

Etnikai származáson alapuló hátrányos megkülönböztetés az árukhöz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés területén

LEHÓCZKI BALÁZS

Combatting discrimination against the Roma is one of the biggest challenges that several, mainly Central and Eastern European, countries currently face. Whilst a great deal of this discrimination concerns areas which EU law has nothing to do with, some of its forms occur in situations which clearly fall within the scope of this law. Article 21 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union prohibits any discrimination based, among others, on race, colour, ethnic or social origin. This general non-discrimination provision of the Charter applies to all areas of EU law regardless of whether certain matters are also subject to more specific rules. Nevertheless, by adopting the Council Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, the EU legislator overtly prohibited any discrimination on the grounds of racial or ethnic origin in relation, inter alia, to employment and occupation, social security, healthcare, education as well as access to and supply of goods and services. The Court of Justice recently ruled in a Bulgarian case that the installation by an electricity distribution company of electricity meters at an inaccessible height in a district densely populated by Roma constituted discrimination on the grounds of ethnic origin within the meaning of the Directive when such meters were installed in other districts at a normal height. The Court also made it clear that even if there had been abuse of the meters in that district, such a practice was disproportionate to and could therefore not be justified by the dual objective consisting in ensuring the security of the electricity transmission network and the due recording of electricity consumption. This case was the first in which the Court disapproved of a discriminative practice followed by an undertaking in detriment to the Roma. Only time will decide whether the Court will regularly be asked in the future to deal with cases relating to the discrimination of the Roma as it has already been asked many times to rule in matters in connection with the equal treatment of women, homosexuals or Muslims living in Western Europe.

Bevezetés

A roma közösségekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem az Európai Unió számos, főként közép- és kelet-európai tagállamának az egyik legaktuálisabb és egyben legnehezebb társadalmi kihívása. A diszkrimináció a társadalmi viszo-

nyok szinte minden szintjén felbukkanhat, az alapvető jogoknak a büntetőeljárások során való megsértésétől kezdve a rendőri túlkapásokon át a sztereotípiákon alapuló negatív előítéletekig a napi együttélés során. A hátrányos megkülönböztetés említett formáinak közös jellemzője, hogy az ellenük való küzdelem az Unió tagállamainak a feladata, hiszen az azok alapjait képező életviszonyok mindeddig nem vagy csak kis részben képezték az európai integráció tárgyát.

Vannak azonban a diszkriminációnak olyan formái is, amelyek az uniós jog hatálya alá esnek, mivel olyan területeken jelennek meg, ahol a társadalmi viszonyokat az uniós jogalkotó által elfogadott rendelkezések szabályozzák. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 21. cikke szerint az Unió hatáskörébe tartozó területeken tilos különösen a faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás alapján történő megkülönböztetés. A charta ezen általános tilalma az uniós jog valamennyi területén érvényes, függetlenül attól, hogy bizonyos speciális életviszonyokat külön szabályozás alá vontak-e.

Mindazonáltal az uniós jogalkotó a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK tanácsi irányelv¹ elfogadásával kifejezetten is megtiltott minden faji vagy etnikai származáson alapuló hátrányos megkülönböztetést a munka világában, a szociális védelem, az egészségügyi ellátások, az oktatás, valamint az árukhoz és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés és azok nyújtása területén.

Egy Bulgáriából érkezett előzetes döntéshozatali ügynek köszönhetően egy egészen elképesztő történettel ismerkedhetett meg az uniós híreket követő nagyközönség, a megkülönböztetés nélküli diszkrimináció egy olyan kirívó esetével, amelyhez hasonló korábban még nem került az Európai Bíróság (a továbbiakban: EUB) elé.

Az ügyben felmerült kérdéseket egyébként korábban már a Bulgáriában a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni védelemért felelős bizottság is megpróbálta európai szintre emelni, de az előzetes döntéshozatal iránti kérelmének megválaszolását még megtagadta az uniós bírói testület (lásd a C-394/11. sz. Belov-ügyet) arra hivatkozva, hogy e hatóságnak nem volt joga az előzetes döntéshozatali eljárás, mint a nemzeti bíróságok és az EUB közti együttműködési mechanizmus igénybevételére.

