Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
TAMARA ĆAPETA
esitatud 13. veebruaril 2025[1]

Kohtuasi C-417/23

Slagelse Almennyttige Boligselskab,
Afdeling Schackenborgvænge
versus
MV,
EH,
LI,
AQ ja LO,
menetlusse kaasatud isikud:
BL – Danmarks Almene Boliger,
Institut for Menneskerettigheder
ning
XM,
ZQ,
FZ,
DL,
WS,
JI,
PB,
VT,
YB,
TJ,
RK
versus
Social-, Bolig- og Ældreministeriet,
menetlusse kaasatud isikud:
Institut for Menneskerettigheder,
FN særlige rapportør E. Tendayi Achiume,
FN særlige rapportør Blakrishnan Rajagopa

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Østre Landsret (idapiirkonna apellatsioonikohus, Taani))

[1] Algkeel: inglise.

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2000/43/EÜ – Isikute võrdne kohtlemine sõltumata nende rassilisest või etnilisest päritolust – Riigisisesed õigusnormid, mis nõuavad arengukavade kehtestamist teatud „paralleelühiskondadeks“ nimetatud elamupiirkondades – Kriteerium „mujalt kui lääneriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad“ – Mõisted „etniline päritolu“, „otsene diskrimineerimine“ ja „kaudne diskrimineerimine“

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas kohtuasjas tuleb Euroopa Kohtul tõlgendada rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi teatud tahke.[2] Eelkõige on Euroopa Kohtul võimalus täpsustada, mida mõistetakse kõnealuses direktiivis mõiste „etniline päritolu“ all, ning piiritleda otsese ja kaudse diskrimineerimise mõisteid.

2. Käesolev eelotsusetaotlus tuleneb mitmest Taani riigisisestes kohtutes peetavast vaidlusest seoses riigisiseste õigusaktidega, mis nõuavad arengukavade vastuvõtmist munitsipaalelamuüksuste jaoks teatud elamurajoonides, mida nimetatakse „paralleelühiskondadeks“ (varem „getod“) ja mida nimetatakse selliselt seetõttu, et nende piirkondade elanikkonna enamus on „mujalt kui lääneriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad“. Euroopa Kohtu otsus käesolevas kohtuajas on otsustav ka mitme teise Taani kohtutes menetluses oleva kohtuasja jaoks.[3]

II. Taustteave, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

A. Asjassepuutuv Taani õigus

3. Taani Kuningriik täiendas 2010. aastal seadust munitsipaaleluasemete kohta (Almenboligloven) §-ga 61a.[4] Seda seadust on hiljem kahel korral uuesti muudetud, esiteks 2018. aastal, mil kehtestati käesolevas kohtuasjas kõne all olev kord, ja seejärel 2021. aastal, mil kehtestati teatud (peamiselt terminoloogilised) muudatused (edaspidi „munitsipaaleluasemete seadus“). Termin „geto“ asendati terminiga „paralleelühiskond“ ja varasem termin „väga probleemne getopiirkond“ asendati terminiga „ümberkujundatav piirkond“.

4. Põhikohtuasja vaidluse jaoks asjasse puutuvad olulised sätted on munitsipaaleluasemete seaduse §-d 61a, 168a ja 168b.

5. Paragrahvis 61a määratletakse kolm liiki munitsipaaleluasemete piirkondi.

[2] Nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (EÜT 2000, L 180, lk 22; ELT eriväljaanne 20/01, lk 23; edaspidi „rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv“).

[3] Eelotsusetaotluse punktis 2 viidatakse, et samalaadseid küsimusi uuritakse ka mitmes teises Taani kohtus arutlusel olevas kohtuasjas, sealhulgas seitsmes kohtuasjas Højesteretis (Taani kõrgeim kohus) ja kahes kohtuasjas retten i Aarhusis (Aarhusi piirkondlik kohus, Taani). Højesteret (kõrgeim kohus) on otsustanud peatada kohtuasjade menetlemise, kuni Euroopa Kohus arutab nendes kohtuasjades eelotsuse küsimusi.

[4] Kõigepealt on oluline märkida, et selle seaduse pealkirja esialgne tõlge oli *sotsiaal*eluasemete seadus. Kohtuistungil aga selgitasid MV jt, sealhulgas BL, et selline tõlge on eksitav, kuna sellised eluasemed, mida selle seadusega reguleeritakse, ei ole kättesaadavad mitte üksnes sotsiaalabi vajavatele isikutele, vaid kõigile Taani elanikele. Sel põhjusel olen otsustanud tõlkida pealkirja munitsipaaleluasemete seaduseks, mis näib kohasem.

6. Esiteks: „haavatav elamupiirkond“ on piirkond, mis vastab vähemalt kahele järgmisest neljast tingimusest („sotsiaalmajanduslikud tingimused“):

„(1) 18–64-aastaste elanike osakaal, kellel puudub seos tööturu või haridusega, on üle 40%, mis on arvutatud viimase kahe aasta keskmisena.

(2) Karistusseadustiku, relvaseaduse või uimastiseaduse alusel süüdi mõistetud elanike osakaal on vähemalt kolm korda suurem kui riigi keskmine, mis arvutatakse viimase kahe aasta keskmisena.

(3) 30–59-aastaste elanike osakaal, kellel on ainult algharidus, ületab 60%.

(4) 15–64-aastaste maksumaksjate keskmine brutosissetulek piirkonnas, välja arvatud haridust omandavad isikud, on väiksem kui 55% sama rühma keskmisest brutosissetulekust piirkonnas.“ [5]

7. Teiseks, „paralleelühiskond“ (varem „geto“) on piirkond, mis sarnaselt „haavatavale elamupiirkonnale“ vastab kahele neljast sotsiaalmajanduslikust tingimusest, kuid kus *lisaks sellele* on üle 50% elanikest „mujalt kui lääneriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad“. [6]

8. Kolmandaks, „ümberkujundatav piirkond“ (varem „väga probleemne getopiirkond“) on piirkond, mis on vastanud paralleelühiskonna tingimustele viimase viie aasta vältel. [7]

9. Pädev ministeerium avaldab nende erinevate elamupiirkondade loetelu iga aasta 1. detsembril. [8]

10. Mõisteid „lääneriikide“ ja „muude kui lääneriikide“ ei ole munitsipaaleluasemete seaduses määratletud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab aga sellele, et need terminid võeti üle Taani statistikaametilt (Danmarks Statistik), kes on neid kasutanud statistilistel eesmärkidel. Niisiis:

„Lääneriikide hulka kuuluvad EL, Andorra, Austraalia, Kanada, Island, Liechtenstein, Monaco, Uus-Meremaa, Norra, San Marino, Šveits, Ühendkuningriik, USA ja Vatikani Linnriik.

Muude kui lääneriikide hulka kuuluvad Euroopa riigid Albaania, Valgevene, Bosnia ja Hertsegoviina, Kosovo, Makedoonia, Moldova, Montenegro, Venemaa, Serbia, Nõukogude Liit, Türgi, Ukraina ja Jugoslaavia. Kõik Aafrika, Lõuna- ja Kesk-Ameerika ning Aasia riigid. Kõik Okeaania riigid (välja arvatud Austraalia ja Uus-Meremaa) ja kodakondsuseta isikud.“

11. Lisaks selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et „sisserändaja“ on isik, kes on sündinud välismaal ja kelle kumbki vanematest ei ole sündinud Taanis või on Taani kodanik. „Järeltulija“ on isik, kes on sündinud Taanis, kuid kelle kumbki vanematest ei ole Taani kodanik ega sündinud Taanis, või kelle vanemad, isegi kui nad sündisid Taanis ja omandasid Taani kodakondsuse, säilitasid ka oma välisriigi kodakondsuse.

[5] Munitsipaaleluasemete seaduse § 61a lõige 1.

[6] Munitsipaaleluasemete seaduse § 61a lõige 2.

[7] Munitsipaaleluasemete seaduse § 61a lõige 4.

[8] Nagu on sätestatud munitsipaaleluasemete seaduse § 61a lõikes 6.

12. Seoses piirkondadega, mida määratletakse „ümberkujundatavate piirkondadena“, nõuab munitsipaaleluasemete seadus teatud meetmete võtmist. Selle seaduse § 168a lõikes 1 on sätestatud, et munitsipaalelamuühistud, millele kuuluvad sellised elamupiirkonnad, peavad koos kohaliku omavalitsusega koostama arengukava. Social-, Bolig- og Ældreministeriet (sotsiaal-, elamumajandus- ja eakate ministeerium, Taani) peab arengukava heaks kiitma.

13. Munitsipaaleluasemete seaduse § 168b lõike 1 kohaselt peavad sotsiaaleluasemeid haldav ühistu ja kohalik omavalitsus määrama arengukavas kindlaks, kuidas vähendatakse munitsipaaleluasemete osakaalu ümberkujundatavas piirkonnas 1. jaanuariks 2030 maksimaalselt 40%-ni eluasemete koguarvust.

14. Selle eesmärgi saavutamiseks võib arengukavas muu hulgas ette näha kinnistute müüki eraarendajatele või nende lammutamist või perede eluasemete ümberehitamist noortele mõeldud eluasemeteks. Sel juhul tuleb varasemate üürnike üürilepingud lõpetada. Munitsipaaleluasemete seaduses on sätestatud, et kohalik omavalitsus on kohustatud leidma sellistele üürnikele uue eluaseme ja katma nende kulud.

B. Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

15. Põhikohtuasjad puudutavad kahte erinevat ümberkujundatavat piirkonda: Ringparkeni, mis kuulub Slagelse omavalitsusüksuse alla, ja Mjølnerparken, mis asub Kopenhaagenis (Taani).

16. Ringparken kuulub elamuühingule Slagelse Almennyttige Boligselskab („SAB“).[9] See nimetati alates 1. detsembrist 2018 „väga probleemseks getopiirkonnaks“ (nüüd „ümberkujundatav piirkond“), sest see elamupiirkond vastas kõigile neljale sotsiaalmajanduslikule tingimusele ja lisaks kuulus 55,6% selle elanikest kategooriasse „mujalt kui lääneriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad“.

17. Selle piirkonna arengukava alusel lõpetas SAB 17. veebruaril 2020 Schackenborgvænges 17 üürilepingut.[10] Lepingud lõpetati heakskiidetud kriteeriumide kohaselt ja esitatud teabe järgi ei valitud üürnikke, kelle üürilepingud lõpetati, selle alusel, kas nad on „mujalt kui lääneriikidest pärit sisserändajad või nende järeltulijad“.[11] Neile üürnikele pakuti uut püsivat eluaset.[12]

18. Esimesed neli kohtuasja puudutavad viit üürnikku, kes vaidlevad vastu oma üürilepingu lõpetamisele. Seetõttu alustas SAB menetlust pädevas riigisiseses kohtus, et kohus tuvastaks, et need üürnikud peavad tunnistama, et nende üürilepingute lõpetamine on õiguspärane.[13]

19. Viies kohtuasi puudutab Mjølnerparkeni ümberkujundatavat piirkonda Kopenhaagenis, mida haldab elamuühistu Bo-Vita.[14]

[9] SAB on Slagelse linnavalitsusele kuuluv mittetulunduslik äriühing https://www.dabbolig.dk/slagelse-almennyttige-boligselskab/.

[10] SAB selgitas kohtuistungil, et arengukava kohaselt kujundataks ümber Schackenborgvænge kvartal, mille tulemuseks on võimalikult väike arv üürilepinguid, mis tuleks lõpetada. Seejärel müüs SAB Schackenborgvænge äriühingule Estate Invest A/S, kuid on sellegipoolest põhikohtuasjas hageja.

[11] Kasutati samu tingimusi, mis on ette nähtud munitsipaaleluasemete saamiseks ümberkujundatavates piirkondades, st et leibkonnas ei ole kedagi viimase kuue kuu jooksul süüdi mõistetud ja on olemas sissetuleku teatud tase.

