



EÖTVÖS KÁROLY
I N T É Z E T

Dr. Székely László
az alapvető jogok biztosa részére

Tisztelt Alapjogi Biztos Úr!

A szociális temetés alkotmányellenessége miatt fordulunk Önhöz azzal a kéressel, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában biztosított jogkörében, a szabályozással érintett emberek különösen kiszolgáltatott helyzetére figyelemmel, kezdeményezze a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény (Ttv.) 3. § j) pontja és 24/A-24/C. §-ai Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát. A szociális temetésről szóló törvényi rendelkezések ugyanis – megalázó és diszkriminatív voltak miatt – sértik az emberi méltósághoz való jogot, amelyet az Alaptörvény is az alapjogi katalógusa élén ismer el II. cikkében.

1. Az utólagos normakontroll eljárás bárki által jogi érintettség és érdekelttség nélküli kezdeményezhetőségének megszüntetése felértékelte az ombudsman normakontroll indítványozási jogkörét. Az Alaptörvény hatálybelépésével ugyanis a politikai döntéshozatal résztvevőin kívül ez lett az egyedüli állami szerv, amely jogosulttá vált bekövetkezett jogsérelemtől függetlenül, absztrakt módon az Alkotmánybírósághoz fordulni a kihirdetett alaptörvénysértő jogszabályokkal szemben. A változás hivatalos interpretációja szerint az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az actio popularis eltörlését hivatott ellensúlyozni. Az ombudsman e szerepén nem változtatott, hogy időközben a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész is jogosulttá vált a normakontroll eljárás kezdeményezésére.

Az ombudsman az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 24. § (2) bekezdése értelmében akkor fordulhat a testülethez, ha a jogszabály alaptörvényellenessége álláspontja szerint is fennáll; ezzel pedig az alapjogi biztos a polgároktól és civil szervezetektől érkező jelzések előszűrői szerepébe került. Ez a szerep szélesebben és megszorítóan is értelmezhető az ombudsman személyes

szerepfelfogása függvényében, más szóval annak alapján, hogyan fogja fel az intézmény funkcióját az alapjog- és alkotmányvédelemben. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy – amint azt az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése is deklarálja – az ombudsman, a rendesbíróság és az Alkotmánybíróság mellett, Magyarország közjogi intézményrendszerében a legfontosabb alapjogvédő szerv. A bíróságokkal összehasonlítva pedig az adja tevékenységének egyik legjelentősebb elemét, hogy nemcsak már bekövetkezett alapjogi sérelmek orvoslása érdekében léphet fel, hanem általános jelleggel az alapjogi sérelmek megelőzése érdekében is. Ez különösen akkor indokolt, ha az alapjogsérelem kiszolgáltatott helyzetben lévő embereket fenyeget, akik védelme iránti elkötelezettségét Ön is kifejezte egyik első nyilatkozatában, hiszen ők maguk – az alapjogsérelem bekövetkezése után – csekély eséllyel érvényesíthetnék alapvető jogukat a bíróság előtt. Ezért még az Alkotmánybíróság előtti indítványozási jogkörrel kapcsolatban legszűkebben kialakított szerepfelfogásnak is része kell legyen az ő érdekükben megfogalmazott normakontroll indítványok előterjesztése.

Az indítvány megtétele akkor is indokolt, ha a mind erősebben politikai karaktert mutató Alkotmánybíróság előtti sikere kétséges. Az alapvető jogok biztosa feladata ellátása körében, így alkotmánybírósági indítványai megfogalmazásakor is önálló alkotmányértelmező felelősséggel rendelkezik. Az alapjogok ügye szempontjából jelentősége lehet annak, hogy az ombudsman csak akkor forduljon az Alkotmánybírósághoz, ha alkotmányossági kifogásait megalapozottnak tartja. Ha azonban egy jogszabály alkotmányellenességét megalapozottan lehet támadni, akkor az alkotmánybírósági indítvány előterjesztésének nem lehet akadálya az, hogy a felvetett probléma pártpolitikai vitáknak is tárgya, és a testülettől nem feltétlenül várható pozitív döntés. Az alapvető jogok biztosának önálló alkotmányértelmezése és nem az alkotmánybírósági döntéssel kapcsolatos bizonytalan jóslatok alapján kell fellépnie, munkáját bizonyosan nem az indítványozói eredményességi ráta alapján fogja az utókor és a szakma értékelni. Ebben az esetben, az ügy súlya miatt, nézetünk szerint, ilyen megfontolások egyébként sem merülhetnek fel.

