



**A MAGYARORSZÁGON ÉLŐ NEMZETISÉGEK JOGAINAK
VÉDELME TELLÁTÓ BIZTOSHELYETTES
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

ELVI ÁLLÁSFOGLALÁSA

**AZ EMBERI MÉLTÓSÁG SÉRELME NEK
OBJEKTÍV ÉS SZUBJEKTÍV KÖRÜLMÉNYEIRŐL,
VALAMINT EZEK GYAKORLATI VIZSGÁLATÁRÓL
egyedi panaszügy kapcsán**

2/2016.

Bevezetés

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) szerint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes kiemelt feladata¹, hogy figyelemmel kíséresse a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és ezzel összefüggésben szerzett tapasztalatairól rendszeresen tájékoztatást nyújtson, illetve felhívja a nyilvánosság és az érintett intézmények figyelmét a nemzetiségeket érintő jogsértések veszélyére. Az alapvető jogok biztosának helyettese e feladatai ellátása érdekében elvi állásfoglalást adhat ki.² Az állásfoglalások célja, hogy felhívja a jogalkotó és a nyilvánosság figyelmét a hazai nemzetiségi közösségek tagjai egyéni és kollektív jogainak megőrzésével kapcsolatos teendők fontosságára, a nemzetiségi alapjogok vagy az egyenlő bánásmód elvének sérelmével fenyegető helyzetre és aggályos gyakorlatra, illetve felmutasson olyan jó gyakorlatokat, amelyek a nemzetiségi jogok minél sikeresebb érvényesítését szolgálják.

Jelen elvi állásfoglalás kiadásával az volt a céltom, hogy egy általam észlelt sajátos helyzet tapasztalatait felhasználva felhívjam az érintett szervezet figyelmét az emberi méltóság sérelmének objektív és szubjektív körülményeire, valamint ezek gyakorlati vizsgálatára, ezzel segítve a hasonló jogsértések jövőbeli elkerülését. Ehhez kapcsolódva állásfoglalásomban olyan konkrét jogalkalmazási alapelvekre és protokollokra is javaslatot teszek, amelyek más, hasonló problémákkal küzdő érintettek számára is iránymutatásul szolgálhatnak a későbbiekben.

1. Előzmények

A 2016. év folyamán jutott tudomásomra, hogy a pécsi Vásárcsarnokban a szabadon termő gombát árusító, zömében feltehetően roma nemzetiséghez tartozó személyek a többi árustól elkülönítve, az épület felsőbb szintjén kénytelenek áruikat értékesíteni. A rendelkezésemre álló információk azt jelezték, hogy a szóban forgó helyszín nehezen megközelíthető, nem akadálymentesített, infrastrukturálisan rosszabb

¹ Magyarország Alaptörvénye 30. cikk (3) bekezdés, valamint Ajbt. 3. § (2) bekezdés.

² Az alapvető jogok biztosának 1/2012. (I. 2.) számú utasítása az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról 8. § (2) bekezdés a) pontja.

körülményeket nyújt és szűkös, a vásárlók által alig látogatott, eltérően a földszinti, jobban felszerelt, tágas és forgalmas tértől.

A Pécsi Újság online felületén már korábban is foglalkozott a kérdéssel: 2014. július 20-án *Gombaszéken: áru bőven van, vevő alig a pécsi vásárcsarnok emeletén* címmel közölt tényfeltáró riportot.³ A cikk szerint a szabadon termő gombát árusítók helyzete ellehetetlenült azóta, hogy a földszinti térből elköltöztették őket eredeti árusító helyeikről. Az egyik, nevét is vállaló megszólaló szerint amióta „száműzték” őket a vásárcsarnok emeletére, minden megváltozott. Elmondása szerint „*feleslegesen mondják be a hangosba félóránként, hogy gombaárusítás az emeleten, csak nagyon kevesen másznak fel*” a kedvükért. Hiába bő a választék, az a „nyakukon marad”, és sokszor az útiköltséget sem keresik meg. Odalent, a földszinten állítólag reggel kilencre már mindent eladtak annak idején, ezzel szemben az emeleti térben nem egyszer rájuk fonnyad az áru zöme vagy egésze.

2. Tényállás

2.1. A helyszíni szemle

A kapott információk alapján 2016. június 4-én 9:00 – 10:00 óra között kollégáimmal **helyszíni információgyűjtést végeztünk a pécsi Vásárcsarnokban**. Ennek során felmértük az épület adottságait, az általános bejárást követően pedig elbeszélgettünk több földszinti áruval – különösen a természetett gombát kínálókkal – majd az emeleti, szabadon termő gombát áruló személyek többségével is. A konkrétan felismerhető személyek engedélyével tapasztalatainkat képdokumentációval is kiegészítettük.