[12] Põhikohtuasja üürnikud vaidlustavad pakutava eluaseme suuruse ja hinna võrdväärsuse. Selliste faktiliste asjaolude kindlakstegemine on igal juhul riigisisese kohtu ainupädevuses.

[13] Alates 1. detsembrist 2021 ei käsitata Ringparkenit enam ümberkujundatava piirkonnana, sest see ei vasta enam sotsiaalmajanduslikele tingimustele. Siiski on SAB endiselt kohustatud rakendama selle piirkonna jaoks heakskiidetud arengukava.

[14] Ka Bo-Vita on munitsipaalelamuühistu, mis on asutatud 1951.

20. Mjølnerparken nimetati 1. detsembril 2018 „väga probleemseks getopiirkonnaks“ (nüüd „ümberkujundatav piirkond“), sest see elamupiirkond vastas kolmele neljast sotsiaalmajanduslikust tingimusest ja seetõttu, et 80% selle elanikest kuulus kategooriasse „mujalt kui lääneriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad“. [15]

21. Selle põhjal koostas Bo-Vita 8. mail 2019 arengukava, mille pädev ministeerium 10. septembril 2019 heaks kiitis. Kava hõlmas teatud korterelamute müümist. Sellest tulenevalt pidi see ühistu lõpetama üürnike üürilepingud, kellele pakuti uut eluaset.

22. Mjølnerparkeni 11 elanikku esitas 27. mail 2020 hagi pädeva ministeeriumi vastu, väites, et Mjølnerparkeni arengukava heakskiitmine ministeeriumi poolt on kehtetu muu hulgas seetõttu, et kava põhineb munitsipaaleluasemete seaduse § 61a lõikel 4. Ministeerium palus jätta hagi rahuldamata.

23. Nimetatud viis kohtuasja on esitatud esimeses astmes läbivaatamiseks Østre Landsretile (idapiirkonna apellatsioonikohus, Taani), sest leitakse, et need tõstatavad põhimõttelisi küsimusi.

24. Nimetatud kohus kahtleb selles, kas riigisisesed õigusaktid on kooskõlas rassilise võrdõiguslikkuse direktiiviga.

25. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab selle kohtuasja tausta selgitades sellele, et enne 2018. aasta muudatusi oli Taani valitsus koostanud strateegia pealkirjaga „Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030“ („Taani ilma paralleelühiskondadeta – mitte ühtegi getot aastaks 2030“), [16] milles rõhutati soovi sidusa Taani järele, „kus ei ole paralleelühiskondi“ muu kui lääneriigi taustaga inimeste seas. Eelotsusetaotlusest tuleneb ka, et „paralleelühiskondade keskne probleem on mujalt kui lääneriikidest pärit sisserändajate ja nende järeltulijate puudulik integreerumine“.

26. Neil asjaoludel esitas Østre Landsret (idapiirkonna apellatsioonikohus, Taani) Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi] artikli 2 lõike 2 punktides a ja b kasutatud terminit „etniline päritolu“ tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab sellistel asjaoludel nagu käesolevas kohtuasjas – kus Taani munitsipaaleluasemete seaduse kohaselt tuleb vähendada perede sotsiaaleluasemete osakaalu nn ümberkujundatavates piirkondades ja kus ümberkujundatavaks piirkonnaks liigitamise tingimuseks on see, et üle 50% elamupiirkonna elanikest on „mujalt kui lääneriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad“ – isikute rühma, mida määratletakse kui „mujalt kui lääneriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad“?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on täielikult või osaliselt jaatav, siis kas artikli 2 lõike 2 punkte a ja b tuleb tõlgendada nii, et käesolevas asjas kirjeldatud kord kujutab endast otsest või kaudset diskrimineerimist?“

[15] Alates 1. detsembrist 2023 ei käsitata Mjølnerparkenit enam „ümberkujundatava piirkonnana“, sest selle elanike arv on langenud alla 1000.

[16] Taani valitsus, „Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030“, 1. märts 2018; kättesaadav: https://www.regeringen.dk/media/4937/publikation_%C3%A9t-danmark-uden-parallelsamfund.pdf.

C. Käesoleva kohtuasja menetluse käik

27. Euroopa Kohtule on kirjalikud seisukohad esitanud SAB, XM jt, BL – Danmarks Almene Boliger (BL – Taani munitsipaaleluasemed, „BL“), Institut for Menneskerettigheder (Taani Inimõiguste Instituut), ÜRO eriraportöörid T. Achiume ja B. Rajagopa, Taani valitsus, Hispaania valitsus ja Euroopa Komisjon.

28. 30. septembri 2024. aasta kohtuistungil esitasid oma suulised seisukohad SAB, MV jt, XM jt, BL, Taani inimõiguste instituut, ÜRO eriraportöörid T. Achiume ja B. Rajagopa, Taani valitsus ja Euroopa Komisjon.

III. Analüüs

A. Käesoleva ettepaneku ülesehitus

29. Käesolevas kohtuasjas tuleb Euroopa Kohtul tõlgendada rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi teatud tahke Taani munitsipaaleluasemete seadusest tulenevatel konkreetsetel asjaoludel.

30. Nimetatud seadus kohustab munitsipaalelamuühistuid võtma kokkuleppel vastava kohaliku omavalitsusega vastu arengukavad, mille eesmärk on vähendada munitsipaalelamuüksuste arvu 40%-ni piirkondades, mis on nimetatud ümberkujundatavateks piirkondadeks (või sama seaduse varasemas redaktsioonis väga probleemseteks getopiirkondadeks). Selliseid piirkondi eristab teistest võrdlemisi ebasoodsa sotsiaalmajandusliku olukorraga piirkondadest see, et neis elab üle 50% inimesi, keda kirjeldatakse kui „mujalt kui läänеriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad“.

31. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses olevates vaidlustes asjasse puutuvas kahes ümberkujundatavas piirkonnas – Ringparkenis (Slagelses) ja Mjølnerparkenis (Kopenhaagenis) – lõpetati arengukavade tõttu munitsipaalelamuüksustes ühepoolselt mitu üürilepingut.

32. Kas selliseid tagajärgi, mis tulenesid munitsipaaleluasemete seadusest, saab iseloomustada kui diskrimineerimist etnilise päritolu alusel, mis on vastuolus rassilise võrdõiguslikkuse direktiiviga?

33. Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi eesmärk on kõrvaldada diskrimineerimine üksnes nendel kahel alusel: rass ja etniline päritolu; teisi keelatud aluseid reguleerivad teised liidu direktiivid.[17]

34. Seetõttu on see direktiiv kohaldatav üksnes siis, kui vahetegemine läänеriikidest ja mujalt kui läänеriikidest pärit sisserändajate ja nende järeltulijate vahel põhineb „etnilise päritolu“ kriteeriumil. Kompaktsuse huvides viitan sellele vaheteole kui „läänеriikide/muude kui läänеriikide kriteeriumile“.

35. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku, mille kohaselt kuulub „läänеriikide/muude kui läänеriikide kriteerium“ tõepoolest mõiste „etniline päritolu“ kohaldamisalasse. Selle põhjal teen ettepaneku, mille kohaselt viib see järelduseni, et sellest põhjustatud diskrimineerimise puhul on tegemist otsese diskrimineerimisega. Minu analüüs on liigendatud järgmiselt.

[17] Vt nt 27. novembri 2000. aasta direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (EÜT 2000, L 303, lk 16; ELT eriväljaanne 05/04, lk 79) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2006. aasta direktiiv 2006/54/EÜ meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuesti sõnastatud) (ELT 2006, L 204, lk 23).

36. Jaotises C ja vastusena esimesele eelotsuse küsimusele näitan, miks tuleb läänеriikide/muude kui läänеriikide kriteeriumi mõista nii, et see põhineb etnilise päritolu kriteeriumil.

37. Jaotises D ja vastusena teisele eelotsuse küsimusele väidan, et ebasoodne kohtlemine, mis tuleneb sellisel kriteeriumil põhinevatest asjasse puutuvatest õigusaktidest, on otsese diskrimineerimise juhtum. Selgitan, et see on nii hoolimata asjaolust, et nende isikute valik, kelle üürilepingud arengukavade alusel lõpetati, ei tuginenud läänеriikide/muude kui läänеriikide kriteeriumile. Juhul kui Euroopa Kohus ei peaks minu ettepanekuga nõustuma, esitan teise võimalusena argumente, mis põhinevad kaudsel diskrimineerimisel.

38. Enne kui asun eespool nimetatud küsimusi analüüsima, käsitlen jaotises B kahte sissejuhatavat küsimust, mis puudutavad rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi kohaldatavust käesoleva kohtuasja asjaoludele.

B. Sissejuhatavad küsimused, mis puudutavad rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi kohaldamisala

1. Millise rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikli 3 lõike 1 punkti kohaldamisalas asub käesolev kohtuasi: e, f või h?

39. Esimene sissejuhatav küsimus, mille esitas komisjon, puudutab seda, kas munitsipaaleluasemete seadus kuulub rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikli 3 lõike 1 punkti e (sotsiaalkaitse, sealhulgas sotsiaalkindlustus ja tervishoid), punkti f (sotsiaaltoetused) või punkti h (avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste kättesaadavus, sealhulgas eluase) kohaldamisalasse.

40. Komisjon leiab, et munitsipaaleluase kujutab endast sotsiaalset eelist ja seetõttu kuulub käesolev kohtuasi rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikli 3 lõike 1 punkti f kohaldamisalasse.

41. Võttes arvesse BL ja üürnike – kes esindasid kahe erineva munitsipaaleluaseme piirkondi – selgitusi, mida nad esitasid mõlema kohtuasja kohtuistungil, ning olles tutvunud Taani munitsipaaleluasemete süsteemi reeglitega,[18] olen seisukohal, et Taani munitsipaaleluase on teenus ja kuulub seega rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikli 3 lõike 1 punkti h kohaldamisalasse.

42. Munitsipaaleluasemed moodustavad 20% Taani eluasemete koguarvust ja pakuvad elamispinda umbes ühele miljonile inimesele. Perede munitsipaaleluasemeid ehitavad ja üürivad välja munitsipaalelamuühistud. Linna- ja maapiirkondades on peaaegu 700 sellist erineva suurusega ühistut. Tegemist on mittetulunduslike organisatsioonidega, mille eesmärk on pakkuda Taani elanikele taskukohast eluaset. Munitsipaaleluaseme saamisel ei ole sissetulekupiirangut ja kõik üle 15-aastased inimesed võivad lasta end (tasu eest) ootenimekirjadesse kanda. Eluaseme üür on turuhinnast madalam, kuna see on mõeldud üksnes selleks, et katta eluaseme haldamise kulusid, millele lisanduvad hoolduskulud. Üürnikud maksavad aga munitsipaaleluasemete kasutamise eest täies ulatuses üüri.

[18] Taani munitsipaalelamute süsteemi käsitlevad eeskirjad võib leida dokumendist Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v. (määrus, millega muudetakse määrust munitsipaaleluasemete käitamise kohta), *BEK* nr 1368, 28. november 2018.

43. Arvestades Taani munitsipaaleluasemete süsteemi nimetatud jooni olen arvamusel, et käesoleva kohtuasja asjaolud kuuluvad rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikli 3 lõike 1 punkti h kohaldamisalasse, olles seotud „avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste osutamisega, sealhulgas eluasemega“.