A C-83/14. sz. CHEZ Razpredelenie Bulgaria-ügy előzménye

A. Nikolova élelmiszerüzletet működtet a bulgáriai Dupnitsa város „Gizdova mahala” városrészében, ahol főként roma származású személyek laknak.

1999-ben és 2000-ben a CHEZ RB, amely egy cseh tulajdonosi háttérrel rendelkező bulgáriai villamosenergia-szolgáltató vállalkozás, e városrész valamennyi előfizetőjének villamosenergiafogyasztás-mérőjét a levegőben futó áramvezeték-hálózat beton villanyoszlopain, hat és hét méter közti magasságban helyezte el. A többi városrészben (ahol nem él ilyen sok roma származású személy) a CHEZ RB által felszerelt fogyasztásmérőket 1,70 méteres magasságban helyezték el, a legtöbbször közvetlenül

¹ 2000. június 29-i irányelv.

a fogyasztóknál vagy a külső falon, illetve a kerítésen. A CHEZ RB szerint ezen eltérő bánásmódot igazolja a villamosenergiafogyasztás-mérők megnövekedett számú manipulációja, illetve megkárosítása, valamint az, hogy az érintett városrész hálózatában nagy számban fordul elő jogtalan áramvételezés.

2008 decemberében A. Nikolova panaszt nyújtott be a Bulgáriában a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni védelemért felelős bizottsághoz (a továbbiakban: KZD), amelyben azt állította, hogy a fogyasztásmérők hozzáférhetetlen helyen való elhelyezése azzal a ténnyel magyarázható, hogy a szóban forgó városrész lakosainak túlnyomó része roma származású. Jóllehet ő maga nem roma származású, A. Nikolova úgy vélte, hogy a CHEZ RB vitatott gyakorlata miatt ő is hátrányos megkülönböztetést szenved el.

A KZD megállapította, hogy A. Nikolova valóban hátrányos megkülönböztetést szenvedett el a CHEZ RB olyan ügyfeleivel szemben, akiknek a fogyasztásmérőit hozzáférhető helyeken helyezték el. A CHEZ RB ekkor jogorvoslat iránti kérelmet terjesztett elő e határozattal szemben a szófiai közigazgatási bíróságnál, amely azt kérdezte az EUB-tól, hogy a vitatott gyakorlat etnikai származáson alapuló, tiltott hátrányos megkülönböztetésnek minősül-e.

Az EUB döntése

Az EUB ítéletében először is megállapította, hogy főszabály szerint valamely városi közigazgatási egységen belül az ugyanazon szolgáltató által kiszolgált összes végső villamosenergia-fogyasztót – függetlenül attól, hogy e fogyasztók mely városrészben laknak – úgy kell tekinteni, mint akik a szolgáltató tekintetében hasonló helyzetben vannak a fogyasztásuk mérésére szolgáló villamosenergiafogyasztás-mérő rendelkezésre bocsátását, valamint azt illetően, hogy ennek alakulását követni tudják.

Ezt követően az EUB megjegyezte, hogy az egyenlő bánásmód elve nemcsak azon személyekre alkalmazandó, akik bizonyos etnikai származással rendelkeznek, hanem azon személyekre is, akik – jóllehet maguk nem tartoznak az érintett etnikumhoz – valamely hátrányosan megkülönböztető jellegű intézkedés miatt az előbbiekkal együtt mégis kevésbé kedvező bánásmódban részesülnek, illetve különös hátrányt szenvednek el.

Mindazonáltal az EUB hangsúlyozta, hogy az a tény, hogy a szóban forgó városrészben élnek nem roma származású lakosok is, önmagában nem zárja ki, hogy a vitatott gyakorlatot az e városrész lakói többségére jellemző etnikai származás (azaz a roma etnikai származás) okán vezették be. Mindazonáltal a bolgár bíróságnak feladata lesz e gyakorlat összes körülményének figyelembevétele annak meghatározása érdekében, hogy e gyakorlatot ténylegesen ilyen etnikai jellegű okból vezették-e be, és ekképpen az irányelv szerinti közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül-e.