A helyszíni bejárás során a szabadon termő gombát árusítók számára kijelölt szolgáltató térben **a nemzetiségükről nyilatkozó árusok mindegyike roma származásának vallotta magát**. A megkérdezettek egyöntetűen úgy nyilatkoztak, hogy valamennyien sérelemként élték meg a két évvel azelőtti átköltöztetést, és **annak oka feltételezésük szerint nemzeti hovatartozásuk volt**. Elmondásuk szerint az emeletre az elsődleges célcsoportot jelentő idősebb emberek – az odajutás fizikai nehézségeire tekintettel – nem mennek fel, így a bevételben nyilvánvaló és mérhető csökkenést okozott a költözés. A helyzetet marketing szempontból rontja, hogy a többi árus között nem látják őket és termékeiket, így nem érik el a potenciálisan érdeklődő, illetve impulzív vásárlókat sem. Az anyagi veszteségen túl megalázónak találják, hogy elkülönítve kezeli őket a fenntartó. Az egyik, általunk megkérdezett árus erről így fogalmazott: „**csak azért, mert szegény cigányok vagyunk, nem érdemeljük meg ezt!**” Sokan éppen a megváltozott körülmények miatt voltak kénytelenek lemondani erről a bevételi forrásról. Panaszkodtak arra is, hogy bár szigorúbb feltételeknek kell megfelelniük, mint a természetett gombásoknak, engedéllyel rendelkeznek, rendszeresen fizetik a bérleti díjat, a vásárcsarnok alkalmazottai mégis „*másodrangú árusnak*” tekintik őket.

Helyszíni bejárásunk során megvizsgáltuk a földszinti teret is, és azt tapasztaltuk, hogy **az ott árusítók között alig látni olyan személyt, aki percepciónk szerint a roma nemzetiséghez tartozna**.

A földszinten a természetett gombát áruló termelők nem tartották visszásnak a szabadon termő gombát kínáló „száműzését” a második szintre, bár egyikük elmondta, hogy „*a két évvel ezelőtti intézkedés mindannyiukat meglepte*”, és „*nem volt feltétlenül korrekt a szabadon termő gombát árusítókkal szemben a közlés, de legalább nekik nincs versenytársuk idelelenn*.” Egy másik árus hozzáfűzte, hogy ők (azaz a földszinti árusok) többet is tartózkodnak a piacon és „*komolyan és rendszeresen, nem csak hobbiból csinálják*” így szerinte elvárható, hogy jobb pozíciójuk legyen a piacon.

Az **infrastrukturális körülményekkel kapcsolatban** a benyomásaink a következők voltak. Az emeleti rész az épület keleti oldalszárnyából nyíló lépcsősoron keresztül közelíthető meg. A meredek szögű

³ Forrás: <http://www.pecsiujsg.hu/pecs/hir/helyi-hireink/gombaszekon-aruboven-van-vevo-alig-a-pecsi-vasarcarnok-emeleten>

felvezető lépcsősor közel 30 lépcsőfok alkotja, amelyek a '80-as évek közösségi építészeti jegyeit követve közepesen magasak, műkö felületük nem csúszásmentes. A lépcsőház egy pihenő fordulórészt tartalmaz. **Liftet, illetve mozgólépcsőt nem láttunk, a feljutás nem volt nyilvánvalóan felismerhető módon akadálymentesített.** A tér kialakítása csak korlátozottan felel meg az árusítás infrastrukturális feltételeinek. Feltételezhető, hogy a fenntartó korábban üzletsort szeretett volna kialakítani a szinten, ám a helyiségek többsége üres, csak két kiskereskedelmi szolgáltató üzlet található a területen. A helyiségek által közrefogott „árusító tér” jellemzően közlekedő helyiség, nem észleltük a tároláshoz, mosáshoz, tisztálkodáshoz szükséges berendezéseket, a padló pedig egyszerű kerámialapokból áll, így megítélésünk szerint az árusok rosszabb körülmények között tudják munkájukat végezni, mint a földszinten dolgozó társaik.

2.2. A Diána téri és uránvárosi piacok, valamint a Vásárcsarnok és Vásártér helyi akciótervének megállapításai

A Vásárcsarnok fenntartója a **Pécsi Vagyonhasznosító Zrt.** (a továbbiakban: Vagyonhasznosító), amely a saját és a Pécs Megyei Jogú Város önkormányzatának tulajdonában lévő ingatlanok hasznosításával foglalkozik. A cég 100 %-ban Pécs Megye Jogú Város tulajdona.

A Pécsi Városfejlesztési Közhasznú Nonprofit Vagyonhasznosító megbízásából, a Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Kft. (továbbiakban Ügynökség) gondozásában készült el 2015 áprilisában a Diána téri és uránvárosi piacok, valamint a Vásárcsarnok és Vásártér helyi akcióterve (a továbbiakban Akcióterv) ⁴. E szerint „a Vásárcsarnok 1980 óta működő, városzerte jól ismert, központi elhelyezkedésű, fedett piac, 4.000 m² kereskedelmi területtel, 216 asztallal és 46 pavilonnal.

A Vásárcsarnok Pécs leginkább központi elhelyezkedésű és legnagyobb forgalmú piaca is egyben, ennek megfelelően kihasználtsága átlagosan 90% feletti. Széles termelői (agrárgazdálkodói) termékínálattal rendelkezik, kevesebb viszonteladó van a bérleti között, továbbá kevesebb, mint 10, nem élelmiszer profilú árus is értékesít a Vásárcsarnokban. Kínálatában körülbelül **60%-os súlyt képviselnek a helyi termékek.** A piac vonzáskörzete Pécs egészére, valamint annak agglomerációjára is kiterjed, vásárlóit pedig középkorúak, valamint az idősek korosztályai alkotják. A piac megközelíthetősége, a környezetében található parkolóhelyek száma ideálisnak tekinthető. A Vásárcsarnokban rendszeres jelleggel vásárlókat vonzó programokra, akciókra, termelői piacnapokra kerül sor.