44. Sellist seisukohta toetab täiendavalt rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi seadusandlik kujunemislugu. Komisjoni algses ettepanekus oli viide „ligipääsule kaupadele ja teenustele ning kaupade ja teenuste osutamisele“, ilma et selles oleks sõnaselgelt nimetatud eluaset.[19] Mitu liikmesriiki vaidles vastu kaupade ja teenuste lisamisele kõnealuse direktiivi reguleerimisalasse. Tasub meenutada, et teisi keelatud aluseid – usutunnistus või veendumused, puue, vanus ja seksuaalne sättumus – hõlmava paralleelselt vastu võetud võrdõiguslikkuse raamdirektiivi reguleerimisalasse kaupade ja teenuste osutamist ei lisatud.[20] Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi kontekstis oli lahenduseks lisada „avalikkusele pakutavad“ kaubad ja teenused. Mis puudutab fraasi „sealhulgas eluase“ lisamist, siis selle sõnastuse pakkus välja Euroopa Parlament,[21] ja see lisati komisjoni muudetud ettepanekusse.[22] Pärast seda, kui saavutati kokkulepe „avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste“ lisamises rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi reguleerimisalasse, „ei olnud raskusi selle selgitamisega, et eluase kuulub samuti kaupade ja teenuste määratluse alla“.[23]

2. Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikli 3 lõike 1 esimese lause tähendus

45. Teine sissejuhatav küsimus, mis esitati kohtuistungil, puudutab seda, kuidas tõlgendada rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikli 3 lõike 1 sissejuhatavat lauset, mis algab järgmiste sõnadega: „*Ühendusele antud volituste piires* kohaldatakse käesolevat direktiivi […]“.[24]

46. Konkreetsemalt: kuna käesolev kohtuasi puudutab riigisiseseid õigusakte, millega reguleeritakse munitsipaaleluasemeid, mis on poliitikavaldkond, mille puhul aluslepingud ei anna Euroopa Liidule reguleerimispädevust, tõstatab esitatud küsimus üldisema, konstitutsioonilise küsimuse selle kohta, kas rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi saab kohaldada sellisele poliitikale, ilma et see riivaks riigi pädevust.

47. Sellega seoses on kõigepealt oluline märkida, et direktiivi artikli 3 lõike 1 sissejuhatav lause peegeldab ELTL artikli 19 sõnastust, mille puhul on tegemist õigusliku alusega, mis võimaldas selle direktiivi vastuvõtmist.[25]

[19] Ettepanek võtta vastu nõukogu direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (COM(99) 566 (final), 25.11.1999.

[20] Vt nt selle direktiivi artikkel 3.

[21] Kodanikuvabaduste ning justiits- ja siseasjade komisjoni 16. mai 2000. aasta aruanne ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (COM(1999) 566 – C5-0067/2000 – 1999/0253(CNS)).

[22] Muudetud ettepanek võtta vastu nõukogu direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (COM(/2000) 328 (final)) (EÜT 2000, C 311E, lk 169).

[23] Vt sellega seoses Tyson, A., „The Negotiation of the European Community Directive on Racial Discrimination“, *European Journal of Migration and Law*, 2001, punktid 199–229, lk 208.

[24] Kohtujuristi kursiiv.

[25] See säte kehtestati Amsterdami lepinguga ja rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi vastuvõtmise ajal see sätestatud Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 13.

48. See õiguslik alus annab Euroopa Liidu Nõukogule volitused võtta vastu õigusakte, et võidelda muu hulgas rassilisel või etnilisel päritolul põhineva diskrimineerimise vastu. Selliste õigusaktide puhul on nõutav nõukogu ühehäälne otsus ja parlamendi nõusolek. ELTL artikli 19 sissejuhatavas lauses on öeldud, et selline õigusakt võetakse vastu „ilma et see piiraks aluslepingute teiste sätete kohaldamist ja *talle liidu poolt antud volituste piires*“.[26]

49. Seda sätet võib vaadata liikmesriikide kui aluslepingute valitsejate reaktsioonina arvamusele 2/94,[27] milles Euroopa Kohus leidis, et EÜ asutamislepingu kohane Euroopa Ühendus ei saa ühineda Euroopa inimõiguste konventsiooniga (EIÕK), kuna toonased aluslepingud ei andnud talle pädevust inimõiguste valdkonnas.

50. Seega lisati aluslepingutesse ELTL artikkel 19 (tollane EÜ artikkel 13), et anda Euroopa Liidule pädevus, mis võimaldaks aktiivselt võidelda diskrimineerimise vastu.

51. Selle horisontaalse pädevuse eesmärk ei olnud siiski laiendada valdkondi, mida Euroopa Liit sai juba reguleerida, vaid kehtestada „inimõigustealane pädevus“, mis annab Euroopa Liidule õiguse võidelda diskrimineerimise vastu aluslepingutes määratletud liidu õiguse reguleerimisala *sees*.

52. Kui pidada silmas, et eluasemepoliitika ei kuulu aluslepingutega Euroopa Liidule antud pädevusse, kas see tähendab siis, et rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi ei saa kohaldada riigisiseste õigusaktide suhtes, millega reguleeritakse munitsipaaleluasemeid?

53. Minu arvates oleks ELTL artikli 19 ja rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikli 3 lõike 1 sissejuhatava lause selline tõlgendus liiga kitsas ja välistaks selle direktiivi kohaldamise, nagu ka teiste sarnast sõnastust sisaldavate liidu õigusaktide[28] kohaldamise paljude riigisiseste õigusaktide valdkondade suhtes.

54. Nagu juba eespool selgitatud (vt käesoleva ettepaneku punkt 43 jj), on Taani munitsipaaleluase tasu eest pakutav teenus aluslepingute tähenduses. Sellisena kuulub munitsipaaleluase liidu õiguse kohaldamisalasse.

55. Sellega seoses on väljakujunenud kohtupraktika, et isegi valdkondades, kus liikmesriikidel on reguleerimispädevus, piirab nende regulatiivseid valikuid liidu konstitutsiooniline ja seadusandlik raamistik. Näiteks hariduse valdkonnas, mis on samuti liikmesriikide pädevuses, leidis Euroopa Kohus, et kuigi liidu õigus ei piira seda liikmesriikide pädevust õpetuse sisu ja haridussüsteemi korralduse osas, peavad liikmesriigid selle pädevuse teostamisel siiski järgima liidu õigust.[29]

56. Samal viisil on liikmesriigil vabadus otsustada, kas ta kasutab munitsipaaleluasemete süsteemi või mitte, ning valida munitsipaaleluasemete vorm ja isikud, kellele seda võib pakkuda. Küll aga ei tohi munitsipaaleluasemeid reguleerivad õigusnormid, kui need juba on kehtestatud, olla

[26] Kohtujuristi kursiiv.

[27] 28. märtsi 1996. aasta arvamus 2/94 (ühenduse ühinemine EIÕKga) (EU:C:1996:140, punkt 27).

[28] Sellega seoses vt rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikli 3 lõige 1, milles on sama sõnastus. See võib olla asjakohane ka seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määruse (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT 2016, L 119, lk 1) artikli 2 lõike 2 punktiga a, milles on sätestatud: „Käesolevat määrust ei kohaldata, kui […] isikuandmeid töödeldakse muu kui liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluva tegevuse käigus“.

[29] Vt sellega seoses 11. septembri 2007. aasta kohtuotsus Schwarz ja Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, punkt 70) ja 7. septembri 2022. aasta kohtuotsus Cilevičs jt (C-391/20, EU:C:2022:638, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika). Seoses rahvatervise valdkonnaga vt 16. mai 2006. aasta kohtuotsus Watts (C-372/04, EU:C:2006:325, punkt 92).

diskrimineerivad alustel, mis on keelatud liidu diskrimineerimisvastase õigusega, mille kehtestamine on ELTL artikli 19 alusel Euroopa Liidu pädevuses. Seega piirab liidu õigus teatud määral valikuvõimalusi, mis liikmesriikidel on oma poliitika kujundamisel munitsipaaleluasemete valdkonnas – eelkõige ei saa nad kehtestada munitsipaaleluasemepoliitikat, mis oleks diskrimineeriv etnilise päritolu alusel. Sellise piirangu kehtestamisega ei omanda liit siiski pädevust munitsipaaleluasemete valdkonnas, st see ei saa eluasemepoliitikat asendada ega selle teatud liiki liikmesriikidele peale suruda.

57. Seega, volitades Euroopa Liitu võitlema diskrimineerimise vastu „aluslepingutes määratletud liidu õiguse reguleerimisalas“, nõustuvad liikmesriigid sellega, et ühiselt kokkulepitud võrdõiguslikkuse poliitika seab piirangud ka nende regulatiivsetele valikutele eluasemepoliitika valdkonnas. Teisisõnu, kui Euroopa Liit kehtestas rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi, mis on kohaldatav eluasemele, tegutses ta talle ELTL artikliga 19 antud pädevuse piires ega omistanud endale uusi reguleerimisvolitusi.

58. Sellest tuleneb, et rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv on kohaldatav munitsipaaleluasemeid käsitlevate õigusaktide suhtes, kuigi liikmesriigid säilitavad oma pädevuse reguleerida munitsipaaleluasemeid oma jurisdiktsiooni alla kuuluval territooriumil.

C. „Etniline päritolu“ kui keelatud alus

59. Eeltoodust tuleneb, et rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv keelab diskrimineerimise etnilise päritolu alusel munitsipaaleluasemete valdkonnas.

60. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas vahetegu „läänеriikidest“ ja „muudest kui läänеriikidest“ pärit sisserändajate ja nende järeltulijate vahel on vahetegu, mis põhineb etnilisel päritolul selle direktiivi tähenduses.

61. SAB väidab, et mõiste „mujalt kui läänеriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad“ ei põhine etnilisel päritolul, vaid kodakondsusel, mis on rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikli 3 lõike 2 kohaselt selle direktiivi kohaldamisalast välja jäetud.

62. Ka Taani valitsus eitab, et see mõiste on seotud etnilise päritoluga, väites, et see mõiste on sedavõrd lai, et ei saa puudutada teatud etnilise päritoluga inimesi.

63. Sellele vastupidi väidavad riigisisese kohtu menetluses olevate kohtuasjade menetlusosaliseks olevad kahe ümberkujundatava piirkonna üürnikud, Institut for Menneskerettigheder (Taani inimõiguste instituut), FN särlige rapportører (ÜRO eriraportöörid), Hispaania valitsus ning komisjon sisuliselt seda, et „mujalt kui läänеriikidest pärit sisserändajate ja nende järeltulijate“ rühm on eristatav oma etnilise päritolu alusel.

1. Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi sõnastus, kontekst ja eesmärk

64. Kõigepealt tuleb märkida, et rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi sõnastus ei sisalda mõiste „etniline päritolu“ määratlust ega viiteid sellele, kuidas seda tuleb mõista.

65. Kuna legaaldefinitsioon puudub, siis on võimalik vaadata sõnade „etniline“, „etniline kuuluvus“ või „etniline päritolu“ tavatähendust üldkeeles.[30] Kiire otsing kättesaadavates veebisõnastikes osutab sellele, et need terminid viitavad rühmale inimestele, keda ühendavad teatud ühised tunnused. Need tunnused on aga erinevate sõnastike määratlustes erinevad.[31] Sageli hõlmavad nad jagatud kultuuri, traditsioone, keelt, ajalugu, rassi või usutunnistust. Lisaks sellele on sõnastiku määratlustele sageli lisatud „jne“ või midagi sarnast, mis viitab sellele, et asjasse võivad puutuda ka muud tunnused.[32]

66. Mis puudutab konteksti, milles sõnu „etniline päritolu“ on kasutatud, siis võib märgata, et sellisel alusel diskrimineerimise keeldu käsitletakse selles õigusaktis, millega samal ajal reguleeritakse diskrimineerimise keelamist rassilise päritolu alusel. Kas see aitab mõista seda, mis on etniline päritolu?

67. Mõlema termini kasutamine koos ja vaheldumisi näib peegeldavat seda, kuidas on muutunud arusaam seda liiki diskrimineerimise kohta. Teadlaste arvates näib, et mõiste „rassism“ sai alguse kriitikast varasemate teaduslike rassiteooriate vastu, mis püüdsid liigitada rahvastikku mitmeks bioloogiliselt eristuvaks „rassiks“.[33]

68. Liidu seadusandja väljendab rassilise võrdõiguslikkuse direktiivis sõnaselgelt, et Euroopa Liit lükkab tagasi sellised teooriad, mis eeldavad erinevate inimrasside olemasolu.[34] Sellegipoolest kasutab ta jätkuvalt terminit „rass“, kuid erinevalt varasematest õigusaktidest[35] lisab termini „etniline päritolu“, võib-olla selleks, et rõhutada nende mõistete seotust pigem sotsiaalsete konstruktsioonidega kui mingite konkreetsete pärilike omadustega.

