portal* (horvát nyelvészeti portál) szerint az „etnikai csoport” egy „etnikum” tagjait foglalja magában, akiknek közös identitásuk van ugyanazon kultúra, vallás, nyelv, szokások és egyéb tényezők alapján.” A *Larousse* szótár az „ethnie”-t a következőképpen határozza meg: „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] A szakemberek azt is megjegyzik, hogy nehéz általánosan elfogadott meghatározást találni az etnikai hovatartozásra. Lásd például: Krivokapić, B. és Salkiewicz– Munnerlyn, E., „An attempt of defining Ethnic Minorities for their better protection”, *Ukrainian Journal of International Law*, 2020, 26–40. o. Lásd még: Wahl főtanácsnok Jyske Finans ügyre vonatkozó indítványa (C-668/15, EU:C:2016:914, 33. pont).

66. Ami azt a kontextust illeti, amelyben az „etnikai származás” kifejezés megjelenik, megállapítható, hogy az ilyen alapon történő megkülönböztetés tilalmával az a törvény foglalkozik, amely egyúttal a faji származáson alapuló megkülönböztetés tilalmával is foglalkozik. Segít-e ez annak megértésében, hogy mi minősül etnikai hovatartozásnak?

67. Úgy tűnik, hogy az „etnikai” és a „faji” kifejezések együttes és felcserélhető használata az ilyen típusú hátrányos megkülönböztetés értelmezésének fejlődéséből ered. A szakemberek szerint úgy tűnik, hogy a „rasszizmus” kifejezés eredete a „fajra” vonatkozó korábbi tudományos elméletek bírálatában rejlik, amelyek igyekeztek az emberi populációt több, biológiailag különböző „fajba” sorolni. [33]

68. A faji egyenlőségről szóló irányelvben az uniós jogalkotó kifejezetten egyértelművé teszi, hogy az Európai Unió elutasítja azokat az elméleteket, amelyek különböző emberi fajok létezését tételezik fel. [34] Mindazonáltal továbbra is a „faj” kifejezést használja, de a korábbi jogi aktusokkal [35] ellentétben az „etnikai származás” kifejezéssel is kiegészíti azt, valószínűleg azért, hogy jobban hangsúlyozza e fogalmak társadalmi konstrukciókhoz, nem pedig bármilyen öröklött tulajdonsághoz való kötődését.

69. Következésképpen az „etnikai származás” kifejezésnek a faji egyenlőségről szóló irányelvben való használatát a „faj” kifejezéssel együtt kell értelmezni, mint amely társadalmi konstrukcióra utal: egy adott társadalomban egy bizonyos társadalmi-kulturális jellemző – például nyelv, irodalom, zene, szokások vagy hasonlók – alapján eltérőnek tekinthető csoport létezésére vonatkozó felfogás.

70. Végezetül a faji egyenlőségről szóló irányelv célja, hogy létrehozzon egy keretet a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemhez, az egyenlőség elvének érvényesítése érdekében. Az EUSZ 2. cikk értelmében az egyenlőség az Európai Unió egyik alapértéke. Mivel ez az irányelv az Európai Unió egyik alapvető értékét hajtja végre, az „etnikai származás” fogalmát tágan kell értelmezni. [36]

71. A faji egyenlőségről szóló irányelv (12) preambulumbekezdése kifejti, hogy az irányelv célja „[a] faji vagy etnikai származásra való tekintet nélkül minden ember részvételét lehetővé tevő, demokratikus és toleráns társadalmak fejlődésének biztosítása […]”.

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

[34] A faji egyenlőségről szóló irányelv (6) preambulumbekezdése.

[35] Így például a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló, 1965-ben kelt nemzetközi egyezmény (ICERD), amelynek valamennyi tagállam részes fele, és amelyre a faji egyenlőségről szóló irányelv (3) preambulumbekezdése hivatkozik, csak a „faji megkülönböztetés” kifejezést használja. Az 1. cikkének (1) bekezdése azonban úgy rendelkezik, hogy „[a] »faji megkülönböztetés« kifejezés minden olyan különbségtételt, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést jelent, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás, és amelynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren vagy a közélet bármely más terén az emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbítása”. Az EJEE sem tartalmazza az „etnikai származás” kifejezést. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) azonban úgy ítélte meg, hogy „[a]z etnikai származáson alapuló hátrányos megkülönböztetés a faji megkülönböztetés egyik formája.” EJEB, 2007. november 13., D. H. és mások kontra Cseh Köztársaság (CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, 176. §, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[36] E tekintetben a Bíróság már megállapította, hogy ezen irányelv hatályát nem lehet megszorítóan értelmezni. Lásd: 2011. május 12-i Runevič-Vardyn és Wardyn ítélet (C-391/09, EU:C:2011:291, 43. pont); 2015. július 16-i CHEZ Razpredelenie Bulgaria ítélet (C-83/14, EU:C:2015:480, a továbbiakban: CHEZ ítélet, 42. pont); 2018. november 15-i Maniero ítélet (C-457/17, EU:C:2018:912, 36. pont).

72. Ezenkívül a faji egyenlőségről szóló irányelv több preambulumbekezdése hivatkozik az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak és a Bizottságnak a „rasszizmus és idegengyűlölet” elleni küzdelemre irányuló kezdeményezéseire.[37] Az idegengyűlölet elleni küzdelem tehát a *toleráns* társadalmak[38] fejlődésének egyik eleme, és az „etnikai származás” fogalmát az említett irányelv ilyen célján belül kell értelmezni.

73. Ilyen az összefüggésben az „etnikai származás” fogalmát úgy lehet értelmezni, hogy az valamely személynek vagy személyek csoportjának idegennek vagy külföldinek való tekintésére utal. Mint ilyen, az „etnikai származáson” alapuló felosztás a „mi” és az „ők” közötti felosztásként értelmezhető; a választóvonal bizonyos fizikai és társadalmi-kulturális jellemzőktől, vagy legalábbis az e jellemzőkben mutatkozó különbségek észlelésétől függ.

74. Az etnikai különbségekkel szemben *toleráns* társadalom fejlődése az „ők” egyenlő jogainak elismerését vonná maga után, azon hiedelem vagy felfogás ellenére, hogy „ők” más jellemzőkkel rendelkeznek, mint „mi”.

2. A Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlata

a) CHEZ és Jyske Finans ítéletek – az „etnikai hovatartozás” tényezői

75. A Bíróságnak az „etnikai származás” fogalmát értelmező ítélkezési gyakorlata kevés. Ha nem tévedek, a Bíróság csak két ügyben foglalkozott közvetlenül e kifejezés jelentésével: a CHEZ és a Jyske Finans[39] ügyben.

76. Az etnikai származáson alapuló megkülönböztetés területén a legfontosabb ügy a CHEZ. Abból a helyzetből indult ki, hogy egy bolgár villamosenergia-szolgáltató több mint hat méter magasan szerelte fel a villanyórákat egy olyan környéken, amelyet túlnyomórészt roma származású személyek laknak, noha az általános gyakorlat szerint azokat két méter alatti magasságban helyezték el. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy ilyen körülmények között a roma származású személyek etnikai csoportként értelmezhetők.[40]

77. E következtetés levonásához a Bíróság az etnikai hovatartozás fogalmának általánosabb értelmezéséből indult ki: „az etnikai származás fogalma – amely azon gondolatból következik, hogy a társadalmi csoportokat többek között a közös nemzetiség, a közös vallási meggyőződés, a közös nyelv, a közös kulturális és hagyománybeli gyökerek és a közös lakókörnyezet jellemzi – alkalmazható a roma közösségre”.[41]

78. A fenti ítéletben hivatkozott meghatározásból kitűnik, hogy az „etnikai hovatartozás” fogalma több közös jellemző alapján csoportosítja a személyeket, amelyek közül néhány önmagában tiltott megkülönböztetési ok (vallás és bizonyos körülmények között az állampolgárság), míg mások nem (nyelv, kulturális és hagyományos származás és háttér).