Az e tekintetben figyelembe vehető valószínűsítő körülmények között szerepel többek között az a tény, hogy csupán azokban a városrészekben vezették be a vitatott gyakorlatot, amelyekben többségben roma származású bolgár állampolgárok laknak.

Hasonlóképpen annak a ténynek, hogy a CHEZ RB a KZD előtt azt állította, hogy a fogyasztásmérők megkárosításai és a jogtalan áramvételezések alapvetően roma származású állampolgárok cselekedetei, arra utaló jellege lehet, hogy a vitatott gyakorlat etnikai alapú sztereotípiákon vagy előítéleteken nyugszik.

A bolgár bíróságnak figyelembe kell vennie a vitatott gyakorlat kötelező, általános és tartós jellegét is. E gyakorlat ugyanis különbségtétel nélkül érinti a városrész valamennyi lakóját, függetlenül attól a kérdéstől, hogy visszaéltek-e ez utóbbiak egyéni fogyasztásmérőivel, és hogy adott esetben ki követte el e visszaéléseket. Ekképpen a szóban forgó gyakorlat arra engedhet következtetni, hogy e városrész lakosságát egészében véve jogellenes cselekedetek potenciális elkövetőjének tekintik. Ebben az összefüggésben az EUB kifejtette, hogy a szóban forgó gyakorlat az érintett lakosokkal szembeni kedvezőtlen bánásmódnak minősül, mind sértő és stigmatizáló jellege miatt, mind amiatt, hogy az érintetteknek rendkívüli módon nehéz, sőt lehetetlen megtekinteni a villamosenergiafogyasztás-mérőjüket a fogyasztásuk ellenőrzése érdekében.

Arra az esetre, ha a bolgár bíróság nem állapítaná meg, hogy a vitatott gyakorlat etnikai származáson alapuló, közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül, az EUB megjegyezte, hogy e gyakorlat elvileg közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősülhet. Ugyanis e gyakorlat – feltéve, hogy azt kizárólag az érintett városrészekben elkövetett visszaélésekre adott válaszként vezették be – látszólag semleges feltételeken alapulna, miközben lényegesen nagyobb arányban érint roma származású személyeket. Ekképpen e gyakorlat különös hátrányt okozna e személyeknek más személyekhez képest, akik nem rendelkeznek ilyen etnikai származással.

Ezzel összefüggésben az EUB hangsúlyozta, hogy a villamosenergia-hálózat biztonságának védelme és a villamosenergia-fogyasztás megfelelő nyomon követése olyan jogszerű céloknak minősülnek, amelyek közvetett megkülönböztetés esetén fő szabály szerint igazolhatják az ilyen eltérő bánásmódot. Mindazonáltal a CHEZ RB-nek ehhez mindenekelőtt be kellene tudnia bizonyítani, hogy az érintett városrész villamosenergiafogyasztás-mérőin ténylegesen visszaéléseket követtek el, és hogy ennek veszélye jelenleg is fennáll. Annak érdekében, hogy a CHEZ RB eleget tegyen az e tekintetben rá háruló bizonyítási tehernek, nem állíthatja csupán azt, hogy az ilyen visszaélések „köztudomásúak”, miként azt a kérdést előterjesztő bíróság előtt úgy tűnik, hogy tette.

Noha az EUB elismerte, hogy a vitatott gyakorlat megfelelő eszköze e célok elérésének, az uniós bírák ugyanakkor hangsúlyozták, hogy a bolgár bíróságnak meg kell majd vizsgálnia, hogy nem léteznek-e más megfelelő és enyhébb intézkedések a felmerült problémák megoldására. Még ha nem is létezik semmilyen más intézkedés, amely az említett célok elérése érdekében ugyanannyira hatékony lenne, mint a vitatott gyakorlat, az EUB megjegyezte, hogy ez utóbbi a kitűzött célokhoz és az érintett városrész lakosságának jogos érdekeihez képest aránytalannak tűnik. Egyébiránt a bolgár bíróságnak kell majd ellenőriznie, hogy ténylegesen ez-e a helyzet. Ennek során figyelembe kell majd vennie többek között a szóban forgó gyakorlat sértő és