69. Seetõttu tuleks rassilise võrdõiguslikkuse direktiivis kasutatud mõistet „etniline päritolu“ tõlgendada koostoimes mõistega „rass“, nii et see viitab sotsiaalsele konstruktsioonile – konkreetses ühiskonnas valitsevale arusaamale, et teatud sotsiaalkultuuriliste tunnuste, näiteks keele, kirjanduse, muusika, tavade vms alusel on olemas rühm, mis on äratuntavalt erinev.

30 Vt sellega seoses 15. novembri 2018. aasta kohtuotsus Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, punkt 30).

31 Näiteks Cambridge Dictionary pakub sõna „etniline“ ühe võimaliku tähendusena: „kuulumine eraldiseisvasse (= erinevasse) inimrühma, kellel on ühine kultuur, traditsioon, keel, ajalugu jne või sellise rühmaga seotud olemine.“ Merriam-Webster Dictionary pakub ühe võimaliku tähendusena välja „kuulumine suurde inimrühma, kes on liigitatud ühise rassilise, rahvusliku, hõimu-, usulise, keelelise või kultuurilise päritolu alusel, või sellega seotud olemine“. Horvaatia keeleportaal (Hrvatski jezicni portal) pakub välja, et „etniline rühm“ hõlmab ühe „etnose“ liikmeid, kes jagavad ühist identiteeti, mis tugineb samale kultuurile, usutunnistusele, keelele, tavadele ja muudele teguritele.“ Larousse'i sõnaraamat määratleb „ethnie“ kui „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 Teadlased märgivad, et etnilise päritolu üldtunnustatud määratlust on raske leida. Vt nt Krivokapić, B., ja Salkiewicz-Munnerlyn, E., „An attempt of defining Ethnic Minorities for their better protection“, *Ukrainian Journal of International Law*, 2020, 26–40. Vt ka kohtujurist Wahli ettepanek kohtuasjas Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2016:914, punkt 33).

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

34 Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi põhjendus 6.

35 Seega näiteks 1965. aastast pärit rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon, mille osaliseks on kõik liikmesriigid ja mida tsiteeritakse rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi kolmandas põhjenduses, kasutab üksnes terminit „rassiline diskrimineerimine“. Küll aga on selle artikli 1 lõikes 1 sätestatud, et „„rassiline diskrimineerimine“ tähendab mis tahes vahe või erandi tegemist inimeste vahel, neile kitsenduste seadmist või nende eelistamist rassi, nahavärvuse, sugukondliku, rahvusliku või etnilise päritolu järgi, mille eesmärgiks või tagajärjeks on kaotada või vähendada inimõiguste või põhivabaduste tunnustamist, kasutamist või teostamist võrdsetel alustel poliitika-, majandus-, sotsiaal-, kultuuri- või muus ühiskonnaelu valdkonnas“. Ka EIÕK ei sisalda väljendit „etniline päritolu“. Küll aga on Euroopa Inimõiguste Kohus („EIK“) leidnud, et „muu hulgas isiku etnilise päritolu tõttu toimuv diskrimineerimine on rassilise diskrimineerimise üks vorm“. EIK 13. novembri 2007. aasta otsus D.H. jt *vs.* Tšehhi Vabariik (CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, punkt 176 ja seal viidatud kohtupraktika).

70. Viimaks on rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi eesmärk kehtestada diskrimineerimise vastu võitlemise raamistik, et tagada võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamine. ELL artikli 2 kohaselt on võrdse kohtlemise põhimõte üks liidu alusväärtustest. Kuna selle direktiiviga tagatakse seega ühte Euroopa Liidu alusväärtust, tuleb mõistele „etniline päritolu“ anda lai tähendus.[36]

71. Põhjenduses 12 on selgitatud, et rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi eesmärk on „[tagada] demokraatliku ja tolerantse ühiskonna [areng] […], mis lubaks ühiskonnaelus osaleda kõikidel isikutel sõltumata nende rassilisest või etnilisest päritolust“.

72. Lisaks sellele viitab mitu rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi põhjendust Euroopa Ülemkogu, nõukogu ja komisjoni algatustele „rassismi ja ksenofoobia“ vastu võitlemiseks.[37] Võitlus ksenofoobia vastu on seega *sallivate* ühiskondade[38] arengu osa ja mõistet „etniline päritolu“ tuleks selles direktiivis käsitleda sellise eesmärgi teenistuses olevana.

73. Sellises kontekstis võib mõistet „etniline päritolu“ mõista nii, et see viitab isiku või isikute rühma tajumisele võõraste või välismaalastena. Sellisena võib „etnilise päritolu“ alusel toimuvat jagunemist mõista kui jagunemist „meie“ ja „nende“ vahel; eraldusjoon sõltub teatud füüsilistest ja sotsiaalkultuurilistest omadustest või vähemalt arusaamast, et nende omaduste osas esinevad erinevused.

74. Etniliste erinevuste suhtes *salliva* ühiskonna areng tähendaks „nende“ võrdsete õiguste tunnustamist, hoolimata veendumusest või arusaamast, et „neil“ on teistsugused tunnused kui „meil“.

2. Euroopa Kohtu asjasse puutuv praktika

a) Kohtuotsused CHEZ ja Jyske Finans – „etnilise päritolu“ tegurid

75. Euroopa Kohtu praktikas on mõistet „etniline päritolu“ tõlgendatud vähe. Kui ma ei eksi, on Euroopa Kohus selle termini tähendusega tegelenud vaid kahes kohtuasjas: CHEZ ja Jyske Finans.[39]

76. Olulisim kohtuasi etnilise diskrimineerimise valdkonnas on kohtuotsus CHEZ. See tekkis olukorras, kus Bulgaaria elektritarnija paigaldas elektriarvestid rohkem kui kuue meetri kõrgusele piirkonnas, kus elasid peamiselt roma päritolu inimesed, samas kui tavaline praktika oli paigutada need vähem kui kahe meetri kõrgusele. Euroopa Kohus leidis, et sellistel asjaoludel võib roma päritolu inimesi käsitada ühe etnilise rühmana.[40]

[36] Sellega seoses on Euroopa Kohus juba leidnud, et selle direktiivi kohaldamisala ei saa tõlgendada kitsalt. Vt 12. mai 2011. aasta kohtuotsus Runevič-Vardyn ja Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, punkt 43); 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, punkt 42; edaspidi „kohtuotsus CHEZ“) ja 15. novembri 2018. aasta kohtuotsus Maniero (C-457/17, EU:C:2018:912, punkt 36).

[37] Vt sellega seoses rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi põhjendused 7, 10 ja 11.

[38] Ka sallivus on ELL artikli 2 teises lauses nimetatud väärtus. Niisiis on võimalik rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi mõista mitte ainult võrdsuse põhimõtte, vaid ka sallivuse väärtuse edasiarendamisena.

[39] 6. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Jyske Finans, (C-668/15, EU:C:2017:278, edaspidi „kohtuotsus Jyske Finans“)

[40] Kohtuotsuse CHEZ punkt 60. Selle järelduse tegemisel lähtus Euroopa Kohus ka EIK 6. juuli 2005. aasta otsusest Nachova jt *vs.* Bulgaaria (CE:ECHR:2005:0706JUD004357798) ning 22. detsembri 2009. aasta otsusest Sejdić ja Finci *vs.* Bosnia ja Hertsegoviina, CE:ECHR:2009:1222JUD002799606.

77. Sellise järelduseni jõudmiseks alustas Euroopa Kohus mõiste „etniline päritolu“ üldisemast arusaamast: „mõiste „etniline päritolu“, mis põhineb eeldusel, et rahvusrühmi iseloomustab eelkõige ühine kodakondsus, usk, keel, kultuuriline ja traditsiooniline päritolu ning elukeskkond, kohaldub ka romade kogukonnale.“ [41]

78. Määratlusest, millele tugineti kohtuotsuses CHEZ, ilmneb, et mõiste „etniline päritolu“ rühmitab isikuid mitme ühise tunnuse alusel, millest mõned on omaette keelatud diskrimineerimisalused (usutunnistus ja teatud tingimustel kodakondsus), mõned aga mitte (keel, kultuuriline ja traditsiooniline päritolu ning taust).

79. Sarnaselt enne analüüsitud sõna „etniline“ tava- või sõnastikust tulenevale tähendusele ei ole kohtuotsuses CHEZ nimetatud tunnused ammendavalt loetletud (Euroopa Kohus kasutas sõna „eelkõige“) ega ole kõigi nende tingimuste täitmine vajalik selleks, et järeldada, et vahetegu tugineb etnilisele päritolule.

80. On siiski üks tunnus, mille alusel inimesi sageli rühmitatakse, mida rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv aga ei hõlma – kodakondsus. [42] Siiski, nagu nähtub eespool tsiteeritud määratlusest kohtuotsuses CHEZ, [43] võib selle kindlakstegemisel, kas teatud jaotus põhineb „etnilise päritolu“ kriteeriumil, võtta arvesse isegi kodakondsust, kui see on üks ja mitte ainus tegur, millel erinev kohtlemine põhineb.

81. Kohtuotsuses Jyske Finans kinnitas Euroopa Kohus, et kohtuotsusest CHEZ ilmnev etnilise päritolu tunnuste loetelu ei ole ammendav. Ta leidis, et ka sünniriik [44] võib olla üks kriteerium, mille alusel teha kindlaks isiku etniline päritolu, isegi kui kohtuotsuses CHEZ seda tunnust ei nimetatud. [45] Samal ajal leidis Euroopa Kohus aga ka seda, et isiku etnilist päritolu ei saa kindlaks teha üheainsa kriteeriumi alusel, vaid selle aluseks on terve hulk tegureid, millest mõned on subjektiivsed ja mõned objektiivsed. [46] Seetõttu võib juba isiku sünnikoht iseenesest viia järelduseni, et isikut koheldi erinevalt tema etnilise päritolu alusel, kuid sellest üksi ei piisa.

82. Kuigi Euroopa Kohus märkis kohtuotsuses Jyske Finans, et etnilise päritolu tunnused võivad olla objektiivsed ja subjektiivsed, ei teinud ta selle kohta siiski rohkem täpsustusi. Kõik tunnused, mida Euroopa Kohus nimetas kohtuotsustes CHEZ ja Jyske Finans, on objektiivsed tunnused. Võib esineda ka subjektiivseid tunnuseid, mis aitavad kaasa etnilise päritolu mõistele, näiteks etnilisse rühma kuulumise tajumine, kuid neid nendes kohtuotsustes ei mainita. [47] Subjektiivsete

41 Kohtuotsuse CHEZ punkt 46.

42 Kodakondsus on selle direktiivi kohaldamisalast artikli 3 lõikega 2 välja jäetud.

43 Vt käesoleva ettepaneku punkt 77.

44 Kohtuasjas Jyske Finans väitis isik, et krediidiasutus diskrimineeris teda tema Bosnia ja Hertsegoviinas asuva sünnikoha alusel. Ta väitis, et tema juhiloal osutatud sünnikoht oli põhjus, miks see äriühing nõudis temalt uue auto ostmiseks vajaliku laenutaotluse menetlemiseks täiendavaid dokumente nagu pass või elamisluba. See äriühing ei nõudnud täiendavaid dokumente tema partnerilt, kes oli aga sündinud Taanis. Selles kohtuasjas ei leidnud Euroopa Kohus, et tegemist oleks diskrimineerimisega etnilise päritolu alusel, leides muu hulgas, et sellise diskrimineerimise kohta ei saa teha järeldust ainult ühe teguri, näiteks sünnikoha alusel. Samal juhul ei välistanud Euroopa Kohus sünnikohta kui ühte asjasse puutuvat tegurit etnilise päritolu kindlakstegemisel.