Az Akciótervet készítő Ügynökség munkatársai a helyi akciótervben tárgyalt négy pécsi piacot 2015. április 1-én járták be, ahol személyes interjúk során hallgatták meg a helyi árusok véleményét, problémáit. A helyszíni tapasztalatok ismertetése során az Akcióterv megjegyzi, hogy a helyben árusítók véleménye szerint „*a Vásárcsarnok jelenlegi vásárlói inkább a közép- és időskorúak, a fiatalabb korosztályok pedig a közeli ÁRKÁD-ban vásárolnak be.*” A dokumentumban több helyen is jelzik továbbá a szerzők, hogy „*a jelenlegi Vásárcsarnok emeleti része szinte teljes mértékben kihasználatlan és azt csak nagyon kevés vásárló látogatja. (...) További probléma, hogy az épület nem akadálymentes kialakítású. A tervezési koncepció hibája miatt az emeleti rész nincs a vásárlók fókuszában, a feljutás módja sem kellően kiemelt, így annak nagy része kihasználatlan. Ennek következménye, hogy a földszinten tolonganak a vevők, az emeleten azonban alig találkozni velük.*”

A fentiek alapján a szabadon termő gombát árusító személyek elkülönítésének ténye, valamint az új helyszín rosszabb infrastrukturális adottságai kapcsán önmagában is felmerült az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének a gyanúja. Tekintettel arra, hogy az áthelyezésre vonatkozó intézkedés hatásában nagyobb arányban érinthette a roma nemzetiséghez tartozókat, állásfoglalásomat elsősorban ennek tükrében alakítottam ki.

⁴ URBACT Markets projekt, URBACT II Program (2015. 04. 20.) <http://www.pvfzrt.hu/userfiles/dokumentumok/4piac.pdf>

2.3. A Pécsi Vagyonhasznosító Zrt. megkeresése

2016. július 28-án levélben kerestem meg a Vagyonhasznosító vezérigazgatóját, hogy tájékoztatást kérjek a szabadon termő gombát árusítók kapcsán kialakult helyzetről. Levelemben választ kértem arra, hogy ki, mikor, milyen szempontok mérlegelése után döntött arról, hogy mely árusítói kör kerül az emeletre, és a költözés előtt hogyan oldották meg a szabadon termő gomba értékesítését a csarnokban. Kíváncsi voltam arra is, hogy melyek azok az árucikkek, amelyek szintén engedélykötelesek, és ezeket hol, milyen körülmények között lehet értékesíteni a piacon. Tájékoztatást kértem a fizetendő napidíjak alakulásáról, az áthelyezésben érintett árusok létszámáról, a szabad asztalválasztás lehetőségéről, és arról is, hogy érkezett-e panasz a költöztetés kapcsán, illetve annak mi lett a sorsa. Kértem végezetül, hogy tájékoztassanak arról, hogy a Vásárcsarnok épületét, illetve az abban folyó kereskedelmi tevékenység jövőjét illetően milyen közép- és hosszú távú tervek léteznek, beleértve a felújítás, akadálymentesítés, korszerűsítés és ingatlanfejlesztés kérdéseit is.

A Vagyonhasznosító vezérigazgatója 2016. augusztus 22-én kelt levelében tájékoztatott: a szabadon termő gombát árusítók átköltöztetéséről 2012 tavaszán született döntés. Ennek oka az volt, hogy a gombát árusítók létszáma olyan mértékben növekedett meg a döntést megelőző években, hogy a földszinten a biztonságos ellenőrzést és árusítást többé már nem lehetett megoldani. A másik lehetőség az árusítás korlátozása vagy megszüntetése lett volna, de úgy vélték, hogy ez a megoldás mind az árusokra mind a lakosokra nézve kedvezőtlenebbül hatott volna. **A költöztetés kapcsán tehát nem az árusok személye volt az irányadó, hanem a termékcsoport.** Az emeleti tér megközelíthetőségével kapcsolatban kifejtette, hogy az három irányból is megközelíthető, és igény esetén lifttel is fel lehet jutni.

A vezérigazgató válaszából kiderül, hogy **a szabadon termő gomba szezonális termék**, mennyisége nem tervezhető előre, de amikor terem, akkor viszont igen nagy mennyiség is megjelenhet egyszerre a piacon. A földszinten ugyanakkor azok az árusok találhatók, akik évek óta állandó bérlők, és emellett néhány asztalt az alkalmi árusok részére is szabadon kell tartani. Az „alkalmi szabadon termő gomba” felhozatalának árusításához nincs elegendő asztalkapacitás.

A szabadon termő gomba elkülönített helyen, kizárólag gombaszakértő általi tételes átvizsgálás után kiadott engedély birtokában árusítható. Ennek az előírásnak a tájékoztatás szerint a földszinti térben már nem tudtak eleget tenni. (Mint az a levélből kiderül, 2012-ben országszerte több halálos gombamérgezés fordult elő a nem megfelelően ellenőrzött gomba miatt.) A Vagyonhasznosító vezérigazgatója külön is felhívta a figyelmem arra, hogy egyre több olyan árus jelent meg az utóbbi időben, aki alig ismeri a gombafajtákat, így a gombavizsgálatok ideje is megnövekedett. A leterheltebb gombaszakértők számára pedig megfelelő, nyugodt körülményeket kell biztosítani. Erre tekintettel az árusítás emeletre történő áthelyezéséről szóló döntés „*az emberi élet fokozott védelmében*” született meg. A gomba szakvizsgálat egyébként mindenki számára ingyenes.