stigmatizáló jellegét és azt a tényt, hogy e gyakorlat különbségtétel nélkül és nagyon régóta megfosztja egy teljes városrész lakosságát attól, hogy rendszeresen ellenőrizhesse a villamosenergia-fogyasztását. Azt is szem előtt kell majd tartania, hogy e személyek többségének egyetlen egyéni jogellenes magatartás sem tudható be, és nem is tarthatók felelősnek az ilyen, harmadik személyek által okozott cselekedetekért.

A nemzeti bíróságnak ezenkívül az értékelésében figyelembe kell vennie az érintett városrészben lakó végső fogyasztók azon jogos érdekét, hogy hatékonyan és rendszeresen megtekinthessék és ellenőrizhessék a villamosenergia-fogyasztásukat, amely érdeket és ellenőrzést az uniós jogalkotó a villamos energia szolgáltatását szabályozó irányelvekben² kifejezetten elismert és ösztönzött.

A bolgár bíróságnak a vizsgálata során arra a körülményre is tekintettel kell majd lennie, hogy más villamosenergia-szolgáltató társaságok már felhagytak a vitatott gyakorlattal, előnyben részesítve más technikákat a megkárosítások és a manipulációk elleni küzdelem érdekében, miközben a villamosenergiafogyasztás-mérőket az érintett városrészekben visszahelyezték normális magasságba.

A diszkrimináció megtörténtének bizonyításával kapcsolatban az EUB emlékeztetett arra, hogy első lépésben annak a személynek kell előadnia azokat a tényeket, amelyekből közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetésre lehet következtetni, aki úgy ítéli meg, hogy vele szemben nem tartották tiszteletben az egyenlő bánásmód elvét. Azonban az EUB hangsúlyozta, hogy ha a bolgár bíróság az így előadott tények ismeretében arra a következtetésre jutna, hogy fennáll a hátrányos megkülönböztetés vélelme, az egyenlő bánásmód elvének hatékony alkalmazása megkívánja, hogy a bizonyítási teher az alperest, azaz a CHEZ RB-t terhelje, amelynek bizonyítania kellene, hogy nem sértette meg az egyenlő elbánás elvét.

Hasonlóképpen, alperesként a CHEZ RB-nek kellene vitatnia az egyenlő bánásmód elve ilyen megsértésének fennállását, bizonyítva, hogy a vitatott gyakorlat bevezetése és annak jelenlegi fenntartása egyáltalán nem azon a körülményen alapul, hogy az érintett városrészekben alapvetően roma származású bolgár állampolgárok laknak, hanem kizárólag objektív tényezőkön, amelyek semmilyen kapcsolatban nem állnak a faji vagy etnikai származáson alapuló hátrányos megkülönböztetéssel.

Zárszó

Noha az uniós jog által a faji vagy etnikai származáson alapuló hátrányos megkülönböztetéssel szemben nyújtott védelem a tagállamok roma származású polgáira is kiterjed, a mai napig a most elemzett ügy volt az egyetlen, amelyben az egyenlő elbánás elvének a romákkal szembeni megsértésével összefüggésben kellett az EUB-nek

2 Az energia-végfelhasználás hatékonyságáról és az energetikai szolgáltatásokról, valamint a 93/76/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. április 5-i 2006/32/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. július 13-i 2009/72/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

ítéletet hoznia. Noha a nemzeti bíróságok és hatóságok az előttük folyó eljárásokban feltételezhetően már számos alkalommal alkalmazták a 2000/43/EK irányelvet a roma polgárokkal szembeni hátrányos megkülönböztetés megszüntetésére, az mindenestre jelzésértékű, hogy ezekben az ügyekben – eltérően a nőket, az azonos neműeket, vagy a nyugat-európai muzulmán közösségek tagjait sújtó diszkrimináció eseteitől – gyakorlatilag sosem merült fel olyan jogértelmezési probléma, amelynek megoldása az EUB bevonását igényelte volna.