45 Kohtuotsus Jyske Finans, punkt 18.

46 Kohtuotsus Jyske Finans, punkt 19.

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

tunnustega kehtestatakse „etnilised piirid“, mille tulemuseks on gruppi kuulumine või sellest välja jäämine.[48] Seega võib ühe etnilise rühma arusaam selle kohta, et teatud isikud ei kuulu sellesse rühma, viia järelduseni, et erinev kohtlemine on ajendatud etnilisest päritolust.

b) Kohtuotsus Feryn – ebasoodsamalt koheldava rühma homogeensus

83. Kohtuasjas CHEZ oli etniline rühm, millesse kuulumise alusel ebasoodsam kohtlemine toimus, konkreetne etniline rühm, mida tajuti homogeense rühmana.[49]

84. Käesolevas asjas ei koosne „mujalt kui lääneriikidest pärit sisserändajate ja nende järeltulijate“ rühm isikutest, keda seob objektiivselt sama ajalugu, kultuur, usutunnistus, keel, sünnikoht või nende subjektiivne taju samasse etnilisse rühma kuulumise kohta. „Mujalt kui lääneriikidest pärit inimesed“ on isikud, kes on Taani sisse rännanud mis tahes maailma riigist, välja arvatud riikidest, mida peetakse lääneriikideks. Nagu Taani valitsus viitas, on riigid, kust sellesse rühma kuuluvad isikud on pärit, koduks 88% maailma elanikkonnast.

85. Tõepoolest, erinevalt romade kogukonnast Bulgaarias, mis kohtuotsuses CHEZ oli üks etniline rühm (või seda vähemalt tajuti selliselt), on „mujalt kui lääneriikidest pärit inimesed“ etniliselt mitmekesine rühm.

86. See, mis seda rühma ühendab, ei ole aga „etnilist päritolu“ moodustavate tunnuste ühisosa; pigem on Taani seadusandja arusaam, et sellel rühmal *ei ole* neid tunnuseid, mis teisel rühmal, s.o „lääneriikidest pärit inimestel“. Niisiis moodustatakse see rühm, jättes „mujalt kui lääneriikidest pärit inimesed“ välja „lääneriikidest pärit inimeste“ rühmast.

87. Minu arvates põhineb see Taani seadusandja vahetegu munitsipaaleluasemete seaduses arusaamal, mille kohaselt integreeruvad „mujalt kui lääneriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad“ Taani ühiskonda raskemini kui lääneriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad. Isegi kui asjaolud seda ei toeta, kinnitas Taani valitsus seda arvamust käesolevas menetluses.

88. Nagu komisjon täheldab, põhineb see seisukoht arusaamal, et lääneriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad ning Taani kodanikud jagavad sarnast kultuuri, traditsioone ja usulisi veendumusi. Sel põhjusel moodustavad nad homogeense etnilise rühma, mis erineb mujalt kui lääneriikidest pärit sisserändajatest ja nende järeltulijatest, mistõttu erinevalt „mujalt kui lääneriikidest pärit inimeste“ rühmast ei ole „lääneriikidest pärit inimeste“ rühma liikmetel tavaliselt probleeme integreerumisega.

89. Seega on „mujalt kui lääneriikidest pärit inimeste“ rühm etnilise päritolu mõttes määratletud negatiivselt – kui rühm, millel *ei ole* teatud etnilisi tunnuseid, mitte kui rühm, millel *on* teatud ühised etnilised tunnused. See välistamise alustele tuginev määratlus ei välista siiski asjaolu, et nende kahe rühma eristamine toimub „etnilise päritolu“ kriteeriumi alusel.

[48] Isajiw, W. W., „Definition and Dimensions of Ethnicity: A Theoretical Framework“, ettekanne konverentsil „Joint Canada-United States Conference on the Measurement of Ethnicity“, Ottawa (Kanada), ning avaldatud „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, U.S. Government Printing Office, Washington, DC 1993, punktid 407–427, lk 6, kättesaadav https://utoronto.scholaris.ca/bitstreams/91e5f959-754b-4eea-bae0-1a3638bcd1e9/download.

[49] Vt aga kriitikat seoses sellise lähenemisega romadele kui homogeensele rühmale McGarry, A., „Ethnic Group Identity and the Roma Social Movement: Transnational Organizing Structures of Representation“, *Nationalities Papers*, kd 36(3), 2008, lk 449–470, lk 463 ja 464.

90. Käesoleva kohtuasja küsimus, mis on kohtuotsuse CHEZ mõistes uus, on see, kas rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv hõlmab ka diskrimineerimist, mis leiab aset igasuguse muu etnilise päritolu suhtes, välja arvatud see, mis on valitsev asjasse puutuvas ühiskonnas.

91. Selles osas nõustun komisjoni seisukohaga, mille kohaselt ei hõlma see direktiiv mitte üksnes olukordi, mille puhul koheldakse halvemini teatud etnilist rühma, vaid ka olukordi, kus erinevad rühmad asetatakse halvemasse olukorda, kui kriteerium, mille põhjal seda tehakse, on selle rühma „etniline päritolu". Vastupidine tõlgendus kahjustaks tõhusat võitlust etnilisel päritolul põhineva diskrimineerimise vastu.

92. Kui „etnilist päritolu" käsitatakse kui jaotust „meieks" ja „nendeks" ning kui rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi tõlgendatakse nii, et selle eesmärk on võimaldada „neile" võrdsed õigused „meie" ühiskonnas, siis peab direktiiv oma eesmärgi täitmiseks olema kohaldatav alati, kui isikuid koheldakse halvemini lihtsalt nende tajutava etnilise „teistsugususe" tõttu.

93. Isegi kui seda ei ole sõnaselgelt sedastatud, on Euroopa Kohus juba tunnistanud, et halvemini koheldud rühm ei pea olema etniliselt homogeenne rühm. Kohtuotsuses Feryn [50] tekkis vaidlus Belgia tööandja väitest, et erinevalt rühma „autochthonen" liikmetest ei võta ta tööle rühma „allochtonen" liikmeid (hollandikeelne sõna „allochtonen" on kohtuotsuse ingliskeelses versioonis tõlgitud kui „sisserändajad"). Üks mittetulundusühing kaebas tööandja kohtusse, taotledes, et Belgia kohus tuvastaks diskrimineerimise. Keskne õiguslik küsimus, mida Euroopa Kohtul paluti selles kohtuasjas lahendada, oli see, kas olukorras, kus ohvrit kui sellist ei ole olemas, võib sellegipoolest olla tegemist rassilisel või etnilisel päritolul põhineva diskrimineerimisega.

94. Kohtuasjas Feryin ei esitanud ei Euroopa Kohus ega ka ükski menetlusosalistest küsimust, kas halvemini koheldavat rühma – „allochtonen" – võiks käsitada etnilisel päritolul põhineva rühmana. Sarnaselt käesoleva asjaga ei olnud „allochtonen" etniliselt homogeenne rühm. Pigem diskrimineeris tööandja väide kõiki „välismaalasi" vastupidi autochthoneni rühmale või sellele inimeste rühmale, keda ei tajutud välismaalastena.

95. Seega kaudselt aktsepteeris Euroopa Kohus seda, et rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv on kohaldatav ka siis, kui rühm, keda diskrimineeritakse, ei ole homogeenne etniline rühm, kuid mille puhul põhineb halvem kohtlemine sellegipoolest „etnilise päritolu" kriteeriumil. [51]

96. Seega minu arvates kinnitavad rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv ja Euroopa Kohtu praktika järeldust, et halvemini koheldav rühm ei pea tingimata olema homogeenne rühm, kui asjaomaseid isikuid peetakse sellesse rühma kuuluvaks nende kriteeriumide alusel, mida kasutatakse etnilise päritolu kindlaksmääramiseks.

[50] 10. juuli 2008. aasta kohtuotsus Feryn (C-54/07, EU:C:2008:397; edaspidi „kohtuotsus Feryn").

[51] Ka rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni kontekstis puudub tingimus, mille kohaselt peab erinev kohtlemine selleks, et seda saaks käsitada keelatud rassilise diskrimineerimisena, puudutama vaid ühte etnilist rühma. Vt sellega seoses rassismi, ksenofoobia ja nendega seotud sallimatuse tänapäevaste vormidega tegeleva ÜRO eriraportööri ning piisava eluaseme kui piisava elatustaseme õiguse osaga ja sellega seotud mittediskrimineerimise õigusega tegeleva ÜRO eriraportööri ettekanne Euroopa Liidu Kohtule kohtuasjas C-417/23, kättesaadav aadressil: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/housing/AmicusBrieftoDenmark-CJEU-third-party-intervention.pdf.

3. Taani õigusaktides kasutatud „läänеriikide/muude kui läänеriikide“ kriteerium põhineb etnilisel päritolul

97. Käesolevas asjas paigutatakse „mujalt kui läänеriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad“ läänеriikidest pärit sisserändajatest ja nende järeltulijatest erinevasse rühma, tuginedes mitmele tegurile, mis osutavad asjaolule, et eristamise alus oli tajutud etniline päritolu: kodakondsus, sünnikoht ja põlvnemine.

98. Isik kuulub sellesse rühma, kui tal või tema vanema(te)l ei ole Taani või mõne läänеriigi kodakondsust, kui tema sünnikoht ei ole Taani või mõni läänеriik ja kui tema põlvnemiskohaks ei ole Taani ega mõni läänеriik, mida väljendab tema vanema(te) sünnikoht. Nagu rõhutas Institut for Menneskerettigheder (Taani inimõiguste instituut), võivad mujalt kui läänеriikidest pärit sisserändajate ja nende järeltulijate lapsed jääda „mujalt kui läänеriikidest“ pärit inimeste rühma mitmeks põlvkonnaks, kui kumbki vanem ei ole Taani kodanik või sündinud Taanis, isegi kui nad ise omandavad Taani kodakondsuse,.

99. Seetõttu on kriteeriumid, mille põhjal tehakse Taani õigusaktides vahet „läänеriikide“ ja „muude kui läänеriikide“ vahel, „etnilisel päritolul“ põhinevad kriteeriumid ja rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv on kohaldatav.

100. Minu arvates on oluline ka see, et Taani seadusandja näis mõistvat seda jagunemist kui etnilistel alustel toimuvat jagunemist. Eelotsusetaotluses osutas eelotsusetaotluse esitanud kohus munitsipaaleluasemete seaduse 2018. aasta muudatuste ettevalmistavatele materjalidele, mis viitavad sellele, et kõnealuse õigusakti ettepanekus lähtuti eeldusest, et „muud kui läänеriigid“ on etniline iseloomustus. [52]

101. Asjaolu, et „mujalt kui läänеriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad“ ei ole iseenesest homogeenne etniline rühm, on ebaoluline, kui kriteerium, mille alusel nad sellesse rühma paigutati, on etniline päritolu.

102. Viimaks leidis ka mitu rahvusvahelist organisatsiooni nagu ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogu majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee, et „mujalt kui läänеriikidest“ pärit rändajate kategooria loomine Taani õigusaktides kujutab endast diskrimineerimist, mis muu hulgas põhineb etnilisel päritolul. [53]

103. Eeltoodu põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et vahetegu „läänеriikidest“ ja „mujalt kui läänеriikidest“ pärit sisserändajate ja nende järeltulijate vahel põhineb etnilisel päritolul.

104. See juhatab mind järgmise küsimuseni – kas munitsipaaleluasemete seadus on diskrimineeriv ja kui see on nii, siis kas see kujutab endast otsest või kaudset diskrimineerimist.

[52] Näiteks on munitsipaaleluasemete seaduse 2018. aasta muudatusettepanekus muu hulgas öeldud, et *erineva etnilise päritoluga* kodanike suur kontsentratsioon on märk sellest, et kõnealusele piirkonnale tuleb pöörata tähelepanu. Vt selle kohta käesolevas kohtuasjas esitatud eelotsusetaotluse punkt 100.