A döntés előtt a válaszlevél szerint a csarnok földszintjén, egy elkülönített szabad asztalsoron, összesen hét darab asztalon árulhattak szabadon termő gombát az árusok, de dömping idején ez nem volt elegendő. A helyzet átláthatatlan és konfliktusokkal terhelt volt, amihez az is hozzájárult, hogy ez az asztalsor szolgált az alkalmi őstermelő zöldség-gyümölcs árusok számára is. Éppen emiatt nem egyszer fordult elő, hogy nekik sem sikerült megfelelően helyet biztosítani.

Az ugyanakkor **jogszabályi előírás, hogy a piacokon, vásárcsarnokokban az egyes árukat szakosítottan, nem külön térben, de külön asztalokon lehetséges csak árulni.** A vadon termő gombákon kívül más termékek is szakvizsgálatra kötelezettek, így a savanyú káposzta, füstöltáru, kistermelői tej, vágott baromfi. Ezen termékek esetében például előírás a külön kialakított kézmosó biztosítása.

A vezérigazgató kifejtette, hogy a legkülönbözőbb formákban tesznek azért, hogy az átköltözés miatt az árusokat semmilyen hátrány ne érje. Ennek keretében többször adtak hírt helyi sajtóorgániumokban arról, hogy a szabadon termő gomba árusítása az emeleten folytatódik tovább. A

vásárcsarnok hangosbemondóján keresztül naponta többször, külön térítés nélkül reklámozzák a szabadon termő gomba árusítását. A földszinten figyelemfelkeltő táblák igazítják útba az érdeklődőket, mindemellett az állandó vásárlók számára jól ismert, hogy az emeleti térbe kell menniük.

A Vagyonhasznosító álláspontja egyébként az, hogy **az emeleten átláthatóbb, kulturáltabb körülmények között zajlik az árusítás** mind az eladók, mind a vásárlók számára. Jelenleg minden árusítási igényt ki tudnak elégíteni, míg ez a földszinten már nem volt megoldható.

Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a válaszból az is kiderült, hogy **az árusok részéről a kezdeti időszakban folyamatosan érkeztek panaszok**, amely szerint nem tudták eladni a termékeiket. Az érintettek több fórumot is megkerestek annak idején: a helyi újságot és televíziót, valamint Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatát. A Vagyonhasznosító a panaszokat kivizsgálta, és azt állapította meg, hogy a panaszok ellenére a gombák 90 %-a általában már a reggeli órákban elkelt. Ennek alátámasztására a vezérigazgató 2012 és 2013 folyamán készült fotókat is csatolt, amelyeken látszik, hogy a vadon termő gombát árusítók létszáma az emeleti térben magas, és a kora délelőtti órákra az asztalokon levő gomba mennyisége a reggel készült fotókhoz képest jelentősen csökkent.

A tarifadíjakkal kapcsolatban a Vagyonhasznosító vezetője leírta, hogy a fent árusítók **ugyanazt a díjat fizetik**, mint a lenticék, méterenként bruttó 500 forintot naponta.

A változtatásokkal, fejlesztésekkel kapcsolatban azt a választ kaptam, hogy az épület jelen adottságait és leterheltségét figyelembe véve a Vagyonhasznosítónak **nem áll módjában változtatásokat kezdeményezni a csarnokban**. Az önkormányzat hosszú távú tervei között szerepel egy új, **modern vásárcsarnok felépítése** is, a létesítmény várhatóan 2018-ra készül el.

3. Az ügy alapjogi vonatkozásai

Az alapvető jogok biztosa és helyettesei egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag **alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével** tesznek eleget mandátumuknak. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

Az Alaptörvény II. cikke alapján **az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz**. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az Alkotmánybírósági gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog anyajogi minőségű, szubszidiárius jellegű alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok – mind pedig az ombudsman – minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.

Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt **egyenlő bánásmód követelményét**. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza az egyenlő bánásmód követelményét, amely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy **a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie**, az egyéni

szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmaz. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg.

Az Alaptörvény – ahogyan korábban az Alkotmány is – szövegszerűen ugyan csak az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, az alkotmánybírói gyakorlat szerint viszont **az emberi méltóság sérelmére megvalósuló egyenlőtlen bánásmód kiterjed az egész jogrendszerre.**

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése a fentiek mellett biztosítja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását **külön intézkedésekkel segíti.**

Az Alaptörvényben foglalt, egyenlő bánásmódot érintő alapelvekhez kapcsolódó részletes szabályokat **az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény** (a továbbiakban: Ebktv.) tartalmazza.