[37] Lásd e tekintetben a faji egyenlőségről szóló irányelv (7), (10) és (11) preambulumbekezdését.

[38] A tolerancia az EUSZ 2. cikk második mondatában felsorolt értékek közt is szerepel. E tekintetben a faji egyenlőségről szóló irányelv úgy értelmezhető, mint amely nemcsak az egyenlőség elvét, hanem a tolerancia értékét is kibontja.

[39] 2017. április 6-i Jyske Finans ítélet (C-668/15, EU:C:2017:278, a továbbiakban: Jyske Finans ítélet).

[40] A CHEZ ítélet 60. pontja. E következtetésben a Bíróság az EJEB 2005. július 6-i Nachova és társai kontra Bulgária ítéletéből (CE:ECHR:2005:0706JUD004357798), valamint a 2009. december 22-i Sejdić és Finci kontra Bosznia-Hercegovina ítéletéből (CE:ECHR:2009:1222JUD002799606) is merített.

[41] A CHEZ ítélet 46. pontja.

79. Az „etnikai” kifejezés korábban elemzett köznyelvi vagy szótári jelentéséhez hasonlóan a CHEZ ítéletben említett jellemzőket nem kimerítően sorolták fel (a Bíróság a „többek között” kifejezést használta), és mindezen kritériumok együttes fennállása sem szükséges ahhoz, hogy a különbségtétel etnikai hovatartozáson alapulónak minősüljön.

80. Van azonban egy olyan jellemző, amely alá az embereket gyakran csoportosítják, de amelyre a faji egyenlőségről szóló irányelv nem terjed ki: az állampolgárság.[42] Mindazonáltal, amint az a Bíróság korábban idézett, CHEZ ítéletből[43] származó meghatározásából következik, még az állampolgárság is figyelembe vehető annak meghatározásához, hogy egy bizonyos felosztás az „etnikai hovatartozás” kritériumán alapul-e, ha az csak az egyik, és nem az egyetlen olyan tényező, amelyen az eltérő bánásmód alapul.

81. A Jyske Finans ítéletben a Bíróság megerősítette, hogy a CHEZ ítéletben az etnikai hovatartozás jellemzőinek listája nem kimerítő. Úgy ítélte meg, hogy a születési hely[44] is lehet a személy etnikai hovatartozása meghatározásának egyik kritériuma, még akkor is, ha e jellemzőt a CHEZ ítéletben nem említi.[45] Ugyanakkor a Bíróság megállapította, hogy valamely személy etnikai hovatartozását nem lehet egyetlen kritérium alapján megállapítani, hanem az egy sor olyan tényezőn alapul, amelyek közül néhány objektív, mások pedig szubjektív jellegűek.[46] Következésképpen egy személy születési helye vezethet annak megállapítására – de nem elegendő annak alátámasztására –, hogy ezt a személyt etnikai származása alapján eltérő bánásmódban részesítették.

82. Bár a Bíróság a Jyske Finans ügyben megemlítette, hogy az etnikai hovatartozás jellemzői objektívek és szubjektívek is lehetnek, ezt nem fejtette ki jobban. A Bíróság által a CHEZ és a Jyske Finans ítéletekben említett tényezők mind objektívek. Lehetnek olyan szubjektív tényezők is, amelyek hozzájárulnak az etnikai hovatartozás fogalmához, mint például az etnikai csoporthoz való tartozás érzékelése, de ezeket e két ítélet egyében sem említették.[47] A szubjektív tényezők „etnikai határokat” szabnak, amelyek csoportba való tartozás, vagy az abból való kizárást eredményeznek.[48] Így valamely etnikai csoportnak az érzékelése, miközben bizonyos személyek nem tartoznak ehhez a csoporthoz, hozzájárulhat ahhoz a következtetéshez, hogy ezt az eltérő bánásmódot etnikai származás motiválja.

[42] Az állampolgárságot az irányelv 3. cikkének (2) bekezdése kizárja az irányelv hatálya alól.

[43] Lásd a jelen indítvány 77. pontját.

[44] A Jyske Finans ügyben egy személy azt állította, hogy egy hitelintézet hátrányos megkülönböztetést alkalmazott vele szemben a születési helye alapján, amely Bosznia és Hercegovinában található. A felperes állítása szerint a járművezetői engedélyében feltüntetett születési hely volt az oka annak, hogy e társaság további dokumentumok – mint például útlevél vagy tartózkodási engedély – benyújtására kötelezte, annak érdekében, hogy az új gépjármű vásárlásához szükséges hitel iránti kérelmet feldolgozza. A társaság nem követelte meg a kiegészítő dokumentumokat a Dániában született élettársától. A szóban forgó ügyben a Bíróság nem állapított meg etnikai származáson alapuló hátrányos megkülönböztetést, és többek között kimondta, hogy ilyen megkülönböztetés nem vezethető le egyetlen tényező, például a születési hely alapján. Ugyanakkor a Bíróság nem zárta ki a születési helyet mint az etnikai származás meghatározásának egyik releváns tényezőjét.

[45] A Jyske Finans ítélet 18. pontja.

[46] A Jyske Finans ítélet 19. pontja.

[47] Krivokapić, B és Munnerlyn, E., „An attempt of defining Ethnic Minorities for their better protection”, i. m.

[48] Isajiw, W. W., „Definition and Dimensions of Ethnicity: A Theoretical Framework”, az 1992. évi *„Joint Canada-United States Conference on the Measurement of Ethnicity”* konferencián bemutatott tanulmány, Ottawa (Kanada), 1992. április 2., közzétéve Statistics Canada és U. S. Bureau of the Census, szerk.,: *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*, U. S. Government Printing Office; Washington, DC 1993., 407–427. o., a különnyomat 6. o., amely elérhető: https://utoronto.scholaris.ca/bitstreams/91e5f959–754b-4eea-bae0–1a3638bcd1e9/download.

b) A Feryn ítélet – egy kevésbé kedvező bánásmódban részesített csoport homogenitása

83. A CHEZ ügyben az etnikai csoport, amely alapján kedvezőtlenebb bánásmódra került sor, egy homogén csoportnak tekintett konkrét etnikai csoport volt. [49]

84. A jelen ügyben a „nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik" csoportja nem olyan személyekből áll, akiket objektív módon ugyanaz a történelem, kultúra, vallás, nyelv, származási hely, vagy az azonos etnikai csoporthoz tartozás szubjektív érzékelésük köt össze. Itt a „nem nyugatiak" olyan személyek, akik a világ bármely országából – kivéve a nyugatinak tekintett országokból – vándoroltak be Dániába. Amint arra a dán kormány rámutatott, azok az országok, amelyekből e csoport érkezik, a világ népességének 88%-ának otthonát teszik ki.

85. A bulgáriai roma közösséggel ellentétben ugyanis, amely a CHEZ ítéletben egyetlen etnikai (legalábbis akként érzékelt) csoportnak számított, a „nem nyugatiak" etnikailag sokszínű csoportot alkotnak.

86. Ami azonban e csoportot egyesíti, az nem az e csoporton belüli „etnikai hovatartozást" alkotó tényezők közös jellegzetessége, hanem a dán jogalkotó azon felfogása, hogy e csoport *nem* rendelkezik a másik csoport, azaz a „nyugatiak" jellemzőivel. A csoportot így a „nem nyugatiaknak" a „nyugati" csoportból való kizárása alapján hozták létre.