[53] Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee, kokkuvõtlikud märkused Taani kuuenda perioodilise aruande kohta, E/C.12/DNK/CO/6, punkt 52; rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee „kokkuvõtlikud märkused Taani kahekümne teise kuni kahekümne neljanda perioodilise aruande kohta“, 2022, CERD/C/DNK/CO/22-24, punkt 12.

D. Otsene või kaudne diskrimineerimine

105. Oma teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas „läänеriikide/muude kui läänеriikide“ kriteeriumi tulemuseks on otsene või kaudne diskrimineerimine.

106. Alustuseks: diskrimineerimine tähendab, et isikut või isikute rühma koheldakse ebasoodsalt.

107. Otsene diskrimineerimine leiab aset siis, kui ebasoodne kohtlemine põhineb otseselt etnilisel päritolul. Otsese etnilise diskrimineerimise kindlakstegemiseks on vaja teha kindlaks, et ühte inimest (või inimeste rühma) koheldakse etnilise päritolu *tõttu halvemini*, kui teist isikut (või isikute rühma) etnilise päritolu *alusel*.[54]

108. Kaudne diskrimineerimine leiab aset, kui etnilise grupi halvem kohtlemine tuleneb näiliselt neutraalsest sättest.[55]

109. Selle kindlakstegemine, kas tegemist on otsese või kaudse diskrimineerimisega, ei ole alati lihtne või selge.[56]

110. Kui leitakse, et õigusnorm või praktika põhjustab otsest diskrimineerimist, on selle kõige olulisem tagajärg see, et sellist õigusnormi või praktikat ei ole põhimõtteliselt võimalik õigustada, mistõttu on see automaatselt keelatud. Keelatud alustest ajendatud ebasoodsam kohtlemine on põhimõtteliselt võimalik üksnes õigusaktides sõnaselgelt ette nähtud olukordades. Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivis on selline võimalus sätestatud üksnes juhul, kui rassilisel või etnilisel päritolul põhinev erinev kohtlemine on oluline ja määrav kutsenõue.[57] Käesolevas kohtuasjas arutlusel olev olukord ei tulene sellisest olukorrast.

111. Vastupidi, kaudne diskrimineerimine võib olla õigustatud, kui näiliselt neutraalne õigusnorm, mis asetab ühe etnilise rühma võrreldes teise etnilise rühmaga eriti ebasoodsasse olukorda, on tegelikult neutraalne õigusnorm. See on võimalik juhul, kui sellisel õigusnormil on õiguspärane põhjus, mis ei ole seotud etnilise kuuluvusega ja mida ta taotleb proportsionaalselt.

112. Käesoleval juhul ei vaielda selle üle, et isikuid, kelle üürilepingud lõpetati, ei valitud tuginedes „läänеriikide“/“muude kui läänеriikide“ kriteeriumile. Pigem oli iga ümberkujundatava piirkonna suhtes vastu võetud arengukavas ette nähtud oma kriteeriumid – näiteks valiti Ringparkenis üürnikud, kelle üürilepingud lõpetati, tuginedes ümberkujundatavate piirkondade munitsipaaleluasemete saamist välistavatele kriteeriumidele, milleks olid nende süüdimõistvad kohtuotsused viimase kuu jooksul või nende sissetuleku tase.

113. Mõned inimesed, kelle üürilepingud Mjølnerparkenis lõpetati, olid tõepoolest Taani kodanikud, keda ei saa paigutada rühma „mujalt kui läänеriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad“ Taani õigusaktide tähenduses.

54 Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikli 2 lõike 2 punkt a.

55 Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikli 2 lõike 2 punkt b.

56 Nt Fredman, S., „Legal Concepts, Direct, Indirect Discrimination and Beyond“, *Discrimination Law*, 3. trükk, Oxford, OUP, 2023, lk 247–313; Maliszewska-Nienartowicz, J., „Direct and Indirect Discrimination in European Union Law – How to Draw a Dividing Line?“, *International Journal of Social Sciences*, 2014, lk 41–55, lk 41. Sellist arutelu pearätiga seotud kohtuotsuste kontekstis vt van den Brink, M., „The Protected Grounds of Religion and Belief: Lessons for EU Non-Discrimination Law“, *German Law Journal*, 2023, lk 855–880.

57 Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikkel 4.

114. Asjaolu, et otsese või kaudse diskrimineerimise ohvrid olid ka inimesed, kes ei ole „mujalt kui läänеriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad“ ei välista siiski võimalust järeldada, et on aset leidnud etniline diskrimineerimine.

115. Euroopa Kohus selgitas seda kohtuotsuses CHEZ. Isik, kes on diskrimineerimise ohver ja kes pöördub õiguskaitse saamiseks kohtusse, ei pea kuuluma ebasoodsamalt koheldud etnilisse rühma; see isik võib lihtsalt kaudselt kannatada seetõttu, et otsuste tegemisel või seadusandluses tuginetakse etnilisele päritolule. Kohtuasjas CHEZ oli diskrimineerimise ohver isik, kes ei olnud roma etnilist päritolu, kuid elas selles piirkonnas, kus elektriarvestid pandi ebanormaalsele kõrgusele, kuna enamik selle piirkonna elanikest oli roma päritolu. Selles kontekstis leidis Euroopa Kohus, et võrdse kohtlemise põhimõtet „ei kohaldata […] kindlaksmääratud isikute kategooriale, vaid [rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi] artiklis 1 sätestatud põhjenduste alusel, mistõttu kohaldatakse kõnealust põhimõtet ka isikutele, kes hoolimata sellest, et nad ise ei ole asjaomase rassilise või etnilise päritoluga, kannatavad mõnel nimetatud põhjusel ometi halvema kohtlemise või ebasoodsama olukorra all.“ [58]

116. Samal viisil saavad Taani kodanikud või mujalt kui läänеriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad samuti tugineda rassilise võrdõiguslikkuse direktiivis sätestatud etnilise diskrimineerimise keelule, kui neid on koheldud halvemini etnilise kriteeriumi kohaldamise tõttu või seetõttu, et on kohaldatud näiliselt neutraalset kriteeriumi, mis mõjutab sellegipoolest eelkõige inimesi, kes kuuluvad rühma „mujalt kui läänеriikidest“ pärit inimesed.

117. Teine Euroopa Kohtu praktikas selgitatud küsimus, mis võib olla käesolevas kohtuasjas oluline, on see, et diskrimineerimise tuvastamiseks ei pea olema olemas diskrimineerimise ohvrit kui sellist. Kohtuotsusest Feryn tuleneb, et piisab sellest, et etnilise kriteeriumi kohaldamisega *võib* kaasneda mõnede isikute ebasoodsam kohtlemine. [59]

118. See tähendab seda, et diskrimineerimise saab ka tuvastada abstraktset kohtulikku kontrolli puudutavates menetlustes, nagu menetluses, mille algatas 11 Mjølnerparkeni elamupiirkonna üürnikku.

119. Lahendada tuleb küsimus, kas halvem kohtlemine, st üürilepingute ühepoolse lõpetamise oht tuleneb etnilise „läänеriikide/muude kui läänеriikide“ kriteeriumi kohaldamisest või etniliselt neutraalsest õigusnormist, mille põhjal tehti kindlaks need inimesed, kelle üürilepingud lõpetati (lähtudes nende kuritegevusest või vaesusest). Esimesena nimetatud olukorras oleks asjasse puutuv diskrimineerimine otsene diskrimineerimine. Viimati nimetatud olukorras saaks diskrimineerimist liigitada kaudseks diskrimineerimiseks, kui see mõjutab rohkem ühte etnilisse rühma kuuluvaid isikuid (käesoleval juhul „mujalt kui läänеriikidest pärit sisserändajaid ja nende järeltulijaid“) ega ole põhjendatud.

120. Minu hinnangul on kaks põhjust arvata, et Taani õigusnormidega tekitatud olukorra puhul on tegemist otsese diskrimineerimisega, mida ma selgitan allpool. Kui Euroopa Kohus ei peaks aga minu seisukohaga nõustuma, pakun välja alternatiivse lahenduse, mille kohaselt võib seda olukorda käsitada kaudse diskrimineerimisena.

[58] Kohtuotsus CHEZ, punkt 56.

[59] Kohtuotsuse Feryn punktid 23 ja 25.

1. Otsene diskrimineerimine

121. Otsese diskrimineerimise tuvastamiseks peab halvem kohtlemine põhinema otseselt etnilisel päritolul.

122. *Halvem* kohtlemine nõuab võrdlusisikut – selleks, et diskrimineerimine leiaks aset, peab isikut olema koheldud halvemini kui koheldakse või võidakse kohelda teist isikut samalaadses olukorras.

123. Millest koosneb halvem kohtlemine käesoleval juhul ja kes on võrdlusisik?

124. Minu hinnangul esineb halvem kohtlemine käesoleval juhul kahel tasandil.

125. Halvema kohtlemise esimene ja ilmne väljendus on munitsipaalelamuüksustes üürilepingute ühepoolne lõpetamine või selline võimalus.

126. Halvema kohtlemise teine, vähem märgatav väljendus on ühe etnilise rühma häbimärgistamine.

127. Ma tegelen mõlema otsese diskrimineerimise väljendusega järgemööda.

a) Üürilepingute ühepoolne lõpetamine

128. Asjasse puutuvad arengukavad toovad kaasa või võivad tuua kaasa üürilepingute lõpetamise munitsipaalelamuüksustes, jättes seega üürnikud oma kodudest ilma.

129. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 7 kohaselt on kodu austamine liidu õigusega tagatud põhiõigus. Euroopa Kohus on EIÕK praktikale [60] tuginedes tunnustanud selle põhiõiguse olulisust, leides eelkõige, et pere eluaseme kaotus on oluline sekkumine sellesse õigusesse, kuna see seab asjaomase isiku pere eriti haavatavasse olukorda [61].

130. Menetluse käigus väideti, et asjasse puutuvad üürnikud ei kaotanud või ei kaota oma kodu, kuna elamuühistu on seaduse kohaselt kohustatud pakkuma sobivat uut eluaset.

131. Ilma et oleks vaja puudutada analüüsida, mil määral seda ümberasustamise õigust tegelikult austati, mille peab igal juhul kindlaks tegema riigisisene kohus, piisab sellest, kui öelda, et ümberkolimise võimalus ei mõjuta erineva kohtlemise küsimust.

132. Seega selleks, et teha järeldus selle kohta, kas on tegemist *halvema* kohtlemisega käesolevas asjas, on asjasse puutuvateks võrdlusisikuteks munitsipaalelamuüksuste üürnikud teistes haavatavates sotsiaaleluasemete piirkondades nagu on määratletud munitsipaaleluasemete seaduse § 61a lõikes 1. Need piirkonnad on samaväärsed, kuna sarnaselt ümberkujundatavate piirkondadega vastavad ka nemad kahele või enamale sotsiaalmajanduslikule tingimusele, mis on seotud kuritegevusega, töötusega, madala sissetulekuga ja hariduse puudumisega. Erinevalt ümberkujundatavates piirkondades elavatest üürnikest ei ähvarda haavatavate piirkondade

[60] EÕIK 27. septembri 1995. aasta otsus McCann jt *vs.* Ühendkuningriik (CE:ECHR:1995:0927JUD001898491), ja EIÕK 25. juuli 2013. aasta otsus Rousk *vs.* Rootsi (CE:ECHR:2013:0725JUD002718304).

[61] Vt selle kohta 10. septembri 2014. aasta kohtuotsus Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, punktid 63 ja 65 ning seal viidatud kohtupraktika), mida kinnitati 9. novembri 2023. aasta kohtuotsuses Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845, punkt 85).

üürnikke kodu kaotamise oht. Nende kahe piirkonna ainus erinevus on see, et haavatavate piirkondade elanikkonnast moodustavad mujalt kui lääneriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad vähem kui 50%.