Az Ebktv. **általános antidiszkriminációs törvény**, amely egyrészt felsorolja, hogy mely úgynevezett „védett tulajdonságok” alapján tiltott a hátrányos megkülönböztetés, s ezek mindegyikét egyforma védelemben részesíti, másrészt igen széles körre terjeszti ki a diszkrimináció tilalmát a közszolgáltatásokon felül a privát szférában létrejövő egyes jogviszonyokra is. Magyarországon elsőként ez a jogszabály határozta meg az egyenlő bánásmódot sértő magatartások formáit, az eljárás különös szabályait, a jogsértőkkel szemben alkalmazható szankciókat is. Külön cím alatt tárgyalja az előnyben részesítés feltételeit, amelynek az alkalmazása a tényleges különbségtétel ellenére sem valósít meg diszkriminációt.⁵ Az Ebktv. a vonatkozó uniós joganyagot is megfelelően implementálja, azzal, hogy az Európai Unió Tanácsa 2000-ben elfogadott két nagy jelentőségű jogi aktusát, a 2000/43/EK (Faji Egyenlőségi Irányelv)⁶ és a 2000/78/EK (Foglalkoztatási Keret Irányelv)⁷ irányelvek rendelkezéseit is tartalmazza.

4. Az egyenlő bánásmód követelménye érvényesülésének vizsgálata

4.1. Az érintett társadalmi csoportok vizsgálata

Állásfoglalásom kialakítása során megvizsgáltam, hogy a szóban forgó intézkedés egyrészt **megvalósíthat-e alapjogi visszásságot előidéző diszkriminatív helyzetet**, másrészt azt, hogy **mely csoportok** azok, amelyeknek az egyenlő bánásmódhoz való joga sérülhetett.

A költöztetés során a Vagyonhasznosító célja a hivatalos válasz szerint egy meghatározott terméktípus áthelyezése volt, az intézkedés azonban – az Akcióterv megállapításai, és személyes tapasztalataink szerint is – hátrányosabb helyzetet teremtett egy jól körülírható társadalmi csoport tagjai számára. Köztudomású, hogy a különféle gyűjtögető, a természetben szabadon elérhető javak értékesítésével kapcsolatos tevékenységeket elsősorban a társadalom alacsony státuszú, máshonnan jövedelemmel nem rendelkező, vagy a megélhetést nem biztosító minimális jövedelemmel rendelkező tagjai végzik. E csoport jellemzője az anyagi depriváción túl az alacsony érdekérvényesítő képesség és a kiszolgáltatottság. Ismert az is, hogy hazánkban a legszegényebb népességben felülreprezentáltak a roma nemzetiség tagjai, akik gyakran megélhetésük egy részét szintén a különféle gyűjtögető, alkalmi tevékenységeken keresztül próbálják biztosítani (gomba-, gyógynövény és csigagyűjtés, stb.). Ennek

⁵ Dr. Demeter Judit: Az esélyegyenlőség előmozdítása és a diszkrimináció tilalma

http://www.egyenlobanasmod.hu/tanulmanyok/hu/az_eselyegyenloseg_elomozditasa_es_a_diszkriminacio_tilalma.pdf

⁶ A Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról

⁷ A Tanács 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.

következtében már elvi szinten is **alappal feltételezhető, hogy az intézkedés hatása arányaiban nagyobb számban érinthette az alacsony társadalmi státuszú embereket, akik között a roma nemzetiséghez tartozó személyek túlnyomó többségben vannak.** E következtetést helyszíni tapasztalataink egyértelműen megerősítették.

Az Ebktv. 8. §-a 19 pontban sorolja fel azon jellemzők körét, amelyek szerinti tilos a hátrányos megkülönböztetés. A listában a p) pont a társadalmi származás, a q) pont a vagyoni helyzet, míg az e) pont a nemzetiséghez való tartozást is védett tulajdonságként nevesíti.

A szabadon termő gomba gyűjtésével, értékesítésével foglalkozók olyan, a jövedelemi helyzetüket, érdekérvényesítő képességüket, és társadalmi státuszukat tekintve jórészt homogén összetételű csoportot alkotnak, amely csoport alkalmas arra, hogy az Ebktv. szerinti társadalmi származás, illetve a vagyoni helyzet alapján történő hátrányos megkülönböztetés, azon belül is a szegregáció veszélye állhasson fenn vele szemben. Tekintettel arra, hogy e csoporton belül a roma nemzetiséghez tartozók felülreprezentáltak, nem kerülhető meg annak vizsgálata, hogy velük szemben az egyenlő bánásmód követelményének sérelme közvetett formában megvalósul-e.

4.2. Az intézkedés céljának és eredményének vizsgálata – jogellenes elkülönítés

A pécsi vásárcsarnokban a szabadon termő gombát árusítók korábban is külön asztalsoron árusíthattak, 2012-ben azonban olyan helyre költöztették őket, ahol térben is elkülönítve kínálhatták illetve kínálhatják jelenleg is termékeiket. **Tekintettel arra, hogy a szabadon termő gombát árusítók között a roma származású személyek felülreprezentáltak, így az intézkedés arányaiban elsősorban őket érintette.**

A jogellenes elkülönítés két szempontból okozhat sérelmet: egyrészt az elkülönítés ténye önmagában, minden egyéb további hátrány okozása nélkül is sérti az emberi méltóságot, megalázó helyzetet teremt. A jogellenes elkülönítés megvalósulásának tehát nem feltétele az elkülönített csoporttal szembeni kedvezőtlen bánásmód, a jogszabályi definíció sem tartalmazza a hátrány elemét. Másrészt, az elkülönítés következtében sok esetben a körülmények, lehetőségek és adottságok is általában kedvezőtlenebbek azok számára, akik a szegregációt elszenvedik, tehát az egyenlőség elve is sérül.