87. Véleményem szerint az állami tulajdonú lakásokról szóló dán törvény által tett e megkülönböztetés azon a meggyőződésen alapul, hogy „a nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik" nehezebben integrálódnak a dán társadalomba, mint a nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik. Ezt a meggyőződést a dán kormány a jelen eljárásban megerősítette, noha azt nem támasztotta alá semmilyen ténnyel.

88. Ez az álláspont, amint azt a Bizottság jelezte, azon az elképzelésen alapul, hogy a nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik, valamint a dán állampolgárok hasonló kultúrával, hasonló hagyományokkal és hasonló vallási meggyőződésekkel rendelkeznek. Ezért homogén etnikai csoportot alkotnak, amely különbözik a nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik csoportjától, ezért a „nem nyugati" csoport tagjaival szemben a „nyugati" csoport tagjai általában nem küzdenek beilleszkedési nehézségekkel.

89. Így az etnikai származás tekintetében a „nem nyugati" csoport negatív módon van meghatározva, mint olyan csoport, amely *nem rendelkezik* bizonyos etnikai jellemzőkkel, nem pedig mint olyan csoport, amely *rendelkezik* bizonyos közös etnikai jellemzőkkel. Ez a kizáráson alapuló meghatározás azonban nem vonja kétségbe azt a tényt, hogy a két csoport közötti különbségtétel az „etnikai származás" kritériuma alapján történik.

90. A jelen ügy által felvetett, a CHEZ ítélethez képest új kérdés az, hogy a faji egyenlőségről szóló irányelv hatálya alá tartozik-e a szóban forgó társadalomban domináns etnikum kivételével az összes többi etnikummal szemben történő hátrányos megkülönböztetés is.

[49] Lásd azonban a romákkal mint homogén csoporttal szembeni ilyen megközelítés kritikáját: McGarry, A. „Ethnic Group Identity and the Roma Social Movement: Transnational Organizing Structures of Representation", *Nationalities Papers*. 36(3). kötet, 2008; 449–470., 463 és 464. o.

91. E tekintetben egyetértek a Bizottság álláspontjával, amely úgy ítélte meg, hogy ez az irányelv nemcsak azokra a helyzetekre vonatkozik, amelyekben valamely konkrét etnikai csoport kevésbé kedvező bánásmódban részesül, hanem azokra a helyzetekre is, amelyekben különböző csoportok hátrányos helyzetbe kerülnek, amennyiben az ennek alapjául szolgáló kritérium e csoport „etnikai származása”. Az ezzel ellentétes értelmezés aláásná az etnikai származáson alapuló megkülönböztetés elleni hatékony küzdelmet.

92. Ha az „etnikai hovatartozás” alatt a „mi” és az „ők” közötti felosztást értjük, és ha a faji egyenlőségről szóló irányelvet úgy értelmezzük, mint aminek célja a „mi” társadalmunkban „nekik” egyenlő jogok biztosítása, akkor céljának elérése érdekében ezen irányelv minden olyan esetben alkalmazandó, amikor a személyeket kevésbé kedvező bánásmódban részesítik pusztán a vélt etnikai „másságuk” miatt.

93. Ha nem is kifejezetten, de a Bíróság már elismerte, hogy a kevésbé kedvező bánásmódban részesülő csoportnak nem kell etnikailag homogén csoportnak lennie. A Feryn ügyben [50] a jogvita egy belgiumi munkáltató azon kijelentéséből eredt, hogy nem alkalmaz „allochtoneneket”, „autochthoneneket” viszont igen (a holland „allochtonen” szót a Bíróság ítéletének angol nyelvű változatában „immigrants” [bevándorlók] szóval fordították). Egy civil szervezet beperelte a munkáltatót, és azt kérte a belga bíróságtól, hogy állapítsa meg a hátrányos megkülönböztetést. Ebben az ügyben a Bíróság által eldöntendő fő jogi kérdés az volt, hogy olyan helyzetben, amelyben a hátrányos megkülönböztetésnek nincs konkrét áldozata, fennállhat-e mégis a faji vagy etnikai származáson alapuló hátrányos megkülönböztetés problémája.

94. A Feryn ügyben sem a Bíróság, sem a felek nem vetették fel azt a kérdést, hogy a kevésbé kedvező bánásmódban részesített csoport – az „allochtonen” – etnikai származáson alapuló csoportként értelmezhető-e. Mint a jelen ügyben fennálló helyzetben, az „allochtonen” nem volt etnikailag homogén csoport. A munkáltató kijelentése inkább minden „külföldit” hátrányosan különböztetett meg, szemben az autochtonokkal, vagy a nem külföldinek felfogott személyek egy csoportjával.

95. A Bíróság tehát hallgatólagosan elfogadta, hogy a faji egyenlőségről szóló irányelv akkor is alkalmazandó, ha a hátrányosan megkülönböztetett csoport nem egy homogén etnikai csoport, de a kedvezőtlenebb bánásmód az „etnikai származás” kritériumán alapul. [51]

96. Ezért véleményem szerint a faji egyenlőségről szóló irányelv célja és a Bíróság ítélkezési gyakorlata megerősíti azt a következtetést, hogy a kevésbé kedvező bánásmódban részesített csoportnak nem kell szükségszerűen homogén csoportnak lennie, amennyiben az érintett személyeket az etnikai származás meghatározásához használt kritériumok alapján e csoporthoz tartozónak tekintik.

[50] 2008. július 10-i Feryn ítélet (C-54/07, EU:C:2008:397, a továbbiakban: Feryn ítélet).

[51] Az ICERD vonatkozásában ugyancsak nem követelmény, hogy a megkülönböztetett bánásmód csak olyan csoportot érintsen, amely egy etnikai származással rendelkezik, ahhoz, hogy tiltott faji megkülönböztetésnek minősüljön. Lásd e tekintetben az ENSZ rasszizmus, az idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia jelenkori formáival foglalkozó különleges előadójának, valamint az ENSZ megfelelő lakhatás mint a megfelelő életszínvonalhoz való jog része, valamint ezzel összefüggésben a megkülönböztetésmentességhez való jog kérdésével megbízott különleges előadójának a C-417/23. sz. ügyben az Európai Unió Bíróságához (EUB) benyújtott beadványát, amely itt érhető el: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/housing/AmicusBrieftoDenmark-CJEU-third-party-intervention.pdf.

3. A dán jogszabályokban alkalmazott „nyugati / nem nyugati” kritérium etnikai származáson alapul

97. A jelen ügyben a „nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik” a nyugati országokból származó bevándorlóktól és leszármazottaiktól eltérő csoportba tartoznak, több olyan tényező alapján, amelyek arra utalnak, hogy a vélt etnikai származás a kettő megkülönböztetésének egyik oka volt: állampolgárság, születési hely és származás.

98. Egy személy akkor tartozik az első csoporthoz, ha ő vagy szülője (szülei) állampolgársága nem dán vagy nem valamely nyugati országbeli, ha születési helyük nem Dánia vagy egy nyugati ország, és ha származásuk, amelyet a szülője (szülei) születési helye igazol, nem dán vagy valamely nyugati ország. Amint arra az Institut for Menneskerettigheder (dán emberi jogi intézet) rámutatott, a nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik Dániában született gyermekei több generáción keresztül is a „nem nyugati” csoportban maradhatnak, még akkor is, ha ők maguk dán állampolgárságot szereznek, amennyiben egyik szülőjük sem dán állampolgár vagy nem Dániában született.