133. Niisiis isegi juhul, kui ümberkujundatavates piirkondades pakutakse üürnikele piisavat uut eluaset, koheldakse neid siiski ebasoodsamalt kui samasuguste piirkondade üürnikke, kellest enamik on „lääneriikidest“ pärit elanikud. Esimeste puhul esineb oht, et nende üürilepingud lõpetatakse, samas kui viimaste puhul ei ole sellist ohtu üldse.

134. Taani õigusaktide ülesehitus, mis kohustab elamuühistuid ja kohalikke omavalitsusi võtma vastu arengukavasid, kuid jätab nende otsustada konkreetsed meetmed, mille tulemuseks on munitsipaalelamuüksuste arvu vähendamine, loob pildi, et üürilepingute lõpetamise „süüdlane“ on konkreetne arengukava, mitte munitsipaaleluasemete seadus.

135. Neid kahte ei saa aga minu arvates lahutada. Kui etnilise kriteeriumi alusel ei oleks tehtud vahet haavatavate piirkondade ja paralleelühiskondade vahel, siis ei oleks viimase viie aasta jooksul neile kriteeriumidele vastavate paralleelühiskondade üürnikud sattunud oma kodu kaotamise ohtu. Teise võimalusena: kui arengukavasid oleks nõutud ka haavatavate piirkondade puhul, siis ei oleks tekkinud halvemat kohtlemist. Erinev kohtlemine tekkis just seetõttu, et munitsipaaleluasemete seaduses kasutati etnilist kriteeriumi.

136. Nagu Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses CHEZ, piisab „otsese diskrimineerimise olemasoluks [rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi] artikli 2 lõike 2 punkti a tähenduses […] sellest, kui [roma] etniline päritolu oli asjaomase kohtlemise kasutuselevõtmisel otsustava tähtsusega“. [62]

137. Käesolevas asjas oli üürnike muu kui lääneriigi etniline päritolu arengukavade kehtestamise kohustuse puhul määrav. Kohustus võtta vastu selline kava tekitab isikule kodu kaotamise ohu, asetades ümberkujundatavates piirkondades elavad üürnikud halvemasse olukorda kui haavatavates piirkondades elavad üürnikud.

138. Veelgi selgemalt kui kohtuasjas CHEZ, kus Bulgaaria äriühing ei tuginenud sõnaselgelt etnilisele kriteeriumile, tuginevad Taani asjasse puutuvad õigusaktid sõnaselgelt etnilisele eristusele lääneriikidest ja mujalt kui lääneriikidest pärit elanike vahel.

139. Seetõttu leiab erinev kohtlemine aset etnilise kriteeriumi *tõttu*, mille puhul on tegemist otsese diskrimineerimise selge juhtumiga.

140. Lisaks ei leia ma, et otsese diskrimineerimise tuvastamiseks on asjakohane omistada Taani seadusandjale diskrimineerimise kavatsus. [63] Piisab sellest, et halvem kohtlemine tuleneb sellest, et tuginetakse etnilisele kriteeriumile.

141. Sellist seisukohta toetab taas kord Euroopa Kohtu järeldus kohtuasjas CHEZ, mille kohaselt „kui näib, et erinevat kohtlemist põhjustav meede kehtestati rassilise või etnilise päritoluga seotud põhjustel, siis tuleb see kvalifitseerida „otseseks diskrimineerimiseks“ [rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi] artikli 2 lõike 2 punkti a tähenduses.“ [64]

[62] Kohtuotsus CHEZ, punkt 76.

[63] Probleemide kohta, mis tekivad otsese diskrimineerimise määratlemisel diskrimineerimise kavatsuse kaudu, vt Campbell, C., ja Smith, D., „Distinguishing Between Direct and Indirect Discrimination“, *Modern Law Review*, 2023, lk 307–330.

[64] Kohtuotsus CHEZ, punkt 95.

142. Taani valitsus on selgitanud, et munitsipaaleluasemete seaduse eesmärk on võimaldada ja soodustada mujalt kui lääneriikidest pärit sisserändajate ja nende järeltulijate paremat integratsiooni Taani ühiskonda. Sellise kavatsuse vastu ei saa midagi olla.

143. Samuti ei saa vastu seista teaduslikult põhjendatud tähelepanekule, et mujalt kui lääneriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad integreeruvad Taani ühiskonda raskemini kui lääneriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad.[65] Selles osas on lihtne nõustuda komisjoniga, et pluralistlikus demokraatlikus ühiskonnas ei tohiks olla mingeid tabuteemasid. Mingi etnilise rühma struktuurselt ebasoodsama olukorra olemasolu tunnistamine konkreetses ühiskonnas on tegelikult vajalik samm, et saavutada tegelik võrdsus.[66]

144. Mõistan liidu võrdõiguslikkust käsitlevat õigust nii, et selle eesmärk on luua tegelik, mitte ainult formaalne võrdõiguslikkus.[67] Just seetõttu on näiteks rassilise võrdõiguslikkuse direktiivis tõdetud, et võrdse kohtlemise põhimõte ei tähenda mitte üksnes seda, et ei tohi esineda otsest diskrimineerimist, vaid ka seda, et ei tohi esineda kaudset diskrimineerimist. Struktuurne diskrimineerimine on kaudse diskrimineerimise vorm, mida on keeruline kõrvaldada.

145. Tunnustatud struktuurset ebavõrdsust ei ole aga võimalik lahendada, diskrimineerides etnilist gruppi, kes on juba niigi raskemas olukorras. Liidu võrdõiguslikkust käsitlevad õigusaktid, sh rassilise võrdõiguslikkuse direktiiv võimaldavad positiivset erikohtlemist, et tegeleda sellise inkorporeeritud ebavõrdsusega.[68] Niisiis võivad liikmesriigid võtta vastu meetmeid etnilise päritoluga seotud halvemuste heastamiseks. Kuigi sellised meetmed võivad tuua kasu ebasoodsas olukorras olevale rühmale, ilma et teine rühm (teised rühmad) sellest samal ajal kasu saaks, ei tohi positiivsed meetmed diskrimineerida ebasoodsas olukorras olevat rühma, isegi kui arvatakse, et see võib sellele rühmale pikemas perspektiivis kasulik olla.

146. Öeldakse, et „tee põrgusse on sillutatud heade kavatsustega“. Piirkondade mitmekesistamise püüd võib tõepoolest olla hea kavatsus. Sellegipoolest ei saa sellist mitmekesistamist saavutada nii, et halvemasse olukorda pannakse etniline rühm, kes on juba niigi ebasoodsamas olukorras. Praeguses olukorras teevad Taani õigusaktid just nimelt seda.

b) Häbimärgistamine

147. Nii jõuame teise põhjuseni, miks munitsipaaleluasemete seadust saab käsitada otseselt diskrimineerivana – häbimärgistamine.[69]

148. Käesolevas arutelus mõistan häbimärgistamise all seda, et ühe etnilise rühma liikmetele omistatakse sotsiaalselt taunitavaid omadusi üksnes seetõttu, et nad kuuluvad sellese rühma või neid tajutakse sellesse rühma kuuluvana.

[65] Selline järeldus on aga vastuvõetav üksnes siis, kui see põhineb asjaoludel ja nõuetekohastel uuringutel, mitte aga pelgalt stereotüüpidel ja eelarvamustel.

[66] Vt sellega seoses I. Marion Youngi seisukohta, kes leiab, et „kui rassiline struktuurne ebavõrdsus mõjutab nii paljusid institutsioone ning potentsiaalselt häbimärgistab ja vaesustab nii paljusid inimesi, peab ühiskond, mille eesmärk on sellise ebaõigluse heastamine, enne rassilise eristamise protsesside parandamist neid märkama“. „Structural Injustice and the Politics of Difference“, *Kymlicka, W.*, *Multicultural Citizenship*, Princeton University Press, 1990 (2011), lk 79–116, lk 91.

[67] Selle vaheteo kohta vt nt De Vos, M., „The European Court of Justice and the march towards substantive equality in European Union antidiscrimination law“, *International Journal of Discrimination and the Law*, 2020, lk 62–87. Üldisemalt eri lähenemisviiside kohta võrdsuse mõistele vt McCrudden, C., „The New Concept of Equality“, Academy of European Law, Trier, ERA kongressi keskuses esitatud artikkel, Trier, 2.– 3. juuni 2003.

[68] Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikkel 5.

[69] Osa teadlasi tegi ettepaneku, mille kohaselt peaks diskrimineerimisvastase õiguse eesmärk olema võitlus häbimärgistamise vastu. Vt Solanke, I., *Discrimination as Stigma: A Theory of Anti-discrimination Law*, Hart, Oxford, 2017.

149. Kohtuotsuses CHEZ leidis Euroopa Kohus, et nimetatud kohtuasjas arutluse all oleva praktika solvav ja häbimärgistav laad, mille puhul eeldati, et kõik ühe etnilise rühma liikmed on õigusvastaste tegude potentsiaalsed toimepanijad, on üks põhjus, mille alusel tuvastada halvem kohtlemine.[70]

150. Sarnaselt võib õigusakti käsitada etnilise päritolu alusel diskrimineerivana, kui see tugineb üldistatud stereotüüpidele ja eelarvamustele seoses mingi etnilise rühmaga.[71]

151. Sellega seoses tuuakse eelotsusetaotluses välja teatud lõigud munitsipaaleluasemete seaduse ettevalmistavatest aktidest.[72] 2010. aasta ettepanekus getode legaaldefinitsiooni kohta märgiti, et geto määratlemisel tuleks kasutada kolme kriteeriumi: i) mujalt kui läääneriikidest pärit sisserändajate ja nende järeltulijate osakaal, ii) töötus ja iii) süüdimõistmistvad kohtuotsused. Lisaks sedastati, et igaüks neist kolmest kriteeriumist ja seega ka „muu kui lääneriigi“ kriteerium iseenesest viitavad sotsiaalse probleemi olemasolule. Eespool punktis 25 osutatud Taani valitsuse strateegias täheldati, et mujalt kui läääneriikidest pärit elanike seas on tekkinud paralleelühiskonnad, st selliste isikute enklaavid, kes ei osale aktiivselt Taani ühiskonnas. Selle dokumendi kohaselt ei osale need isikud ega isegi püüa osaleda Taani ühiskonnas ja tööturul. Nad ei järgi Taani väärtusi, näiteks naisi peetakse meestest alamateks, ning sotsiaalne kontroll ja võrdõiguslikkuse puudumine seab üksikisikute sõnavabadusele kitsad piirid.[73] Strateegia sõnul on seega küsimuse all „vastukultuuri negatiivne spiraal“.

152. Üldistades munitsipaaleluasemete seaduses neid omadusi Taanis negatiivseks ja vastuvõetamatuks ja omistades need omased kõigile mujalt kui läääneriikidest pärit sisserändajatele ja nende järeltulijatele, siis näib, et see seadus ei põhine mitte üksnes eelarvamusel, vaid aitab ka kaasa stereotüüpide ja häbimärgistamise põlistamisele.

153. Samal ajal näib, et puuduvad tõendid paralleelühiskondade olemasolu kohta või nende tekkimise kohta üksnes mujalt kui läääneriikidest pärit sisserändajate hulgas.[74] Seda peab mõistagi kontrollima riigisisene kohus. Kui Taani valitsusel paluti kohtuistungil kirjeldada kriteeriume, mille alusel tehakse järeldus, et inimene ei ole Taani ühiskonda integreerunud, tugines Taani valitsus sotsiaalmajanduslikele kriteeriumidele, mille alusel määratletakse haavatavaid kogukondi, ja Taani keele oskuse puudumisele. Need kriteeriumid ei viita iseenesest sellele, et sellises olukorras inimesed ei „taha“ Taani ühiskonda integreeruda või et sellised integreerumise raskused on üksnes „mujalt kui läääneriikidest pärit sisserändajatel ja nende järeltulijatel“.