Az **ENSZ faji diszkrimináció felszámolásáért felelős bizottsága** 29. számú általános ajánlásában külön figyelmet szentel a szegregáció jelenségének, felhívja a figyelmet annak szükségességére, hogy az államok megfelelő lépéseket tegyenek lakhatási, oktatási és foglalkoztatási diszkrimináció megszüntetésére, valamint a vegyes közösségek kialakítására. A szegregáció elleni fellépés szükségességére az **Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága**, az ECRI is felhív dokumentumaiban. Így a romákkal szembeni diszkrimináció leküzdéséről szóló 3. számú általános politikai ajánlásában hangsúlyozza például az oktatási szegregáció elleni küzdelem szükségességét, az antidiszkriminációs jogalkotásról szóló 7. számú általános politikai ajánlásában pedig a tiltott magatartások körében szintén megjelenik a szegregáció. A korábban már említett, az **Európai Unió** jogrendjében kiemelt helyet elfoglaló Faji Egyenlőségi Irányelv 2. cikk (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a tagállamokban nem állhat fenn közvetlen vagy közvetett, faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés.

Hazánkban a diszkrimináció, ezen belül is a szegregáció tilalmát az Ebktv. szabályozza. A jogszabály 10. § (2) bekezdése értelmében **jogellenes elkülönítésnek** minősül az a magatartás, amely a törvény 8. §-ban meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól – anélkül, hogy azt törvény kifejezetten megengedné – elkülönít.

Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény rendelkezése⁸ alapján megalkotott, **az étkezési célra forgalomba kerülő vadon termett gombák gyűjtéséről,**

⁸ Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 76. § (2) bekezdés 38. pontja

feldolgozásáról, forgalomba hozataláról szóló 107/2011. (XI. 10.) VM rendelet 10. § (1) bekezdése szerint friss gombát emberi fogyasztásra piacon forgalomba hozni csak a gombatétel mellett jól láthatóan kihelyezett, a jogszabály melléklete szerinti gombavizsgálati igazolással szabad. A 11. § (1) bekezdése szerint gombát csak más élelmiszerektől elkülönítve szabad árusítani, és az árusítás során a gombafajokat egymástól is el kell különíteni.

A szabadon termő gomba más termékektől való elkülönítését tehát jogszabály írja elő.

Fontos azonban felhívnom arra a figyelmet, hogy a hivatkozott VM rendelet csak a termékek speciális élelmiszerbiztonsági elkülönítési rendjét írja elő, nem kötelezi a piac üzemeltetőjét az árusítási helyek elszigetelésére is.

Az átköltöztetés indokaként a csarnokot üzemeltető Vagyonhasználó a fentiek mellett számos ésszerű indokot is felhozott: az átköltöztetés indoka elsősorban a megnövekedett árusítói létszám, és a biztonsági előírások betarthatósága volt. A Vagyonhasználó tájékoztatása szerint a lenti árusítói térben az árusok megfelelő, a jogszabályi előírásokat is figyelembe vevő elhelyezésére már nem volt mód. A döntést hosszas mérlegelés előzte meg, aminek a során a szezonális jelleget, a biztonságot és az árusítók körét (kevés ismeret az ehető illetve mérgező gombafajtákról) vették elsősorban figyelembe.

A jogszabályi előírásra tekintettel a jogellenes elkülönítés ténye nem állapítható meg, ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy az intézkedés következtében objektíve és szubjektíve is igazolható hátrány érte az érintett árusítói kör tagjait.

4.3. Az intézkedés céljának és eredményének vizsgálata – közvetett diszkrimináció

Azzal kapcsolatban, hogy az átköltöztetés következtében évek óta hátrányosabb helyzetben vannak a fent árusítók a lentiekhez képest – annak ellenére, hogy ugyanannyi bérleti díjat fizetnek – az álláspontok meglehetősen távol állnak egymástól. A Vagyonhasználó állítja, hogy a fenti térben az áru ugyanúgy elkel, mint annak idején lent, amelynek alátámasztására fotókat is becsatolt. Helyszíni bejárásunk során azonban több árus is ezzel ellentétesen nyilatkozott, nem csak nekünk, de annak idején az újságíróknak is, akik a témával foglalkoztak. Azt maga a Vagyonhasználó sem vitatja, hogy a költöztetést követően több panasz is érkezett mind az önkormányzathoz, mind más fórumokhoz.

A helyzettel kapcsolatban tényszerűen megállapíthatóak és jelen állásfoglalás alapját képezik a Pécs város piacaival kapcsolatos Akciótervben megfogalmazottak, valamint a helyszíni bejárásunk során személyesen tapasztaltak.

Ahogy azt fent már idéztem, az Akcióterv szerint „*a jelenlegi Vásárcsarnok **emeleti része szinte teljes mértékben kihasználatlan és azt csak nagyon kevés vásárló látogatja.** (...) További probléma, hogy az épület **nem akadálymentes** kialakítású. A tervezési koncepció hibája miatt **az emeleti rész nincs a vásárlók fókuszában**, a feljutás módja sem kellően kiemelt, így annak nagy része kihasználatlan. Ennek következménye, hogy a földszinten tolonganak a vevők, az emeleten azonban alig találkoznak velük.*” Helyszíni tapasztalataink megerősítették, hogy az emeleti térben a forgalom gyakorlatilag nem mérhető, a feljutás nehézkes. Bár a Vagyonhasználó szerint meg lehet közelíteni lifttel ezt a szintet, mi a felvonót nem találtuk meg, amiből azt a következtetést lehet levonni, hogy ha van is lift, az nem nyilvánvaló, és valószínűleg nem is ismert a látogatók számára. Az is megállapítható, hogy az árusítótér infrastruktúrájában és hangulatában is kedvezőtlenebb képet fest a lenti térenél.