99. Ezért, mivel az a kritérium, amely alapján a dán jog különbséget tesz a „nyugati” és a „nem nyugati” között, az „etnikai származás” kritériuma, a faji egyenlőségről szóló irányelv alkalmazandó.

100. Lényegesnek tartom azt is, hogy a dán jogalkotó e felosztást etnikai alapon történő felosztásként értelmezte. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban a kérdést előterjesztő bíróság az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény 2018. évi módosításainak előkészítő munkálataira hivatkozott, amelyek arra utalnak, hogy a szóban forgó jogszabályt abból az előfeltevésből kiindulva javasolták, hogy a „nem nyugati” kifejezés etnikai jellemzőnek minősül. [52]

101. Az a tény, hogy a „nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik” önmagukban nem alkotnak homogén etnikai csoportot, nem releváns, ha az etnikai származás az a kritérium, amely alapján e csoportba sorolták őket.

102. Végezetül több nemzetközi szervezet, például az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága szintén úgy vélte, hogy a „nem nyugati” migránsok kategóriájának a dán jogszabályok általi létrehozása többek között etnikai származáson alapuló hátrányos megkülönböztetés. [53]

103. A fentiek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a „nyugati” és a „nem nyugati” bevándorlók és leszármazottaik közötti megkülönböztetés etnikai származáson alapul.

104. Ez elvezet a következő kérdéshez: hátrányosan megkülönböztető-e az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény, és ha igen, akkor az közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést valósít-e meg.

[52] Például az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény 2018. évi módosításáról szóló javaslat többek között jelezte, hogy a *különböző etnikai származású* polgárok magas koncentrációja arra utal, hogy figyelmet kell fordítani a szóban forgó területre. Lásd e tekintetben a jelen előzetes döntéshozatalra utaló határozat 100. pontját.

[53] Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága, Dánia hatodik időszakos jelentéséhez fűzött záró észrevételek (E/C.12/DNK/CO/6), 52. bekezdés; Faji Megkülönböztetés Megszüntetésének Bizottsága, „Dánia összevont huszonkettedik–huszonnegyedik időszakos jelentéséhez fűzött záró észrevételek”, 2022. február 1., CERD/C/DNK/CO/22–24, 12. pont.

D. Közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés

105. Második kérdésével az előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy a „nyugati / nem nyugati” kritérium közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést eredményez-e.

106. Először is, a hátrányos megkülönböztetés azt jelenti, hogy valamely személy vagy személyek egy csoportja hátrányos bánásmódban részesül.

107. Közvetlen hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha ez a hátrányos bánásmód közvetlenül az etnikai származáson alapul. A közvetlen etnikai származáson alapuló megkülönböztetés megállapításához bizonyítani kell, hogy egy személlyel (vagy személyek csoportjával) szemben az etnikai származásra vonatkozó kritérium *alapján kevésbé kedvezően* járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel (vagy személyek csoportjával) szemben. [54]

108. Közvetett hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha az etnikai csoporttal szembeni hátrányos bánásmód egy látszólag semleges intézkedés eredménye. [55]

109. Annak felismerése, hogy egy helyzet közvetlen vagy közvetett megkülönböztetést valósít-e meg, nem mindig könnyű vagy egyértelmű. [56]

110. A közvetlen hátrányos megkülönböztetést eredményező szabály vagy gyakorlat megállapításának legfontosabb következménye, hogy az ilyen szabály vagy gyakorlat főszabály szerint nem igazolható, miáltal az automatikusan tilos. A tiltott okok bármelyike által motivált kevésbé kedvező bánásmód főszabály szerint csak a jogszabály által kifejezetten előírt helyzetekben lehetséges. A faji egyenlőségről szóló irányelv csak akkor biztosít ilyen lehetőséget, ha a közvetlenül faji vagy etnikai származáson alapuló eltérő bánásmód valódi és döntő foglalkoztatási követelmény. [57] A jelen ügyben fennálló helyzet nem ilyen helyzetből ered.

111. Ezzel szemben a közvetett hátrányos megkülönböztetés igazolható akkor, ha a látszólag semleges szabály, amely az egyik etnikai csoportot egy másikhoz képest különösen hátrányos helyzetbe hozta, valóban semleges szabály. Ez akkor állapítható meg, ha egy ilyen szabálynak az etnikai hovatartozással össze nem függő jogos indoka van, amelyet arányos módon követ.

112. A jelen ügyben nem vitatott, hogy azokat a személyeket, akiknek a bérletét megszüntették, nem a „nyugati / nem nyugati” kritérium alapján választották ki. Ellenkezőleg, az egyes átalakítandó területekre vonatkozóan elfogadott fejlesztési tervek saját kritériumokat határoztak meg, például azokat a bérlőket, akiknek a bérleti szerződését a Ringparkenben megszüntették, az átalakítandó területeken az állami tulajdonú lakásrendszerből való kizárás kritériumai – azaz az elmúlt hat hónapban hozott büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletük vagy jövedelmük szintje – alapján választották ki.

[54] A faji egyenlőségről szóló irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontja.

[55] A faji egyenlőségről szóló irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontja.

[56] Például: Fredman, S., „Legal Concepts, Direct, Indirect Discrimination and Beyond”, *Discrimination Law*, 3. kiadás, Oxford, OUP, 2023, 247–313. o.; Maliszewska-Nienartowicz, J., „Direct and Indirect Discrimination in European Union Law – How to Draw a Dividing Line?”, *International Journal of Social Sciences*, 2014, 41–55. o., 41. o.. A fejkendővel kapcsolatos ítéletekkel összefüggésben folytatott vitára vonatkozóan lásd: van den Brink, M., „The Protected Grounds of Religion and Belief: Lessons for EU Non-Discrimination Law”, *German Law Journal*, 2023, 855–880. o.

[57] A faji egyenlőségről szóló irányelv 4. cikke.

113. Sőt, egyes személyek, akiknek a bérleti szerződését Mjølnerparkenben megszüntették, dán állampolgárok, akik nem sorolhatók a dán jogszabályok által meghatározott „nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik” csoportjába.

114. Az a tény azonban, hogy a közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés áldozatai között olyan személyek is voltak, akik nem „nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik”, nem befolyásolja annak lehetőségét, hogy megállapítható legyen az etnikai származáson alapuló hátrányos megkülönböztetés.

115. A Bíróság ezt a CHEZ ítéletben egyértelművé tette. Annak a személynek, aki hátrányos megkülönböztetés áldozata, és aki bírósághoz fordul jogvédelemért, nem kell a kevésbé kedvező bánásmódban részesített etnikai csoporthoz tartoznia; e személy lehet egyszerűen annak járulékos áldozata, hogy a döntéshozatal vagy a jogalkotás során az etnikai származásra támaszkodnak. A CHEZ ügyben a hátrányos megkülönböztetés áldozata olyan személy volt, aki nem roma etnikai származású volt, de abban a városrészben élt, ahol a fogyasztásmérőket rendellenes magasságban helyezték el, mivel azt túlnyomórészt roma származású személyek lakták. Ebben az összefüggésben a Bíróság megállapította, hogy az egyenlő bánásmód elve „nem személyek egy meghatározott csoportjára alkalmazandó, hanem [a faji egyenlőségről szóló irányelv] 1. cikkében felsorolt okok vonatkozásában, így azon személyek javát is szolgálja, akik jóllehet maguk nem tartoznak az érintett fajhoz vagy etnikumhoz, mégis kevésbé kedvező bánásmódban részesülnek, illetve különös hátrányt szenvednek el ezen okok egyike miatt”. [58]

116. Hasonlóképpen, a dán állampolgárok, illetve a nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik is hivatkozhatnak az etnikai megkülönböztetésnek a faji egyenlőségről szóló irányelv szerinti tilalmára, ha az etnikai kritérium, vagy olyan, látszólag semleges kritérium alkalmazása miatt kedvezőtlen bánásmódban részesültek, amely azonban döntően a „nem nyugati” csoporthoz tartozó személyeket érinti.

117. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában tisztázott másik kérdés, amely a jelen ügy szempontjából releváns lehet, az, hogy hátrányos megkülönböztetés megállapításához nem szükséges, hogy a hátrányos megkülönböztetés áldozata, mint ilyen, létezzen. A Feryn ítéletből következik, hogy elegendő, ha az etnikai kritérium alkalmazása egyes személyek számára kedvezőtlenebb bánásmódot *eredményezhet*. [59]

118. Ez azt jelenti, hogy hátrányos megkülönböztetés megállapítható egy olyan absztrakt normakontrollt tartalmazó eljárás keretében is, mint amelyet a Mjølnerparken lakóövezet 11 bérlője indított.

119. Már csak azt kell tisztázni, hogy a kedvezőtlen bánásmód, vagyis a bérleti szerződések egyoldalú megszüntetése kockázatának fennállása az etnikai „nyugati / nem nyugati” kritérium alkalmazásából ered-e, vagy olyan etnikai szempontból semleges szabályból, amelynek alapján azokat a személyeket azonosították, akiknek a bérletét megszüntették (a büntetettségükre vagy a szegénységükre hivatkozva). Az első helyzetben a szóban forgó hátrányos megkülönböztetés közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősülne. Az utóbbi helyzetben közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősülhet, ha a megkülönböztetés ugyanazon etnikai csoporthoz (a jelen esetben a „nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik”) tartozó több személyt érint, és nem indokolt.

[58] A CHEZ ítélet 56. pontja.

[59] A Feryn ítélet 23. és 25. pontja.

120. Véleményem szerint az általam az alábbiakban kifejtendő két okból lehet úgy tekinteni, hogy a dán szabályozás által létrehozott helyzet közvetlen hátrányos megkülönböztetés. Amennyiben azonban a Bíróság nem ért egyet az álláspontommal, akkor egy alternatív megoldást fogok javasolni, amely szerint a helyzetet közvetett hátrányos megkülönböztetésként lehet értelmezni.

1. Közvetlen hátrányos megkülönböztetés

121. A közvetlen hátrányos megkülönböztetés megállapításához a kevésbé kedvező bánásmódnak közvetlenül az etnikai származáson kell alapulnia.

122. A *kevésbé* kedvező bánásmód feltételez egy összehasonlítási alapot: ahhoz, hogy közvetlen hátrányos megkülönböztetés valósuljon meg, az szükséges, hogy valamely személy kevésbé kedvező bánásmódban részesüljön, mint amelyben egy másik személy hasonló helyzetben részesül vagy részesülne.

123. Miben áll a kevésbé kedvező bánásmód a jelen ügyben, és ki az összehasonlítási alap?

124. Véleményem szerint a jelen ügyben a kedvezőtlen bánásmód két szinten áll fenn.

125. A kedvezőtlen bánásmód első és nyilvánvaló megnyilvánulása az állami tulajdonú lakások bérleti szerződéseinek egyoldalú megszüntetése vagy annak lehetősége.

126. A kedvezőtlen bánásmód második, kevésbé látható megnyilvánulása egy etnikai csoport megbélyegzése.

127. Egymás után meg fogom vizsgálni a közvetlen hátrányos megkülönböztetés két megnyilvánulását.

a) A bérleti szerződések egyoldalú megszüntetése

128. A szóban forgó fejlesztési tervek az állami tulajdonú lakások bérleti szerződéseinek felmondásához vezettek vagy vezethetnek, megfosztva ezáltal a bérlőket az otthonuktól.

129. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikke szerint az otthon tiszteletben tartása az uniós jog által biztosított alapvető jog. A Bíróság az EJEB ítélkezési gyakorlatára támaszkodva [60] elismerte ezen alapvető jog jelentőségét, és különösen úgy ítélte meg, hogy a családi otthon elvesztése e jogba való jelentős beavatkozásnak minősül, mivel az érintett személy családját rendkívül nehéz helyzetbe hozza. [61]

130. Az eljárás során azzal érveltek, hogy a szóban forgó bérlők nem veszítették, vagy nem veszítenék el az otthonukat, mivel a lakásszolgáltató társaságot a törvény kötelezi arra, hogy megfelelő új lakhatást ajánljon fel.

[60] A Bíróság az Emberi Jogok Európai Bíróságának McCann kontra Egyesült Királyság ítéletére (CE:ECHR:1995:0927JUD001898491) és Rousk kontra Svédország ítéletére (CE:ECHR:2013:0725JUD002718304) hivatkozott.

[61] Lásd ebben az értelemben: 2014. szeptember 10-i Kušionová ítélet (C-34/13, EU:C:2014:2189, 63. és 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), amelyet megerősített a 2023. november 9-i Všeobecná úverová banka ítélet (C-598/21, EU:C:2023:845, 85. pont).

131. Anélkül, hogy szükséges lenne megvizsgálni, hogy a gyakorlatban milyen mértékben tartották tiszteletben az új lakhatáshoz való jogot, aminek megállapítása mindenképpen a nemzeti bíróság feladata, elegendő kijelenteni, hogy az új lakhatás lehetősége nem befolyásolja az eltérő bánásmód kérdését.

132. Másként fogalmazva, a jelen ügyben a *kevésbé kedvező* bánásmód fennállásának megállapítása szempontjából releváns összehasonlítási alapot az egyéb veszélyeztetett szociális lakóövezetben – például az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény 61a. cikke (1) bekezdésében meghatározottakban – található állami tulajdonú lakások bérlői jelentik. Ezek a területek összehasonlíthatók, mivel az átalakítandó területekhez hasonlóan megfelelnek a (bűnözéssel, a munkanélküliséggel, az alacsony jövedelemmel és az oktatás hiányával kapcsolatos) társadalmi-gazdasági kritériumok közül legalább kettőnek. A veszélyeztetett területek bérlőit azonban nem fenyegeti az otthonuk elvesztésének kockázata, ellentétben az átalakítandó területeken élőkkel. A két terület közötti egyetlen különbség az, hogy a veszélyeztetett területek lakosságának kevesebb mint 50%-át teszik ki a nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik.

133. Következésképpen, még ha megfelelő új lakhatást kínálnak is az átalakítandó területeken a bérlők számára, azok kevésbé kedvező bánásmódban részesülnek, mint az összehasonlítható területeken élő bérlők, amelyek népességének többsége „nyugati” lakos. Az előbbieket a bérleti szerződésük megszüntetésének veszélye fenyegeti, míg az utóbbiak egyáltalán nem szembesülnek ilyen kockázattal.

134. A dán jogszabály szerkezete, amely arra kötelezi a lakásszolgáltató társaságokat és a helyi hatóságokat, hogy fejlesztési terveket fogadjanak el, de meghagyja számukra, hogy döntsenek az állami tulajdonú lakások számának csökkentéséhez vezető konkrét intézkedésekről, azt a látszatot kelti, hogy a bérleti szerződések megszüntetéséért felelős „bűnös” a konkrét fejlesztési terv, és nem az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény.

135. Mindazonáltal véleményem szerint a kettő nem választható szét. Ha nem lenne megkülönböztetés a veszélyeztetett területek és a párhuzamos társadalmak között az etnikai kritérium alapján, a párhuzamos társadalmak azon bérlői, akik az elmúlt öt évben megfeleltek a kritériumoknak, nem lennének kitéve annak a kockázatnak, hogy elveszítik otthonukat. Másodlagosan, ha a veszélyeztetett területek esetében is előírnák a fejlesztési terveket, nem valósulna meg kevésbé kedvező bánásmód. Azonban éppen az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény által alkalmazott etnikai kritérium vezetett az eltérő bánásmódhoz.

136. Amint azt a Bíróság a CHEZ ítéletben megállapította, „ahhoz, hogy [a faji egyenlőségről szóló irányelv] 2. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében vett közvetlen hátrányos megkülönböztetés álljon fenn, elegendő, hogy [a roma] etnikai származás határozza meg az említett bánásmód bevezetésére vonatkozó döntést”. [62]

137. A jelen ügyben a bérlők nem nyugati etnikai származása meghatározó volt a fejlesztési tervek elfogadására vonatkozó kötelezettség szempontjából. Az ilyen terv elfogadására vonatkozó kötelezettség az otthon elvesztésének kockázatát idézi elő, és ezáltal az átalakítandó területeken élő bérlőket kevésbé kedvező helyzetbe hozza, mint a veszélyeztetett területeken élő bérlőket.

[62] A CHEZ ítélet 76. pontja.

138. Még egyértelműbben, mint a CHEZ ügyben – amelyben a bolgár társaság nem hivatkozott kifejezetten etnikai kritériumra –, a vonatkozó dán szabályozás kifejezetten a nyugati és nem nyugati lakosok közötti etnikai megkülönböztetésre támaszkodik.

139. Az eltérő bánásmód tehát az etnikai szempont *miatt* áll fenn, amely a közvetlen hátrányos megkülönböztetés egyértelmű esete.

140. A közvetlen hátrányos megkülönböztetés megállapítása céljából továbbá nem tartom relevánsnak, hogy bármilyen hátrányos megkülönböztetésre irányuló szándékot tulajdonítsunk a dán jogalkotónak.[63] Elegendő, ha a kevésbé kedvező bánásmód az etnikai kritériumra való támaszkodás következménye.

141. Ezt az álláspontot erősítik meg a Bíróságnak a CHEZ ítéletben tett megállapításai is, amelyek szerint „ha kitűnik, hogy valamely eltérő bánásmódot eredményező intézkedést faji vagy etnikai származáshoz fűződő okokból vezettek be, az ilyen intézkedést [a faji egyenlőségről szóló irányelv] 2. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében vett »közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek« kell minősíteni.”[64]

142. A dán kormány kifejtette, hogy az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény célja nem a nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik dán társadalomba való jobb integrációjának lehetővé tétele és ösztönzése. Az ilyen szándék ellen nem lehet kifogást emelni.

143. Az ellen a megállapítás ellen sem lehet kifogást emelni, ha tudományosan megalapozott, hogy a nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik nehezebben illeszkednek be a dán társadalomba, mint a nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik.[65] Ebben a tekintetben könnyű egyetérteni a Bizottsággal, hogy egy pluralista, demokratikus társadalomban nem szabadna, hogy bármilyen tabutéma legyen. Annak elismerése, hogy egy adott társadalomban egy etnikai csoportot érintő strukturális hátrány áll fenn, valójában szükséges lépés a valódi egyenlőség eléréséhez.[66]

144. Úgy értelmezem az egyenlőségre vonatkozó uniós jogot, mint amely valódi egyenlőség megteremtésére irányul, szemben a tisztán formális egyenlőséggel.[67] Ezért például a faji egyenlőségről szóló irányelv kimondja, hogy az egyenlő bánásmód elve nemcsak azt jelenti, hogy a közvetlen hátrányos megkülönböztetés tilos, hanem azt is, hogy közvetett hátrányos megkülönböztetés is tilos. A strukturális hátrányos megkülönböztetés a közvetett hátrányos megkülönböztetés egyik nehezen megszüntethető formája.

[63] A közvetlen megkülönböztetésnek a megkülönböztető szándékon keresztül történő meghatározásával kapcsolatos problémákról lásd: Campbell, C. és Smith, D., „Distinguishing Between Direct and Indirect Discrimination”, *Modern Law Review*, 2023, 307–330. o.

[64] A CHEZ ítélet 95. pontja.

[65] Egy ilyen következtetés azonban csak akkor fogadható el, ha tényeken és megfelelő kutatáson alapul, és nem sztereotípiákon és előítéleteken.

[66] Lásd e tekintetben: Marion Young, I, aki szerint „[a]hol a faji alapúvá tett strukturális egyenlőtlenség oly sok intézményt befolyásol, és potenciálisan oly sok embert megbélyegez és elszegényít, az ilyen igazságtalanság orvoslására törekvő társadalomnak először észre kell vennie a faji megkülönböztetés folyamatait, mielőtt korrigálhatná azokat.” „*Structural Injustice and the Politics of Difference*”, Kymlicka, W., *Multicultural Citizenship*, Princeton University Press, 1990 (2011), 79–116. o., 91. o.

[67] A különbségről lásd például: De Vos, M., „The European Court of Justice and the march to material equity in European Union anti discrimination law”, *International Journal of Discrimination and the Law*, 2020, 20(1). kötet, 62–87. o. Általánosabban, az egyenlőség fogalmának eltérő megközelítéseivel kapcsolatban lásd: McCrudden, Ch., „The New Concept of Equality”, Európai Jogi Akadémia, előadás az ERA Kongresszusi Központjában, Trier, 2003. június 2–3.

145. Az elismert strukturális egyenlőtlenségek azonban nem oldhatók meg a már eleve nehezebb helyzetben lévő etnikai csoporttal szembeni hátrányos megkülönböztetéssel. Az egyenlőségre vonatkozó uniós jog – többek között a faji egyenlőségről szóló irányelv – lehetővé teszik a beépített egyenlőtlenségek kezelésére irányuló pozitív intézkedéseket.[68] Így a tagállamok intézkedéseket fogadhatnak el az etnikai származáshoz kapcsolódó hátrányok ellensúlyozására. Míg az ilyen intézkedések előnyösek lehetnek a hátrányos helyzetű csoport számára anélkül, hogy egyidejűleg más csoport(ok) javát szolgálnák, a pozitív intézkedések nem lehetnek hátrányosan megkülönböztetőek a hátrányos helyzetű csoportokkal szemben, még akkor sem, ha úgy véljük, hogy ez hosszú távon előnyös lehet e csoportok számára.

146. Mondják, hogy „a pokolba vezető út is jó szándékkal van kikövezve”. A városrészek diverzifikálására irányuló törekvés valóban jó szándékú lehet. Az ilyen diverzifikáció azonban nem valósítható meg egy már hátrányos helyzetben lévő etnikai csoport kedvezőtlenebb helyzetbe hozásával. Azonban a jelenlegi helyzetben a dán jogszabály pontosan ezt teszi.

b) Megbélyegzés

147. Ez elvezet a második okhoz, amely miatt az állami tulajdonú lakásokról szóló törvényt közvetlenül hátrányosan megkülönböztetőnek lehet értelmezni – a megbélyegzéshez.[69]

148. E vita szempontjából a megbélyegzés alatt azt értem, hogy egy etnikai csoport tagjainak kizárólag az adott csoporthoz való vagy vélt tartozásuk alapján tulajdonítanak a társadalom által elítélt tulajdonságokat.

149. A CHEZ ügyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az ebben az ügyben szóban forgó gyakorlat sértő és stigmatizáló jellege, amely azt feltételezte, hogy egy etnikai csoport minden tagja jogellenes magatartás potenciális elkövetője, az egyik ok volt a kevésbé kedvező bánásmód megállapítására.[70]

150. Hasonlóképpen, egy jogszabály etnikai származáson alapuló hátrányosan megkülönböztetőnek tekinthető, ha valamely etnikai csoporttal kapcsolatos általános sztereotípiákon és előítéleteken alapul.[71]

151. E tekintetben az előzetes döntéshozatalra utaló határozat bizonyos szövegrészeket az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény előkészítő aktusaiból idéz[72] A gettók jogi fogalommeghatározására vonatkozó 2010-es javaslatban az szerepelt, hogy három kritériumot kell alkalmazni a gettó meghatározásakor: i. a nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik aránya, ii. a munkanélküliség és iii. a büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletek. Azt is tartalmazta e javaslat, hogy e három kritérium mindegyike, és így a „nem nyugati” mint kritérium önmagában is egy társadalmi probléma fennállását jelzi. A dán kormány stratégiája amint azt a fenti 25. pontban említettem, megállapította, hogy a nem nyugati lakosok körében párhuzamos társadalmak, azaz a dán társadalomban aktívan részt nem vevő személyek enklávéi jöttek létre. E dokumentum szerint az említett személyek nem vesznek részt, sőt nem is

[68] A faji egyenlőségről szóló irányelv 5. cikke.

[69] Néhány szakember kidolgozta azt a javaslatot, hogy a diszkriminációellenes jog célja a megbélyegzés elleni küzdelem legyen. Lásd: Solanke, I.. *Discrimination as Stigma: A Theory of Anti-discrimination Law*, Hart, Oxford, 2017.

[70] A CHEZ ítélet 84. pontjával összefüggésben értelmezett 87. pontja.

[71] Inspirációként az EJEB által a 2016. május 24-i Biao kontra Dánia ítéletben (CE:ECHR:2016:0524JUD003859010) tett megállapításokra lehet támaszkodni, amelyeket a tárgyaláson megvitattak. Lásd különösen ezen ítélet 126. pontját.

[72] Lásd a jelen előzetes döntéshozatalra utaló határozat 99–103. pontját.

kísérelnek meg aktívan részt venni a dán társadalomban és a munkaerőpiacon. Nem tartják magukat a dán értékekhez; például a nőket a férfiaknál alacsonyabb rendűnek tekintik, a társadalmi ellenőrzés és az egyenlőség hiánya pedig szűk korlátokat szab az egyének véleménynyilvánítási szabadságának.[73] Amiről tehát szó van, az a stratégia szerint „az ellenkultúra negatív spirálja”.

152. Azáltal, hogy e tulajdonságokat negatívnak és Dániában elfogadhatatlannak általánosítja, és azokat valamennyi nem nyugati országokból származó bevándorlónak és leszármazottaiknak tulajdonítja, az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény nemcsak előítéleteken alapulónak tűnik, hanem hozzájárul e sztereotipizálás és megbélyegzés fenntartásához is.

153. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy nincs semmilyen bizonyíték a párhuzamos társadalmak létezésére, vagy arra, hogy azok kizárólag a nem nyugati bevándorlók körében jöttek volna létre.[74] Ezt természetesen a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia. A dán kormány azonban, amikor a tárgyaláson arra kérték, hogy ismertesse azokat a kritériumokat, amelyek alapján megállapítják, hogy valamely személy nem integrálódott a dán társadalomba, a veszélyeztetett társadalmakat meghatározó társadalmi-gazdasági kritériumokra és a dán nyelvtudás hiányára hivatkozott. Ezek a kritériumok önmagukban nem jelzik azt, hogy az ilyen helyzetben lévő személyek nem „akarnak” beilleszkedni a dán társadalomba, vagy hogy csak a „nem nyugati bevándorlók és leszármazottaik” esetében vannak ilyen integrációs nehézségeik.

154. A nemzetközi szervezetek szintén megemlítették az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény megbélyegző potenciálját. Így az ENSZ Faji Megkülönböztetés Megszüntetésének Bizottsága aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy „a »nyugati« és »nem nyugati« kifejezések az e jogszabályok és a szakpolitikák alkalmazásában [Dániában] a »nem nyugatinak« minősítettek marginalizálódásához és megbélyegzéséhez vezethetnek, és ez megkülönböztetést teremthet a »valódi dánoknak« tekintett személyek és »mások« között”.[75] A „párhuzamos társadalmi tervet” értékelve az említett bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a jogszabályok diszkriminatív etnikai és faji elemmel való kiegészítése az élet különböző területein, például a foglalkoztatás, a lakhatás és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén megbélyegzéshez vezethet.[76]

155. Hasonlóképpen, az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága megállapította, hogy az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény „nemcsak etnikai származáson és állampolgárságon alapuló megkülönböztetést eredményez, hanem tovább marginalizálja a [nem nyugati országokból származó] lakosokat”.[77]

156. Így paradox módon a dán jogszabály, amelyet azért hoztak, hogy a nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik könnyebben beilleszkedjenek a dán társadalomba, úgy tűnik, éppen ellenkező hatást vált ki. Az etnikai alapon történő megbélyegzés állandósításával megnehezíti a „nem nyugati bevándorlók és leszármazottaik” csoportjának tagjai számára a munkakeresést, a tisztelet megszerzését és a dán társadalomban való egyenrangú részvételt.

[73] Közvetlen fordításban a terv szövege a következőket tartalmazta: „Olyan polgárok csoportját nyertük meg, akik nem fogadják el teljes mértékben a dán normákat és értékeket. Ahol a nőket néha alacsonyabb értékűnek tartják, mint a férfiakat. Ahol a társadalmi ellenőrzés és a nemek közötti egyenlőtlenség olykor szűk korlátokat szab az egyéni szabadságjogoknak”. Idézve innen: Tireli, U., „Shaping Strict Migrant Policies through Housing Strategies in Denmark”, *Migration and Diversity*, 2024, 151–163. o., 160. o.

[74] Lásd például: Barse, M. „Parallelsamfund er noget, politikerne har opfundet”, 2018. február 20., elérhető itt: https://videnskab.dk/kultur-samfund/parallelsamfund-ernoget-politikerne-har-opfundet) (legutóbb 2025. február 3-án megtekintve, dánból angolra gépi fordítás).

[75] Lásd: Faji Megkülönböztetés Megszüntetésének Bizottsága, i.m., 10. pont.

[76] Uo., 12. pont.

[77] Lásd: Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága, „Dánia hatodik időszakos jelentéséhez fűzött záró észrevételek”, 2019. november 12., E/C.12/DNK/CO/6, 51. pont.

157. Összefoglalva, a dán jogszabályi rendszer, amely alatt az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény és az e törvény alapján elfogadandó fejlesztési tervek értendők, úgy tűnik, hogy etnikai kritériumon („nem nyugati”) alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósít meg. Először is, ez a rendszer az ilyen kritériumhoz kapcsolódó valamennyi személyt bizonytalan helyzetbe hoz az otthonhoz való joguk biztonsága tekintetében, ami azt eredményezi, hogy más, hasonló lakóövezetek bérlőivel összehasonlítva kevésbé kedvező bánásmódban részesülnek. Másodszor, megbélyegzi azt az etnikai csoportot, amelynek strukturális hátrányát elismerték a dán társadalomba való beilleszkedési képessége tekintetében, és ezáltal inkább korlátozza, mintsem javítja a dán társadalomba való beilleszkedési esélyeiket.

158. A fentiek alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy a második kérdésre azt a választ adja, hogy az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény alapján bevezetett dán szabályozási rendszer közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül.

2. Alternatív megoldás: közvetett hátrányos megkülönböztetés

159. A Bizottság úgy vélte, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő jogviták alapjául szolgáló helyzeteket közvetett hátrányos megkülönböztetésnek kell minősíteni.

160. A Bizottság szerint ez azért van így, mert azokat a bérlőket, akiknek a bérleti szerződését megszüntették, nem etnikai kritérium alapján választották ki. A Ringparken területén a kritériumok a bérlők vagy élettársaik jövedelmi szintje és az elmúlt hat hónapban velük szemben hozott büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletek voltak. A Mjølnerparken területén két teljes lakótömböt értékesítettek, így valamennyi bérleti szerződést meg kellett szüntetni. E bérlők között azonban sok olyan dán állampolgár volt, aki Dániában született, és nem tartozott a „nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik” csoportjába.

161. Ha a Bíróság így értelmezné az ügyet, akkor azt javaslom, hogy az állami tulajdonú lakásokról szóló törvénynek a bérleti szerződések megszüntetésére gyakorolt hatását legalábbis közvetett hátrányos megkülönböztetésként kell értelmezni.

162. E törvény értelmében a fejlesztési terveket, amelyek egyes esetekben a bérleti szerződések egyoldalú megszüntetéséhez vezettek, csak azokon a területeken kell megalkotni, ahol a lakosok több mint 50%-a „nem nyugati országokból származó bevándorló és leszármazottaik”. Az ilyen helyzetre alkalmazott egyszerű matematika azt sugallja, hogy nagyobb az esélye annak, hogy egy „nem nyugati” bérlő bérleti szerződését megszüntetik, mint egy „nyugati” bérlőét, mivel előre tudvalevő, hogy a környéken több „nem nyugati” lakos él, mint „nyugati”.

163. Ezért – amint azt a Bizottság javasolta – a nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik nagyobb mértékben ki vannak téve a bérleti szerződésük megszüntetése kockázatának.

164. Közvetett megkülönböztetés valósul meg, amikor statisztikailag egy semleges szabály egy etnikai csoportot jobban érint, mint más csoportokat.

165. Mindazonáltal az ilyen különös hátrány, amelyet egy etnikai csoport szenved el, igazolható, ha a semleges szabály egy jogos célt szolgál, és arra arányos módon törekszik. Ennek megítélése a nemzeti bíróság feladata.

166. Az érv itt az, hogy az intézkedéseket azokban a városrészekben, ahol a lakosság többsége „nem nyugati”, azért hozzák, hogy lehetővé tegyék a dán társadalomba való jobb beilleszkedésüket.[78] A lakóövezet szerkezetének megváltoztatása úgy értelmezhető, mint az ilyen integráció fokozása.

167. Annak értékeléséhez, hogy a közvetett hátrányos megkülönböztetés igazolható-e, a nemzeti bíróságnak először azt kell megállapítania, hogy a dán jogalkotó mit ért a dán társadalomba való sikeres beilleszkedés alatt. A tárgyaláson a dán kormány kifejtette, hogy ez magában foglalja a munkaerőpiacon való részvételt, a büntetlen előéletet és a dán nyelv ismeretét.

168. Annak megértése, hogy mit jelent a sikeres integráció, szükséges ahhoz, hogy a Bíróság áttérjen az arányossági elemzésre. E feladat során a kérdést előterjesztő bíróságnak először azt kell megvizsgálnia, hogy az állami tulajdonú lakások számának az egyes városrészekben a bérleti jogviszony megszüntetése révén csökkentése megvalósíthatja-e az integrációt (jobb foglalkoztatás, dán nyelvtudás, bűnözés csökkenése stb.). Értékelnie kell továbbá ezen intézkedés következetességét, és hogy indokolt-e kizárólag a nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik integrációját célzó intézkedéseket tenni. Ha egy ilyen szakpolitikai döntés az uralkodó társadalmi előítéleteken alapul, és nem azon tudományos bizonyítékon, hogy a bevándorlók nehezebben integrálódnak, akkor a szakpolitikai cél megkérdőjelezhető.[79]

169. Az arányossági elemzés következő lépéseként a nemzeti bíróságnak fel kell mérnie, hogy az állami tulajdonú lakások számának csökkentése szükséges volt-e az integráció megvalósításához. Ez akkor lenne így, ha ugyanazt a célt nem lehetett volna elérni a szóban forgó bérlők lakhatási jogait kevésbé korlátozó intézkedésekkel. E tekintetben e bíróságnak esetleg részletesebben ki kell térnie a dán kormány azon érveire, hogy már próbálkozott más intézkedésekkel, de nem járt sikerrel. Végül, még ha az állami tulajdonú lakhatás csökkentése megfelelő és szükséges intézkedés is a jogszabályban meghatározott integrációs célok eléréséhez, az arányossági elemzés utolsó szakasza megköveteli, hogy a nemzeti bíróság mérlegelje az ilyen célkitűzés értékét a lakhatási jogokba való beavatkozás intenzitásával szemben. Ha úgy ítéli meg, hogy az ilyen jog túlzottan sérült, e bíróság aránytalannak találhatja az intézkedést, aminek következtében lehetséges, hogy a jogalkotónak újra kell fogalmaznia az integráció legitim célját.

170. Az a véleményem, és a jelen indítvány 130–153. és 156. pontjában kifejtett okok miatt szkeptikus vagyok azzal kapcsolatban, hogy a dán állami tulajdonú lakhatási jogszabályt igazolhatja a „nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik” integrációjának lehetővé tételére irányuló cél. Mindenesetre, amint azt már kifejtettem, számomra nem tűnik meggyőzőnek, hogy az állami tulajdonú lakásokról szóló törvény által alkalmazott „nyugati / nem nyugati” kritérium által a bérleti szerződések megszüntetésére gyakorolt hatását semleges szabályként lehetne értelmezni.

171. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy az olyan helyzet, mint amelyet az állami tulajdonú lakásokról szóló dán törvény által létrehozott, inkább közvetlen, mintsem közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül.

[78] Még ha magától értetődő is, hogy az integráció lehetővé tétele kívánatos és legitim cél, korántsem könnyű megtalálni a megfelelő határvonalat a multikulturalizmus és a különbségek elfogadása, valamint a tolerancia határai között. Az általános vitát lásd: Joppke, C., „The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy”, *The British Journal of Sociology*, 2004, 237–257. o..

[79] Lásd analógia útján: 2008. július 17-i Corporación Dermoestética ítélet (C-500/06, EU:C:2008:421, 39. pont); 2019. július 4-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-377/17, EU:C:2019:562, 92. pont); 2021. február 3–i Fussl Modestraße Mayr ítélet (C-555/19, EU:C:2021:89, 70. pont).

IV. Végkövetkeztetés

172. A fentiekre figyelemmel azt javaslom, hogy a Bíróság az Østre Landsret (keleti fellebbviteli bíróság, Dánia) által feltett kérdésekre a következő választ adja:

(1) A személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv 1. és 2. cikkében szereplő „etnikai származás” fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az magában foglalja személyek „nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaikként” meghatározott csoportját.

(2) Azt a rendszert, amely olyan fogalmakat használ, mint a „nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik” egy olyan környék kategorizálására, amelyben az állami tulajdonú lakások számát csökkentik a 2000/43 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében vett közvetlen hátrányos megkülönböztetésként kell értelmezni.