2. 2013. szeptember 19-én hirdették ki a Ttv.-t módosító 2013. évi CXXXVIII. törvényt, amely 2014. január 1-jei hatállyal vezeti be a szociális temetés intézményét. Ez a törvény a szociális temetés új jogintézményével egészíti ki azt a szabályozást, amely rendezi, hogy végső soron kit terhel az elhunyt eltemettetésének kötelezettsége. A Ttv. 20. § (1) bekezdése szerint ez a kötelezettség végső soron a házastársat, élettársat, illetve egyéb közeli hozzátartozót terheli a törvényes öröklés rendje szerint. Amennyiben a kötelezettek ezt nem végzik el, akkor a temetésről az önkormányzat gondoskodik. Ugyanakkor a köztemetés költségeinek megtérítése ebben az esetben is az eltemettetésre köteles személyt terheli [a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) 48. § (3) bekezdés].

Az eltemettetésre köteles személy a hatályos szabályok szerint részesülhet rászorultsága esetén temetési segélyben (Sztv. 46. §; 2014. január 1-jétől a 45. § szerint: az elhunyt személy eltemetetésének költségeihez való hozzájárulásként megállapított önkormányzati segély), illetve különös méltánylást érdemlő esetben mentesíthető a köztemetés költségeinek megtérítése alól [Sztv. 48. § (4) bekezdés]. Ezek az önkormányzat mérlegelésétől függő támogatási formák, amelyekre az eltemetésre kötelezetteknek nincs alanyi joguk. A szociális temetés bevezetésével nem szűnik meg a rászorultsági alapon járó temetési (a jövőben: önkormányzati) segély és a köztemetés költségeinek megtérítése alóli mentesítés intézménye sem. Az új szabályozás ezt a rendszert *kiegészítve* vezeti be az ingyenes szociális temetés választásának lehetőségét, amire viszont az eltemettetésre kötelezett személynek alanyi joga van.

A szociális temetés igénybevétele azonban nem tekinthető *tényleges* választási lehetőségnek azok esetében, akik noha egzisztenciális kényszerhelyzetben vannak, de nem feltétlenül vagyontalanok és nem tudják vállalni egy temetés anyagi terheit. Alappal feltehető ugyanis, hogy az ingyenes temetési forma bevezetése miatt szűkebb körre szorulnak vissza a mérlegelési jogkörben elnyerhető támogatások. Az új jogintézmény a temetési (a jövőben: önkormányzati) segély megítélését végső soron arra a körre korlátozhatja, ahol a családban, rokoni, baráti körben nincs személyes közreműködésre fizikailag képes személy. Hiszen amennyiben van ilyen, a segély iránti kérelem elutasításának alapja lehet, hogy a kérelmezőnek lett volna módja ingyenes temetésre is. Nem minősülhet különös méltánylást érdemlőnek az ilyen személy helyzete a köztemetés költségeinek megtérítése alóli mentesítés tekintetében sem.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében „[a]z emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat]. Az elvesztett hozzátartozóhoz fűződő erős érzelmeit aligha vitathatóan a túlélő közeli hozzátartozó személyiségének integráns részeként kell felfognunk. Az állam legalább nem venné semmibe a túlélő hozzátartozó ember mivoltának lényegét, méltóságát, ha – amennyiben erre egyébként képes – a temetés ingyenességének fejében, függetlenül attól, hogy ez egyébként kifogásolható-e, más hasonlóan terhes feladat vállalását követelné meg tőle, például sírgondozást vagy a temetőkert tisztítását. Ha azonban az állam, még ha nem feltétlen kötelezéseként is, akár a gazdasági kényszer eszközével, de adott esetben őt megalázva, arra kényszeríti a közeli hozzátartozót, hogy a holttestet megmosdassa, felöltöztesse, vagy hogy részére sírt ásson [Ttv. 24/A. § (7) bekezdés], az a mai alkotmányos kultúrában azt jelenti, hogy az állam olyan terepre tévedt, amely az alkotmányos állam számára tiltott. A rászorultak személyes közreműködésre kötelezése – ráadásul érthetetlen intenciójú – népnevelő célzatú és középkorisan kegyetlen követelmény, a XXI. századi társadalmi berendezkedéstől és a modernitás

morális értékrendjétől alapjaiban idegen. Ennek alapján megállapítható, hogy a szociális temetés szabályozása sérti az emberi méltóságot.