Az Ebktv. 8. § szerint **közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek** minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt, a jogszabályban felsorolt tulajdonsága miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne. A 9. § szerint **közvetett hátrányos megkülönböztetésnek** minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban

hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne. A definíció nem zárja ki, hogy ez a rendelkezés **a védett tulajdonsággal nem rendelkezőket is hátránnyal sújtsa, azonban „többletényállási elemként” hozza be a lényegesen nagyobb arány kitételét**, azaz a védett személyt vagy csoportot a közvetett diszkrimináció esetében nagyobb arányban éri a hátrány a rendelkezés miatt.

A közvetett diszkrimináció fogalma alapvetően az európai uniós jogi definíciókon alapul, a Faji Egyenlőségi Irányelv 2. cikk (2) bekezdés b) pontjában, valamint a Foglalkoztatási Keretirányelv 2. cikk (2) bekezdés b) pontjában található meghatározások alapján írhatjuk le. A Faji egyenlőségi irányelv szerint „*közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint*”. A közvetett diszkrimináció feltárása jóval nehezebb, mint a közvetlen hátrányos megkülönböztetése, a fogalom elsősorban bizonyos foglalkoztatás során előforduló helyzetek kapcsán alakult ki. A hazai bírósági esetjog jelenleg még elhanyagolható mennyiségű, ugyanakkor az Európai Bíróság, egy szintén foglalkoztatással kapcsolatos eset, a Bilka-Kaufhaus-ügy⁹ kapcsán felállított egy kritériumrendszert, amelynek teljesülése esetén az eljárás alá vont kimentheti magát a felelősség alól, feltéve, hogy bizonyítja:

- a cél elérését szolgáló intézkedés megfelel a tényleges igényeinek,
- az intézkedés alkalmas az eljárás alá vont által kitűzött célok elérésére, és
- a megkülönböztetés valóban szükséges a cél érdekében.

Hazánkban az Ebktv. 7. § (2) bekezdése határozza meg a **kimentési lehetőségeket**. Eszerint „*Ha a törvény eltérően nem rendelkezik, az olyan magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat (a továbbiakban együtt: rendelkezés) nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, a) amely a hátrányt szenvedő fél alapvető jogát másik alapvető jog érvényesülése érdekében, elkerülhetetlen esetben korlátozza, feltéve, hogy a korlátozás a cél elérésére alkalmas és azaz arányos, b) amelynek az a) pont hatálya alá nem tartozó esetekben tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.*”

Az adott esetben a kimentésnél az egyszerűbb tesztet kell alkalmazni, vagyis azt kell megvizsgálni, hogy tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van-e az intézkedésnek. A Vagyonhasznosító válasza szerint az elköltöztetés indoka elsősorban a megnövekedett árusítói létszám és a biztonsági előírások betarthatósága volt, a lenti árusítói térben ugyanis az árusok megfelelő, a jogszabályi előírásokat is figyelembe vevő elhelyezésére már nem volt mód. A döntést hosszas mérlegelés előzte meg, aminek a során a szezonális jelleget, a biztonságot és az árusítók körét – kevés ismeret az ehető, illetve mérgező gombafajtákról – vették figyelembe elsősorban. **Az ésszerűségi indokokat figyelembe véve a közvetett diszkrimináció ténye nem állapítható meg.**

A fentieket összefoglalva elmondható, hogy az átköltöztetésre vonatkozó intézkedés eredménye hátrányos volt, és az közvetett módon arányaiban a roma árusokat érintette inkább. A Vagyonhasznosító válasza szerint azonban az intézkedés célja a kiemelt kockázatokat hordozó étkezési célú termékhez kapcsolódó, indokolt lépés – egy, a biztonsági előírásoknak megfelelő állapot kialakítása volt – amelyet a földszinti térben már nem lehetett megvalósítani. Az elkülönítés és megkülönböztetés indokoltságát tehát a Vagyonkezelő jogszabállyal és ésszerű érvekkel alátámasztotta.

⁹ Bilka-Kaufhaus GmbH kontra Karin Weber von Hartz ítélet (170/84, ECLI:EU:C:1986:204). Az ügyben a Bilka áruházlánc a részmunkaidős dolgozókat kedvezőtlenül érintő, egyébként racionális gazdasági érvekkel igazolható rendelkezést hozott, amely azonban a panaszos szerint közvetett módon a női dolgozókat érintette nagyobb arányban hátrányosan, és ezzel a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvét sértette. Az Európai Bíróság elfogadta a panaszos érvelését, és a foglalkoztatóval szemben döntött.