154. Ka rahvusvahelised organisatsioonid on toonud esile munitsipaaleluasemete seaduse häbimärgistamise potentsiaali. ÜRO rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee väljendas oma muret, mille kohaselt võib terminite „lääneriigi“ ja „muu kui lääneriigi“ kasutamine Taani nimetatud õigusaktides ja poliitikas tuua kaasa „mujalt kui läääneriikidest“ pärit inimeste marginaliseerimise ja häbimärgistamise ning see võib tekitada eristuse „tõeliste taanlaste“ ja

[70] Kohtuotsus CHEZ, punkt 87 seoses punktiga 84.

[71] Siinkohal on võimalik lähtuda EIK järeldustest 24. mai 2016. aasta kohtuotsuses Biao *vs.* Taani, CE:ECHR:2016:0524JUD003859010, mille üle arutleti kohtuistungil. Vt eelkõige selle kohtuotsuse punkt 126.

[72] Vt käesolevas kohtuasjas esitatud eelotsusetaotluse punktid 99–103.

[73] Otsetõlkes on selle kava sõnastuses öeldud: „Me oleme saanud juurde kodanike rühma, kes ei võta täielikult omaks Taani norme ja väärtusi. Kus naisi peetakse mõnikord vähem väärtuslikuks kui mehi. Kus sotsiaalne kontroll ja sooline ebavõrdsus seavad mõnikord kitsad piirangud individuaalsetele vabadustele“, pärit U. Tireli artiklist „Shaping Strict Migrant Policies through Housing Strategies in Denmark“, *Migration and Diversity*, 2024, lk 151–163, lk 160.

[74] Vt nt Barse, M., „Parallelsamfund er noget, politikerne har opfundet“, 20. veebruar 2018, kättesaadav: https://videnskab.dk/kultur-samfund/parallelsamfund-ernoget-politikerne-har-opfundet) (viimati tutvutud 3. veebruaril 2025) (masintõlgitud inglise keelde).

„teiste“ vahel.[75] „Paralleelühiskondade kava“ hinnates jõudis see komitee järeldusele, et diskrimineeriva etnilise ja rassilise tunnuse lisamine seadustesse võib põhjustada häbimärgistamist erinevates eluvaldkondades nagu tööhõive, eluase ja juurdepääs teenustele.[76]

155. Samuti märkis majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee, et munitsipaaleluasemete seadus „mitte ainult ei too kaasa diskrimineerimist etnilise päritolu ja kodakondsuse alusel, vaid ka marginaliseerib [mujalt kui läänеriikidest pärit] elanikke veelgi enam.“[77]

156. Seega paradoksaalselt näib Taani õigusaktidel, mis kehtestati eesmärgiga aidata mujalt kui läänеriikidest pärit sisserändajatel ja nende järeltulijatel hõlpsamini Taani ühiskonda integreeruda, olevat vastupidine mõju. Põlistades etnilise päritolu alusel häbimärgistamist, teeb see „mujalt kui läänеriikidest pärit sisserändajate ja nende järeltulijate“ rühma liikmetele töö otsimise, lugupidamise saavutamise ja Taani ühiskonnas võrdse osalemise veelgi keerulisemaks.

157. Kokkuvõttes näib, et Taani õigusnormid, mille all mõeldakse munitsipaaleluasemete seadust koos arengukavadega, mis selle seaduse alusel tuleb vastu võtta, diskrimineerivad otseselt etnilise kriteeriumi alusel („muu kui läänеriigi“). Esiteks seab see kord kõik sellise kriteeriumiga seotud isikud ebakindlasse olukorda seoses nende õigusega kodule, mis toob kaasa nende ebasoodsama kohtlemise võrreldes teiste samalaadsete piirkondade üürnikega. Teiseks häbimärgistab see etnilist rühma, kelle puhul tunnistati nende struktuurset halvemust seoses nende suutlikkusega integreeruda Taani ühiskonda, mistõttu see pigem piirab kui suurendab nende võimalusi sellesse ühiskonda integreeruda.

158. Eeltoodu põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata teisele küsimusele nii, et munitsipaaleluasemete seaduse alusel kehtestatud Taani seadusandlik süsteem kujutab endast otsest diskrimineerimist.

2. Alternatiivlahendus: kaudne diskrimineerimine

159. Komisjon leidis, et olukordi, millest eelotsusetaotluse esitanud kohtus menetluses olevad kohtuasjad tulenesid, tuleks käsitada kaudse diskrimineerimisena.

160. Komisjoni hinnangul on see nii seetõttu, et isikuid, kelle üürilepingud lõpetati, ei valitud etnilise kriteeriumi alusel. Ringparkeni piirkonnas oli kriteeriumideks üürnike või nende partnerite sissetuleku tase ja nende suhtes tehtud süüdimõistvad kohtuotsused viimase kuue kuu vältel. Mjølnerparkeni piirkonnas müüdi kaks kortermaja tervikuna, mistõttu tuli lõpetada kõik üürilepingud. Nende üürnike hulgas oli palju Taanis sündinud Taani kodanikke, kes ei kuulu „mujalt kui läänеriikidest pärit sisserändajate ja nende järeltulijate“ rühma.

161. Kui Euroopa Kohus peaks seda juhtumit tõlgendama selliselt, siis panen ette, et munitsipaaleluasemete seaduse mõju üürilepingute lõpetamisele tuleks käsitada vähemalt kaudse diskrimineerimisena.

[75] Vt rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee, *op. cit*, punkt 10.

[76] *Ibid*., punkt 12.

[77] Vt majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee, *op. cit*., punkt 51.

162. Selle seaduse alusel tuleb arengukavad, mis tõid mõnel juhul kaasa üürilepingute ühepoolse lõpetamise, koostada üksnes nendes piirkondades, kus rohkem kui 50% elanikest on „mujalt kui läänеriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad“. Kui sellisele olukorrale kohaldada lihtsat arvutuskäiku, siis viitab see sellele, et on suurem võimalus, et lõpetatakse „mujalt kui läänеriigist pärit“ inimese üürileping kui „läänеriigist pärit“ inimese üürileping, kuna on juba ette teada, et selles piirkonnas elab rohkem „mujalt kui läänеriikidest pärit inimesi“ kui „läänеriikidest pärit inimesi“.

163. Seega, nagu komisjon on välja pakkunud, esineb mujalt kui läänеriikidest pärit sisserändajate ja nende järeltulijate puhul suurem üürilepingute lõpetamise oht.

164. Kui neutraalne õigusnorm mõjutab ühte etnilist rühma statistiliselt rohkem kui teisi rühmasid, on tegemist kaudse diskrimineerimisega.

165. Selline ühe etnilise rühma ebasoodsam kohtlemine võib sellegipoolest olla põhjendatud, kui neutraalsel õigusnormil on õiguspärane eesmärk, mida see taotleb proportsionaalselt. Selle hinnangu andmine on liikmesriigi kohtu ülesanne.

166. Käesolevas asjas on väidetud, et meetmeid piirkondades, kus enamik elanikest on pärit „mujalt kui läänеriikidest“, võetakse selleks, et võimaldada nende paremat integreerumist Taani ühiskonda.[78] Leitakse, et piirkonna elanikkonna koosseisu muutmine soodustab sellist integratsiooni.

167. Selleks, et hinnata, kas kaudne diskrimineerimine võib olla põhjendatud, peab riigisisene kohus kõigepealt tegema kindlaks, mida mõistab Taani seadusandja Taani ühiskonda eduka integreerumise all. Kohtuistungil selgitas Taani valitsus, et see eeldab tööturul osalemist, süüdimõistvate kohtuotsuste puudumist ja Taani keele oskust.

168. Selle mõistmine, mida peetakse silmas eduka integreerumise all, on vajalik, kui kohus hakkab analüüsima proportsionaalsust. Seejuures peab riigisisene kohus kõigepealt hindama seda, kas munitsipaaleluasemete arvu vähendamisega üürilepingu lõpetamise kaudu teatud piirkondades saab saavutada integratsiooni (paremat tööhõivet, taani keele oskust, kuritegevuse vähenemist jne). Samuti peab ta hindama selle meetme järjepidevust ja seda, kas on põhjust võtta meetmeid üksnes mujalt kui läänеriikidest pärit sisserändajate ja nende järeltulijate integreerimiseks. Kui selline poliitiline otsus põhineb valitsevatel sotsiaalsetel eelarvamustel ja mitte teaduslikel tõenditel, mille kohaselt integreeruvad need sisserändajad raskemini, võib see poliitilise eesmärgi seada kahtluse alla.[79]

169. Proportsionaalsuse analüüsi järgmises etapis peab riigisisene kohus hindama, kas munitsipaaleluasemete arvu vähendamine oli integratsiooni saavutamiseks vajalik. Nii oleks see juhul, kui sama eesmärki ei oleks olnud võimalik saavutada meetmetega, mis piiraks vähem asjasse puutuvate üürnike õigust eluasemele. Sellega seoses võib kohtul tekkida vajadus täpsustada Taani valitsuse argumente, et nad on juba proovinud teisi meetmeid, aga ebaõnnestunult. Viimaks, isegi kui munitsipaaleluasemete vähendamine on õigusaktides sätestatud integratsioonieesmärkide saavutamiseks kohane ja vajalik meede, nõuab

[78] Kuigi on iseenesest mõistetav, et integratsiooni võimaldamine on soovitav ja õiguspärane eesmärk, ei ole kaugeltki lihtne leida sobivat piiri multikultuursuse ja erinevuste aktsepteerimise ning sallivuse piiride vahel. Vt üldist arutelu Joppke, C., „The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy“, *The British Journal of Sociology*, 2004, lk 237–257.

[79] Vt analoogia alusel 17. juuli 2008. aasta kohtuotsus Corporación Dermoestética (C-500/06, EU:C:2008:421, punkt 39); 4. juuli 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-377/17, EU:C:2019:562, punkt 92) ja 3. veebruari 2021. aasta kohtuotsus Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, punkt 70).

proportsionaalsuse analüüsi viimane etapp, et riigisisene kohus kaaluks sellise eesmärgi väärtust ja õiguse eluasemele riive intensiivsust. Kui leitakse, et sellist õigust on ülemäära kahjustatud, võib kohus pidada meedet ebaproportsionaalseks, mis võib siis tähendada seda, et seadusandja peab integratsiooni õiguspärase eesmärgi uuesti määratlema.

170. Minu hinnangul ja käesoleva ettepaneku punktides 130–153 ja 156 esitatud põhjustel olen skeptiline, et Taani munitsipaaleluasemeid reguleerivaid õigusakte saab põhjendada eesmärgiga võimaldada „mujalt kui lääneriikidest pärit sisserändajate ja nende järeltulijate“ integreerumist. Igal juhul, nagu ma juba selgitasin, ei ole minu arvates veenev, et munitsipaaleluasemete seaduses kasutatud „lääneriigi/muu kui lääneriigi” kriteeriumi mõju üürilepingute lõpetamisele saab tõlgendada neutraalse õigusnormina.

171. Seetõttu teen ettepaneku, et Euroopa Kohus leiaks, et sellise olukorra puhul, nagu Taanis munitsipaaleluasemete seadusega tekkinud olukord, on pigem tegemist otsese kui kaudse diskrimineerimisega.

IV. Ettepanek

172. Eespool toodud kaalutlusi arvestades teen ma Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Østre Landsreti (idapiirkonna apellatsioonikohus, Taani) küsimustele järgmiselt:

(1) Nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiivi 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust, artiklites 1 ja 2 sisalduvat mõistet „etniline päritolu“

tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab isikute rühma, keda määratletakse kui „mujalt kui lääneriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad“.

(2) Korda, mis kasutab selliseid mõisteid nagu „mujalt kui lääneriikidest pärit sisserändajad ja nende järeltulijad“ sellise piirkonna liigitamiseks, kus tuleb vähendada munitsipaaleluasemete arvu,

tuleb tõlgendada otsese diskrimineerimisena direktiivi 2000/43 artikli 2 lõike 2 punkti a tähenduses.