3. Álláspontunk szerint továbbá az is megállapítható, hogy az állam a szociális temetés igénybevételére kényszerülők között önkényesen tesz különbséget, amennyiben csak azok számára teszi lehetővé ennek a támogatási formának az igénybevételét, akik *kizárólag* személyes közreműködéssel járulnak hozzá a temetéshez. A temetés többféle tevékenység végzésével és kellék felhasználásával valósul meg. Ezek közül az állam támogatásként ingyenesen biztosítja az elhunyt hűtését, szállítását, hamvasztásos temetés esetén a hamvasztást, sírhelyet, koporsót, urnát, sírjelet [Ttv. 24/A. § (3) bekezdés]. Másrészt a szociális temetés feltétele, hogy a temetésre kötelezett gondoskodik az elhunyt temetésre előkészítéséről, mosdatásáról, felöltöztetéséről, a sír kiásásáról és visszahantolásáról, a temetőn belül a koporsó vagy urna szállításáról, valamint a sírba helyezéséről, illetve urnaelhelyezéséről [Ttv. 24/A. § (7) bekezdés]. A temetésre kötelezett ennek azonban alapvetően személyes közreműködéssel tehet eleget, ami a törvény értelmében azt jelenti, hogy e tevékenységeket ő maga, illetve helyette más akkor végezheti el, ha ezért ellenszolgáltatást nem kap [Ttv. 24/A. § (8) bekezdés]. További megkötés, hogy kizárólag az állam által nyújtott kellékek (koporsó, urna, sírjel) használható fel [Ttv. 24/B. § (3) bekezdés]. Összegezve megállapítható, hogy az állam csak akkor nyújt bizonyos szolgáltatásokat és kellékeket ingyenesen, ha a temetésre kötelezett nem fordít pénzt a temetésre.

Ez a megkötés azonban ésszerűtlen: az állam ésszerű ok nélkül tesz különbséget, amennyiben sírhellyel, koporsóval stb. csak azokat a temetésre kötelezetteket támogatja, akik *ingyenesen* gondoskodnak az állam által nem biztosított tevékenységekről. Ez lényegében azt eredményezi, hogy akinek nincs pénze a teljes temetési költségek fedezésére, az részben sem járulhat hozzá hozzátartozója eltemetéséhez. Az ilyen ésszerű ok nélküli önkényes különbségtétel még a szociális támogatások tekintetében is az emberi méltóságot sértő diszkriminációnak minősül. Az önkényes különbségtétel abban áll, hogy az állam a szociális hozzájárulást olyan feltételtől teszi függővé, amely ésszerűen nem kapcsolódik a támogatáshoz. A kötelezően személyes, más által ellenszolgáltatás fejében nem elvégezhető közreműködés nem az állam tehermentesítését szolgálja.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében – amit az Alaptörvény értelmezése tekintetében megerősít például a 42/2012. (XII. 20.) AB határozat – a nem alapjogokra vonatkozó megkülönböztetés is alkotmányosértő akkor, ha az emberi méltósághoz való jogot, az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét sérti. Ha a megkülönböztetés önkényes, azaz indokolatlan, vagyis nincs a tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű oka, akkor sérti az emberi méltósághoz való jogot, mert az ilyen esetben bizonyosan nem kezelték az érintetteket egyenlő méltóságú személyként, és nem értékelték mindegyikük szempontjait hasonló figyelemmel és méltányossággal.

A fenti érveléssel szemben felvetődhet, hogy a személyes közreműködés előírásával a jogalkotó azt akarja biztosítani, hogy a szociális temetés lehetőségét csak a valóban rászorulóknak vegyék igénybe. A szabályozás ki akarja zárni, hogy valaki csupán a személyes közreműködés körébe tartozó tevékenységek finanszírozásával, kevés pénz ráfordításával gondoskodhasson a temetéséről – még ha anyagi helyzete egyébként lehetővé tenné is számára a temetés költségeinek teljes fedezését. Ebben a megközelítésben a személyes közreműködés előírása visszatartó erőként kap szerepet. Ilyen visszatartó erőt azonban csak akkor van okunk ezeknek a tevékenységeknek tulajdonítani, ha elvégzésüket olyannak tartjuk, amit az emberek általában igyekeznek elkerülni, mivel az számukra megalázó. Ilyen jogkorlátozás azonban a valóban rászorulóknak kiválasztása érdekében sem alkalmazható. Azokat, akik egzisztenciális helyzetük miatt kényszerülnek e temetési formát választani, méltóságukban sérti meg.

A szociális temetés jogintézménye és szabályai a fentiek szerint sértik az Alaptörvény II. cikkét, illetve XV. cikk (1) bekezdését. Ezért az érintettek különösen kiszolgáltatott helyzetére, méltóságuk súlyos sérelmének veszélyére tekintettel javasoljuk, hogy kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál a szociális temetésre vonatkozó rendelkezések megsemmisítését.

Budapest, 2013. október 7.

Dr. Somody Bernadette
az Eötvös Károly Intézet igazgatója

Dr. Majtényi László
az Eötvös Károly Intézet elnöke