5. A szubjektív méltóságsértő helyzet vizsgálata

A fent kifejtettek alapján tehát az egyenlő bánásmód követelményének a sérelme nem volt igazolható, mindazonáltal a problémakör érintettek által jelzett, és a helyszíni bejárás során általunk is érzékelhető szubjektív vetületétől nem tekinthetünk el. Fontos kiemelni, hogy bár a vásárcsarnokot működtető Vagyonhasznosító a költöztetés kapcsán számos elfogadható, ésszerű indokot hozott fel, és a kárenyhítés körében is intézkedéseket tett (hirdetmények elhelyezése az emeleten található szabadon termő gomba árusításról, hangosbemondón keresztül a vásárlók tájékoztatása), az érintett árusítói kör nagyobb része mégis évek óta azt éli meg, hogy a többi áruhoz képest őket hátrányosan különböztették meg. Ahogy arra fent már utaltam, a helyszíni bejárásunk során megkérdezettek többsége fogalmazott úgy, hogy „*csak azért, mert cigányok*” nem érdemlik meg ezt a bánásmódot. Ebből is következtetni lehet arra, hogy az átköltöztetett árusok egy része az intézkedést összekapcsolta azzal, hogy ő maga, illetve a szabadon termő gombát árusítók zöme a roma nemzetiséghez tartozik. Alappal feltételezhető tehát, hogy ezek az árusok nem csak a kedvezőtlenebb infrastrukturális körülmények miatt, de önmagában az elkülönítés ténye miatt is szubjektíve sérelmesnek találták az intézkedést, és az sérthette, illetve folyamatosan sértheti méltóságérzetüket.

6. Következtetések, a javasolt intézkedések

A fentiek alapján a pécsi Vásárcsarnokban kialakult helyzet felveti a jogellenes elkülönítés és a közvetett hátrányos megkülönböztetés gyanúját, ugyanakkor a fennálló jogszabályi előírás és ésszerű kimentési indokok megléte miatt a diszkrimináció nem volt igazolható. Fel kell azonban hívnom a figyelmet arra, hogy a jelenleg fennálló helyzet objektíven is igazolható hátrányt jelent az emeleten árulni kényszerülők számára és sértheti az érintett személyek méltóságérzetét is.

Ahogy azt a fenntartó által is hivatkozott Akcióterv is kiemeli, „*a jelenlegi Vásárcsarnok emeleti része szinte teljes mértékben kihasználatlan és azt csak nagyon kevés vásárló látogatja. (...) További probléma, hogy az épület nem akadálymentes kialakítású. A tervezési koncepció hibája miatt az emeleti rész nincs a vásárlók fókuszában, a feljutás módja sem kellően kiemelt, így annak nagy része kihasználatlan. Ennek következménye, hogy a földszinten tolonganak a vevők, az emeleten azonban alig találkoznak velük.*” Emellett a helyzettel kapcsolatos tiltakozások és a helyszíni vizsgálat során tapasztaltak azt is nyilvánvalóvá teszik, hogy az átköltöztetett árusok egy része az intézkedést összekapcsolta azzal, hogy ő maga, illetve a szabadon termő gombát árusítók zöme a roma nemzetiséghez tartozik. A helyszíni bejárásunk során megkérdezettek többsége fogalmazott úgy, hogy „*csak azért, mert cigányok*” nem érdemlik meg ezt a bánásmódot. Ebből következtetni lehet arra, hogy az érintett árusok nem csak a kedvezőtlenebb infrastrukturális körülmények miatt, de önmagában az elkülönítés tényére tekintettel is szubjektíve sérelmesnek találták az intézkedést, és az sérthette, illetve folyamatosan sérti szubjektív méltóságérzetüket. Az elkülönítettség mentális terhe az érintettek számára közvetlenül is folyamatos sztereotípa-fenyegetést és önattribúciós válságot jelenthet.

Fontos azonban kiemelni, hogy a Vagyonkezelő is érzékelte a problémát, és a kárenyhítés körében külön lépéseket is tett. Előremutató lépésként és jó gyakorlatként értékelhetők az árusokkal folytatott közvetlen párbeszéd kezdeményezése és a közvetett pozitív intézkedések (információs feliratok elhelyezése, naponta többszöri tájékoztatás a piaci hangosbemondón keresztül) annak érdekében, hogy az épület emeletén történő szabadon termőgomba-árusítást a vásárlók körében tudatosítsa. Ezek az intézkedések egyrészt alkalmasak az emeleti árusítással járó objektív hátrányok (kisebb forgalom, impulzusvásárlók hiánya, rossz megközelíthetőség) csökkentésére, másrészt – mivel a gombaárusok számára térítésmentes állandó promóciót biztosítanak a piacon – az árusok által érzékelt indokolatlan elkülönítésből fakadó szubjektív méltóságsérelem mérséklése irányába hatnak.

A vizsgálat tapasztalatai alapján javaslom, hogy a Pécsi Vagyonhasznosító Zrt. tegyen további intézkedéseket az érintett árusokat érő hátrányok enyhítésére és a szubjektív méltóságsértés kiküszöbölésére.

Felhívom továbbá a Pécsi Vagyonhasznosító Zrt. figyelmét arra, hogy a jövőben átadásra kerülő új vásárcsarnok tervezése és kialakítása során fokozott figyelemmel járjon el az egyes termékkörök árusítására szolgáló területrészek kialakítása, illetve az ezekhez történő hozzáférés biztosítása tekintetében, többek között azzal, hogy az árusítási körülmények, illetve a piaci árusítás rendszerének kialakítása során előzetes konzultációkat folytat az érintett csoportok képviselőivel és az illetékes szakmai érdekképviseleti szervezetekkel.

Budapest, 2016. december 8.

Szalayné Sándor Erzsébet

a Magyarországon élő nemzetiségek
jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes