



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ ÁLTAL AKKREDITÁLT NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek
jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-1376/2020. (AJB-790/2019.) számú ügyben
egy roma nemzetiségű személyt érintő temetkezési eljárással, a temetési
hely kijelölésével összefüggésben

Előadók:

dr. Sipos Beáta

Iványi Klára

dr. Varjú Gabriella

Érintett szervek:

- Etes Község Önkormányzata
- Nógrád Megyei Kormányhivatal Salgótarjáni Járási Hivatala

Tartalom

Az eljárás megindítása.....	3
Az érintett alkotmányos jogok és elvek.....	4
Az alkalmazott jogszabályok.....	4
A megállapított tényállás	5
A panaszbeadvány részletes ismertetése	5
A megkeresett szervek válaszai	6
Etes község polgármesterének válasza	6
A temetkezési vállalkozó válasza.....	7
A Nógrád Megyei Kormányhivatal Salgótarjáni Járási Hivatalának tájékoztatása a lefolytatott vizsgálatáról.....	7
Etes Község Önkormányzati Hivatal jegyzőjének a válasza.....	9
A vizsgálat megállapításai.....	9
I. A hatáskör tekintetében.....	9
II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében	10
III. Az ügy érdeme tekintetében	12
A kegyeleti jog szabályozása és tartalma az Alkotmánybírósági valamint az ombudsmani gyakorlat alapján	12
A temetkezésre vonatkozó jogszabályi háttér (a köztemető működésére vonatkozó fenntartói, üzemeltetői, és ellenőrzési kötelezettség) és a feltárt helyi temetkezési gyakorlat	14
Hatósági ellenőrzés, a Járási Hivatal eljárása.....	18
Intézkedések	23

**Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak
védelmét ellátó biztoshelyettes
közös jelentése
az AJB-1376/2020. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

A roma nemzetiségi szószóló 2018 nyarán egy etesi roma család nevében fordult – a hozzátartozójuk eltemetetésével kapcsolatos megalázó eljárás miatt – a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetteshez.

2018 tavaszán Etes községben elhunyt egy roma származású lakos, akit a hozzátartozói az önkormányzat tulajdonában és fenntartásában álló temetőben kívántak eltemettetni, nehéz anyagi és szociális helyzetükre tekintettel az önkormányzat támogatását igénybe véve. A panasz szerint a temetési hely kijelölését, valamint annak kiásatását követően az önkormányzat arra kötelezte, illetve hívta fel a roma családot, hogy a sírhelyet helyezték át, és a temető távolabbi pontján temetessék el a hozzátartozójukat. A család tagjai – barátai, ismerőseik segítségével – maguk ásták ki az újabb sírt, tekintettel arra, hogy a temetkezési vállalkozó aznap már nem tudott rendelkezésre állni.

A panasz szerint azért került minderre sor, mert az előkészített sírhely melletti temetési hely látogatói felháborodtak azon, hogy roma nemzetiségű elhunytat temetnek a hozzátartozójuk mellé, és ennek hangot is adtak a települési önkormányzatnál. A sírhely áthelyezési felhívás, illetve kötelezés – az érintettek és a szószóló véleménye szerint – a család roma származásával függött össze. A roma nemzetiségi szószóló az emberi méltósághoz való jog, a kegyeleti jog, valamint az egyenlő bánásmód követelményét sértő eljárás miatt kérte a vizsgálatot.

Tekintettel arra, hogy az ügyben felmerült az egyenlő bánásmód követelményével és az emberi méltósághoz való jogból levezethető kegyeleti joggal, illetve a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljáráshoz fűződő alapjoggal kapcsolatos visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése és 20. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel az Ajbt. 41. § (5) bekezdésére és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (01. 02.) számú utasítás 1. melléklet 29. § (4) bekezdésére is – vizsgálatot indítottunk.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestük **Etes Község Önkormányzatának polgármesterét**, valamint **a nemzetiségi szószóló által megnevezett, az ügyben érintett temetkezési vállalkozót**. Miután a polgármester a megkeresésekre – a sürgetések ellenére – nem válaszolt, az együttműködési kötelezettség megszegése miatti közös jelentést adtunk ki az AJB-3540/2018. számon. A polgármester válaszána beérkezését követően a fennálló ellentmondások további tisztázása érdekében részletes tájékoztatást és helyszíni ellenőrzés megtartását kértük a **Nógrád Megyei Kormányhivatal Salgótarjáni Járási Hivatalának hivatalvezetőjétől**, majd szükségesnek tartottuk **Etes Község Önkormányzata jegyzőjének a megkeresését is**. Az eljárásunk megindítását követően a panaszt az elhunyt személy édesapja is megerősítette beadványában, és maga is kérte a vizsgálatunkat.

Időközben a panaszos többször telefonált a Nemzetiségi Biztoshelyettes Titkárságára, a vizsgálatunk mielőbbi lezárását kérve. 2020. március 3-án személyesen is felkereste az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Ügyfélszolgálati Irodáját és a jelentés soron kívüli elküldését kérte, arra hivatkozva, hogy bíróság előtt kegyeletsértéssel kapcsolatos polgári pert kezdeményezett.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálat nem tájékoztató levéllel, hanem közös jelentéssel zárul, ennek elkészítése pedig hatóságok megkeresését és válaszaik kiértékelését is magába foglalja, nem volt lehetőségünk soron kívül teljesíteni a panaszos édesapa kérését.

Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek eljárása nincs határidőhöz kötve, nem vitatható azonban, hogy a jelentés befejezése több objektív körülmény okán is elhúzódott: mindenekelőtt Etes község polgármesterének hallgatása, azaz az együttműködési kötelezettség elmaradása nehezítette az érdemi vizsgálat elindítását, lefolytatását. Az érdemi vizsgálat megkezdése után, a tényállás feltárása során pedig számos ellentmondással szembesültünk, amely miatt további szerveket is meg kellett keresnünk. Emellett több más, a panaszügytől független körülmény is érintette, illetve lassította a feladatellátásunkat.

A Nemzetiségi Biztoshelyettes Titkársága munkatársai több alkalommal is részletesen informálták a panaszost az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek feladat- és hatásköréről, valamint eljárásuk szabályairól és intézkedési lehetőségeikről. Ennek keretében jelezték azt is, hogy a vizsgálat lezárása és az ügyzáró dokumentum kibocsátása után a biztosnak és helyetteseinek nincs lehetőségük további intézkedések megtételére, így kártérítés megítélésére, bírósági eljárás megindítására, illetve bírósági eljárásban félként vagy beavatkozóként történő részvételre sem. A munkatársak a panaszost – kifejezett kérdéseire válaszolva – arról is tájékoztatták, hogy amennyiben további jogi lépéseket kíván kezdeményezni, azokkal kapcsolatban kizárólag a szakterületen jártas ügyvédtől, illetve peres jogvédelmi tevékenységet is folytató szervezettől kérhet szakmai tanácsot.

Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- Az emberi méltósághoz való jog és a belőle levezethető kegyeleti jog [Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”];
- Az egyenlő bánásmód követelménye [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „*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 hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog [Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*”];
- Az önkormányzati jogalkotás helye a jogrendszerben [Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdés: „*Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.*”].

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (Alaptörvény)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény (Ttv.)
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv.)
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.)
- A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet (Ttv. Vhr.)
- Etes Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 10/2006 (VII.15.) Ör. sz. rendelete a köztemetőkről és a temetkezésről (Ör. rendelet)

A megállapított tényállás

A panaszbeadvány részletes ismertetése

Az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának alelnöke, a roma nemzetiségi szószóló egy munkamegbeszélésen fordult a nemzetiségi biztoshelyetteshez egy etesi roma család hozzátartozóját érintő temetkezéssel kapcsolatban, a család képviselőjében és érdekében.

A szószóló arról számolt be, hogy 2018 tavaszán Etes községben elhunyt egy roma származású lakos, akit a hozzátartozói az önkormányzat tulajdonában és fenntartásában álló temetőben kívántak eltemettetni, nehéz anyagi és szociális helyzetükre tekintettel az önkormányzat támogatását igényelve. A panasz szerint a temetési hely kijelölését, valamint annak kiásatását követően az önkormányzat arra kötelezte, illetve hívta fel a családot, hogy a sírhelyet helyezték át a temető távolabbi pontjára, és ott temetessék el a hozzátartozójukat. Tekintettel arra, hogy a temetkezési vállalkozó aznap már nem tudta kiásatni az újabb sírt, így a család tagjai saját maguk – a barátaik és hozzátartozóik segítségével – tették azt meg, figyelemmel a temetkezés másnapra időpontjára.

A szószóló és a panaszos család szerint azért került minderre sor, mert az általuk előkészített sírhely melletti temetési hely látogatói felháborodtak azon, hogy roma nemzetiségű elhunytat temetnek a hozzátartozójuk mellé, és ennek hangot is adtak a települési önkormányzatnál. Az érintettek és a szószóló véleménye szerint a sírhely áthelyezési felhívás, illetve kötelezés a család roma származásával függött össze. Az emberi méltósághoz való jog, a kegyeleti jog, valamint az egyenlő bánásmód követelményét sértő eljárás gyanúja miatt kértek vizsgálatot a roma nemzetiségi szószóló közvetítésével.

Az erkölcsi sérelem mellett, figyelemmel arra, hogy a földmunkákhoz helybéli lakosok segítségét is igénybe vették, az áthelyezés anyagi károkat is okozott a családnak, ennek mértékét sírhelyenként 20 000, vagyis összesen 40 000 forintban jelölték meg.

A roma nemzetiségi szószóló jelezte, hogy a panasz tisztázása érdekében telefonon megkereste a polgármestert, aki elmondta, hogy tudott az eseményekről, de nincs érdemi köze a történetekhez, nem befolyásolta a temetőfenntartó döntését. Tájékoztatása szerint a sír áthelyezésére azért volt szükség, mert az egy bevett közlekedési útvonalra került, amely akadályozta volna a temetőben az út használatát, az ott átmenő forgalmat. A szószóló ezt követően szóban egyeztetett az érintett temetkezési vállalkozóval is, aki a polgármester véleményével szemben a sérelmet szenvedett roma család állításait erősítette meg.

Megkeresésünkre az elhunyt személy édesapja 2019-ben levélben kiegészítette a szószóló által elmondott panaszt, és leírta a személyes véleményét is az ügyvel kapcsolatban.

Amikor a fia elhunyt, a lányával bementek a Polgármesteri Hivatalba segítséget kérni, mivel nehéz anyagi körülmények között élnek, és a fia halála hirtelen történt. A polgármestertől tájékoztatást kaptak arról a lehetőségről, hogy a temetkezés költségeit az önkormányzat állja, és utalja a temetkezési vállalkozónak, majd ők havi részletekben visszatörlesztik az önkormányzatnak a megjelölt összeget. Ennek alapján 180 000 forint kamatmentes kölcsönt meg is kaptak a temetésre, amelyet részletekben törlesztettek.

Ezt követően a temetkezési vállalkozó felhívta a családot (egy csütörtöki napon), hogy megtörtént-e már a sírhely kijelölése. A panaszos jelezte, hogy még nincs kijelölve, ezért soron kívül felhívta telefonon a Polgármesteri Hivatal munkatársát, aki azt a tájékoztatást adta, hogy a polgármester nem tartózkodik a hivatalban, és egy nappal később, pénteken sem lesz a hivatalban, továbbá azt javasolta, hogy a sírhelyet válassza ki a család, és temessék oda a fiukat, ahova szeretnék. A család kiválasztotta a sírhelyet, és ezt ásták ki a vállalkozó munkatársai. Másnap délután (pénteki nap) a polgármester felkereste a családot a lakásán, és hangosan sérelmezte, hogy olyan helyre ásatták ki a sírhelyet, ami útnak van kijelölve. Ezt követően személyesen kimentek a helyszínre, ahol a temetkezési vállalkozó is megjelent, a felek közötti vita folytatódott, végül a kiásott sírhely helyett másik sírhelyet jelölt ki a polgármester. A temetkezési vállalkozó munkatársai abban az időpontban már nem tudták az új sírhelyet kiásni, ezért a családtagok a barátaik, ismerőseik segítségével személyesen tették ezt meg.

A panaszos szerint a polgármester arra hivatkozott, hogy a fűvágáskor használt autó nem férne el a sírtól, ezért kellett máshol kiásatni egy új sírhelyet. A panaszos szerint azon a területen nem szokott gépjármű közlekedni.

A fűvet a közfoglalkoztatott személyek szokták vágni és badellákban, illetve ponyvákban összegyűjteni, ehhez a munkához gépjárművet nem használnak.

A panaszos családja szerint, ahogy arra a beadványozó a levelében is utalt, azért kellett új temetési helyre temetniük a hozzátartozójukat, mert egy helyi befolyásos család jelezte a polgármesternek, nem akarják, hogy cigány személyt temessenek a sírjuk közelébe.

A megkeresett szervek válaszai

Etes község polgármesterének válasza

A roma nemzetiségi szószólótól beérkezett panasz alapján részletes **tájékoztatást kértünk Etes Község Önkormányzatának polgármesterétől.**

A megkereső levelünkben a temetéssel kapcsolatban felvetett problémákról, a sírhely áthelyezéséről, továbbá a megtett vagy tervezett intézkedésekről kértünk részletes tájékoztatást. A polgármestertől azt is megkérdeztük, hogy a vonatkozó helyi rendelet milyen módon és milyen tartalommal szabályozza a hátrányos helyzetű családok támogatását a családtagjaik, rokonaik eltemetetésével összefüggésben?

Figyelemmel ugyanakkor arra, hogy a panasz alapján a sírhely áthelyezésével kapcsolatban valószínűsíthető volt, hogy hátrány érte a roma családot, az Ebktv. 19. § (2) bekezdésében foglalt megosztott bizonyítási teher elvére tekintettel a polgármestertől annak bizonyítását is kértük, hogy a hátrányos helyzetű személy eltemetetésével kapcsolatban történt intézkedések során a települési önkormányzat az egyenlő bánásmód követelményét betartotta-e.

Etes Község Önkormányzatának polgármestere megkereséseinkre csupán **az AJB-3540/2018. számú, az együttműködési kötelezettség megszegésével összefüggésben készült közös jelentésünk kiadása után válaszolt.**

A polgármesteri tájékoztatás értelmében 2018. április 22-én hunyt el a panaszos gyermeke, akinek édesapja és testvérei másnap személyesen jelentek meg a Polgármesteri Hivatalban és kérelmezték, hogy az önkormányzat előlegezze meg a temetés összegét, mivel a váratlanul bekövetkezett haláleset miatt nem áll rendelkezésükre az eltemetetéshez szükséges összeg, ennek a visszafizetését hat havi részletben vállalták. A polgármester tájékoztatása szerint abban állapodtak meg, hogy a család a temetkezési vállalkozóval egyeztetni a temetéssel kapcsolatos részleteket, és döntenek a temetésről. A temetésről készült számla alapján elkészítik a megállapodást, és annak aláírását követően az önkormányzat közvetlenül a vállalkozónak fizeti ki a költségeket. A temetést 2018. április 28-ára tűzték ki, amelyet a temetkezési vállalkozó jelzett az önkormányzat felé.

A polgármester tájékoztatása szerint az önkormányzat három temetőt üzemeltet a településen. A temetések vonatkozásában arról értesültünk, hogy az eltemetetőik igényeinek figyelembe vételével kerül sor a sírhelyek meghatározására. *„Új sírhely kijelölése úgy zajlik, hogy az eltemetető az önkormányzat hivatalában bejelenti igényét, akár a hely megjelölésével is. Az esetek többségében helyszíni egyeztetésre is sor kerül. Kevés kivétel akkor fordul elő, ha a hely egzakt módon meghatározható.”*

A polgármester levele szerint a panaszos az új sírhely igényét nem jelezte az önkormányzatnak.

A polgármester válaszában arról számolt be, hogy 2018. április 27-én 13 óra körül érkezett bejelentés, hogy az Albert-telepi temetőben „az útba” ástak ki egy sírhelyet. A polgármester a helyszínen ellenőrizte a bejelentés valóságát, majd egyeztetést kezdeményezett az eltemetető családdal és a temetkezési vállalkozóval. Az egyeztetésre 16 órakor került sor, amikor is a polgármester azt közölte, hogy a kiásott sírnál nem kerülhet sor a temetésre, mert ellehetetleníti a közlekedést, ezért kérte a sírgödör visszatakarását, és új sírhelyet jelölt ki. A polgármester az új sírhelyet a rendelkezésre álló szabad terület soron következőjeként jelölte ki. A temetés másnap a tervezett időpontban rendben megtörtént.

Az önkormányzat kiegyenlítette a számlát a temetési vállalkozónak, az eltemettető apa pedig a megkötött megállapodás alapján a részletfizetéseknek eleget tett.

A polgármester a tájékoztatásában leszögezte, senki sem sérelmezte, hogy roma származású halottat temetnek a hozzátartozójuk sírja mellé. Ez a településen soha nem fordult elő. Emellett arra sem volt példa, hogy valaki egyeztetés nélkül ásott volna ki egy sírhelyet és főleg nem a sírok közötti közlekedést szolgáló útba. Álláspontja szerint az egyenlő bánásmód követelménye nem sérülhetett, annak összehasonlítási alapja sincs, mivel annak megítéléséhez legalább kettő (lehetőleg több) azonos vagy hasonló esetet kell alapul venni.

A temetkezési vállalkozó válasza

Első körben a polgármester mellett az érintett temetkezési vállalkozót is megkerestük. A temetkezési vállalkozó az ismételt megkeresésünkre szinte azonnal és részletesen válaszolt. Levelében jelezte, hogy az elhunyt személy temetése koporsós temetkezési formában történt, amelynek ügyintézésével a vállalkozását bízták meg. Tudomása szerint a család a temetés költségeinek fedezése érdekében az önkormányzat segítségét kérte. A temetkezéssel megbízott munkatársak kiásták a sírhelyet, amelyet a család mutatott meg számukra. Ezt követően, a temetést megelőző nap késő délutáni óráiban a polgármester megjelent a helyszínen, és a család jelenlétében azt közölte, hogy a kiásott sírhelyre nem temethetnek, mert a sírgödör elhelyezkedése akadályozhatja a fűnyírás végző járművek, traktorok közlekedését. A temetkezési vállalkozó megítélése szerint ez az állítás ott helyben valótlannak tűnt, mivel a kellő szélesség a kiásott sírhely ellenére is biztosított lett volna. Megerősítette azt is, hogy a polgármester végül egy jóval távolabbi temetési helyet jelölt ki, amelynek kiásására azonban a vállalkozása részéről már nem volt aznap lehetőség, mivel másnapra több temetést is vállaltak, ezért az elhunyt személy édesapja – ismerőseivel és hozzátartozóival – vállalta, hogy kiássza az új sírhelyet. Ez másnap hajnalban megtörtént, így a temetést nem kellett elhalasztani.

A temetkezési vállalkozó észrevételként kiemelte, hogy a praxisában korábban még nem találkozott ehhez hasonló esettel, vagyis amikor a már kiásott sírgödört vissza kellett temetniük és egy másik sírhelyet kellett helyette kiásni, jelen esetben éppen a fájdalommal és veszteséggel érintett hozzátartozóknak.

A Nógrád Megyei Kormányhivatal Salgótarjáni Járási Hivatalának tájékoztatása a lefolytatott vizsgálatáról

Tekintettel arra, hogy a rendelkezésünkre bocsátott információk egymásnak ellentmondtak, ugyanakkor konkrét hatósági bizonyítási eljárás lefolytatására, illetve a temetői úttal kapcsolatos műszaki kérdések eldöntéséhez szükséges szakértő bevonására jogszabályi felhatalmazással nem rendelkezünk, ezért felkértük a temetkezési szolgáltatás felügyeletét, valamint a temető fenntartásával és üzemeltetésével összefüggő feladatok ellenőrzését ellátó hatóságot, hogy a panaszt a helyszínen, a felek bevonásával, az ellentmondások tisztázása érdekében vizsgálja ki.

A Nógrád Megyei Kormányhivatal Salgótarjáni Járási Hivatalának (a továbbiakban: Járási Hivatal) hivatalvezetője a fenti kérésünknek eleget téve, a temetéssel kapcsolatos panaszt kivizsgálta és megküldte az ellenőrzése, a vizsgálata során keletkezett jegyzőkönyvek, valamint az ellenőrzés eredményeként, összegzéseként készült hivatalos feljegyzés másolatát.

A Járási Hivatal 2019. április 1-én folytatta le a hatósági ellenőrzést a helyszínen a temetkezési szolgáltatás felügyeletét ellátó hatósági jogkörében eljárva, a Ttv. Vhr. 59. §-a alapján. Az ellenőrzésről készült hivatalos feljegyzés értelmében az ellenőrzés Etes Albert-telepi temetőjében, majd Etes Község Polgármesteri Hivatalában zajlott. Az ellenőrzés keretében meghallgatták a temetkezési szolgáltatót, a panaszost, azaz az elhunyt személy édesapját, Etes község képviselőjében pedig a polgármestert, valamint Etes Község Polgármesteri Hivatalának munkatársát.

A hatósági ellenőrzés lezárásaként keletkezett hivatalos feljegyzésben a Járási Hivatal azt állapította meg, hogy **a temetkezési szolgáltató, valamint a temető üzemeltetője a hatályos és vonatkozó jogszabályoknak megfelelően járt el, jogszabályt nem sértett.** Megállapította azonban azt is, hogy *„több, az ellenőrzésre okot adó bejelentésben megfogalmazott sérelemhez vezető gyakorlat azonosítható, melyek korrigálása megelőzhetné a hasonló esetek előfordulását”.*

A temetkezési szolgáltató gyakorlatával összefüggésben a Járási Hivatal a hivatalos feljegyzésében azt is jelezte, hogy a községben zajló temetkezések esetében nehezen érthető, értelmezhető az a rutin, mely szerint az egyébként szokásos eljárástól eltérően a temetkezési vállalkozó nem a temető üzemeltetőjével – jelen esetben a települési önkormányzattal – egyeztet a sírhely pontos kijelölése vonatkozásában, hanem az elhunyt családtagjaival. A temetési vállalkozó a hozzátartozóktól sem kér semmilyen írásbeli igazolást vagy bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy melyik sírhelyet váltották meg, hova temethetnek a temetőben.

Megállapítást nyert az is, hogy a konkrét esetben a temetőgondnok nem tartózkodott a temetőben, amikor a temetkezési szolgáltató munkatársai megjelentek a sír kiásása céljából, így vele sem tudtak egyeztetni a temetési hely pontos kijelöléséről.

A Járási Hivatal hivatalos feljegyzése szerint a temetőt üzemeltető önkormányzat szintén hibázott, amikor nem jelent meg (és szokásosan nem is jelenik meg) személyesen, hogy kijelölje a sírhelyet. A Járási Hivatal azt is megállapította, hogy a hozzátartozó a Polgármesteri Hivatalban történő első, személyes jelentkezése alkalmával a temetés időpontját még nem tudta megjelölni, és ezt, illetve a konkrét sírhelyet később sem pontosította.

Az ellenőrzés során tett, és **jegyzőkönyvekben rögzített nyilatkozatok a temetkezés időpontjának meghatározása tekintetben azonban ellentmondtak egymásnak, és a Járási Hivatal az ellentmondást a „szembesítés” során, a helyszínen sem tudta feloldani.** A jegyzőkönyv szerint a **panaszos** azt állította, hogy pénteken lett volna a temetés, és ezt, amikor először járt a hivatalban, mondta a polgármesternek. A **Polgármesteri Hivatal ügyintézője** nyilatkozatában arra utalt, hogy az önkormányzat a temetkezési vállalkozó jelzése alapján szerzett tudomást a temetés időpontjáról. A **temetési vállalkozó** pedig azt nyilatkozta, hogy a temetés eredeti időpontja szombat volt, 2018. április 28., nem volt szó az április 27-i, pénteki időpontról.

A Járási Hivatal hivatalos feljegyzésében azt is rögzítette, hogy **ellentmondó volt a két fél nyilatkozata a sírhely kijelölése tárgyában, a panaszos és a Polgármester Hivatal munkatársa között folytatott telefonbeszélgetéssel kapcsolatban is.** Az ellenőrzés során felvett jegyzőkönyv szerint a panaszos azt nyilatkozta: a polgármester megígérte, hogy kimegy személyesen temetőbe és kijelöli a sírhelyet, mivel erre csütörtökig nem került sor és a temetkezési vállalkozó már sürgette, telefonált a polgármesteri hivatalba, ahol az ügyintéző azt mondta, hogy jelölje ki a sírhelyet maga a család. Az ügyintéző – a nyilatkozata szerint – a panaszos által mondottakat tagadta, állítása szerint a temetés előtti csütörtökön nem beszélt a panaszossal, és nem javasolta neki, hogy maga keressen a fia temetéséhez sírhelyet. A polgármester – az ellenőrzés során felvett jegyzőkönyv szerint – azt állította, hogy hivatalból nem szokott utána járni, hogy kit, hová temessenek, a hozzátartozók szoktak bejönni a hivatalba, hogy konkrétan jelöljék ki a helyet. A temetkezési vállalkozó nyilatkozata szerint a temetőben az elhunyt édesapja mutatta meg az első sírhelyet, ahová temetni akarta a fiát. Nem adott semmiféle papírt, amely hivatalosan igazolta volna.

A Járási Hivatal a hivatalos feljegyzésében azt is jelezte, hogy az ellenőrzés alapján a rendelkezésre álló **soron következő sírhely sem volt egyértelműen megállapítható.** A hivatalos feljegyzésben megállapították, hogy új sírhelyes temetés keretében valóban az elhunyt részére először kiásott sírhely melletti sírhelybe temettek utoljára 2011-ben. A többi sírhely megközelíthetősége szempontjából azonban aggályos lett volna az elhunyt hozzátartozója által elsőként kijelölt sírhelyre való temetés. A polgármester nyilatkozata szerint, a soron következő szabad hely, az általuk kijelölt, tényleges sírhely volt.

Az ellenőrzés eredményét összegezve a Járási Hivatal a hivatalos feljegyzésben azt állapította meg, hogy *„a hibás temetkezési gyakorlatok egyetlen jogszabályt sem sértenek, így jogszabálysértés megállapítására nem került sor, ezért hatósági eljárás megindítása nem indokolt.”*

Etes Község Önkormányzati Hivatal jegyzőjének a válasza

Figyelemmel arra, hogy az ügyben tisztázatlan kérdések maradtak, ezek megválaszolására szükségesnek tartottuk bevonni az Etes Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjét is.

Etes Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjének tájékoztatása szerint Etes község közigazgatási területén három köztemető található.

„A köztemetők mindegyike az önkormányzat tulajdonában és fenntartásában áll, továbbá a köztemetők üzemeltetését is az önkormányzat biztosítja”. Mindhárom temetőben zajlik temetkezési szolgáltatási tevékenység kötelező közzolgáltatási feladatként.

A település rendelkezik önkormányzati szabályozással a köztemetők vonatkozásában. Etes Község Önkormányzat Képviselő-testületének 10/2006. (VII. 15.) Ör. sz. rendelete szól a köztemetőkről és a temetkezésről. E szabályozás kiterjed mindhárom helyi köztemetőre, így az adott ügyben szereplő köztemetőre is. Jelezte a jegyző azt is, hogy az önkormányzat, mint üzemeltető, Temető nyilvántartási könyvet vezet, valamint digitális térkép segítségével végzi a sírhelyek nyilvántartását.

A jegyző tájékoztatása szerint a temetési hely kijelöléséről és a temetéshez kapcsolódó technikai kérdésekről az eltemettető a Polgármesteri Hivatal – ezzel a feladattal megbízott – munkatársával egyeztethet.

A jegyző kiemelte, hogy a korábbiakban nem merült fel probléma a köztemetőkre és a temetkezésre vonatkozó rendeletben rögzítettekkel kapcsolatban.

Tudomása szerint a konkrét ügyben nem köztemetés zajlott. Az új sírhelyek kijelölése minden esetben a polgármester hatáskörébe tartozik, a kiásást is a polgármester ellenőrzi. A sírok között kialakított vagy az évek során kialakult közlekedést szolgáló utakat a rendelkezésünkre bocsátott térképen is nyomon lehet követni, ezeknek azonban nincs száma, szabadon hagyott területek. A térképen a jegyző bejelölte a két sírhelyet, a távolság légvonalban kb. 20 méter. Tájékoztatása szerint a második sírhely közelében új sírhely nem volt kialakítva, csak rátemetéssel temettek el öt elhunytat a közelben.

A konkrét ügygel kapcsolatban a jegyző egyéb információt, véleményt nem fogalmazott meg, figyelemmel arra, hogy az adott temetéskor nem látott el jegyzői feladatokat a településen, és a megkeresésünkre küldött válaszelevelének megírásakor is csak megbízott jegyzőként, meghatározott időtartamban dolgozott a településen.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának és biztoshelyetteseinek feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint **hatóság**, ezen belül **közzolgáltatást végző szerv** tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja alapján a közigazgatási szerv, így a Nógrád Megyei Kormányhivatal Salgótarjáni **Járási Hivatala**, továbbá az Ajbt. 18. (1) bekezdés b) pontja alapján **a helyi önkormányzat is hatóságnak minősül**, amelyekre a biztos és a biztoshelyettes vizsgálati jogköre egyértelműen kiterjed.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint a lefolytatott vizsgálatról jelentés készül. Az Ajbt. 3. § (2) bekezdésének d) pontja szerint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában. Az Ajbt. 41. § (5) azt is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztos a kiadmányozási jogot a Szervezeti és Működési Szabályzatban a helyettesekre átruházhatja.

Mindezek alapján az **alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese a jelentést közösen készítette el.**

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa, biztoshelyettesei egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztatnak fel, autonóm, objektív és neutrális módon járnak el.

Ugyanakkor következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Az emberi méltósághoz való jog és a belőle levezethető kegyeleti jog

Az Alaptörvény II. cikke arról rendelkezik, hogy az **emberi méltóság** sérthetetlen. **Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.** Az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi léttel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Az alkotmánybírói gyakorlat kiemeli, hogy **az emberi méltósághoz való jog az általános személyiségi jog** egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, olyan szubszidiárius alapjog, amelyet az Alkotmánybíróság és a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alkotmányos alapjogok egyike sem alkalmazható.

Az emberi méltósághoz való jogból fakad a hozzátartozók **kegyeleti joga**, és a haláleset követően eljáró szerveknek és szolgáltatóknak azon kötelessége, hogy eljárásaik során ezt tiszteletben tartsák. A kegyeleti jog – bár nem tartozik az élő személyeket védő általános személyiségi jog alá – az elhunyt méltóságának visszamenőleges tagadását tiltja. Az Alkotmánybíróság szerint **a kegyeleti jog szoros összefüggésben van az emberi méltósághoz való joggal, az abból levezethető egyfajta speciális részjogosítványnak minősül.** A kegyeleti jog részben az emberi méltóság egykori meglétéhez kapcsolódó védelmi igényt foglal magában, amely az elhunyt személyt az emberi nemhez való tartozás alapján illeti meg, az elhunyt személy élete során megszerzett erkölcsi, személyes és társadalmi megítélésének védelmét biztosítja. A kegyeleti jog tehát az emberi méltósághoz való jog részeként érvényesül, a méltósághoz való jog részleges továbbélését jelenti a halál bekövetkezte után.

Az elhunyt személy azonban már értelemszerűen nem képes jogai védelmére, így a kegyeleti jog a hozzátartozók által a halottról őrzött és védett személyiségkép megsértését, mint a hozzátartozó személyiségi jogát védi. Így az elhunyt emberi méltósága átszáll és tovább él a hozzátartozók személyében, a kegyeleti jog alanyai végső soron az elhunyt hozzátartozói lesznek. A kegyeleti jog nem korlátozhatatlan: az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog csupán az emberi státusz meghatározójaként, az léttel együtt fennálló egységben abszolút és korlátozhatatlan, egyes részjogosítványai azonban – így különösen a kegyeleti jog – más alapjogokhoz hasonlóan értelemszerűen korlátozhatóak.

Az egyenlő bánásmód követelménye

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, mely 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**. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország **az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti**.

A két évtizedes töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján megszakítások nélkül irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma értelmében a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. **Az egyenlőség biztosítása voltaképpen a méltósághoz való jog egyik funkciója**. Amint arra az Alkotmánybíróság első elnöke is felhívja a figyelmet a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában, „a „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképességet jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. [...] erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképességként instrumentalizálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. [...] Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”

A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmaz. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Az Alaptörvény – ahogyan korábban az Alkotmány is – szövegszerűen 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 Alkotmánybíróság korábbi álláspontja szerint alkotmányellenes megkülönböztetésről lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. A megkülönböztetés csak akkor alkotmányellenes, ha alapjogsérelmet okoz, illetőleg az alanyi jogok tekintetében az egyenlő méltóság követelményét sérti, illetve önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget.

A jogállamiság elve és a tisztességes eljáráshoz való jog

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján **Magyarország független, demokratikus jogállam**.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek **a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben**, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között **fejtik ki a tevékenységüket**. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

A hatósági eljárás során alapvető követelmény a jogszabályok megtartása, a jogszerűség és a törvényesség biztosítása. Ez elsősorban azt jelenti, hogy a hatóságnak az adott ügyre, esetre vonatkozó jogszabályok alapján kell eljárnia. Az „alkotmányos közigazgatás” követelménye azonban többet jelent egyszerű törvényességnél. A törvényesség az alkotmányos közigazgatásnak csupán a *conditio sine qua non*-ja. Az országgyűlési biztosok gyakorlatában kialakított és alkalmazott tisztességes eljárás elve éppen annak az alkotmányos értéktöbbletnek a kifejezésére irányul, amely a jogállami jogalkalmazás velejárója. A hatóságok működésének, tevékenységének nemcsak törvényesnek, hanem hatékonynak, célszerűnek, méltányosnak, humánusnak, azaz az emberi méltóságot az adott helyzetben leginkább tiszteletben tartónak kell lennie.

Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság által korábban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett **tisztességes eljáráshoz való jogot** önálló alapjogként nevesítette. Az Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdés értelmében **mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.** A (2) bekezdés kimondja, hogy **mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.**

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved¹. **A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és egyes körülményeinek együttes figyelembevételével lehet megítélni.** A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrő követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.

Az Alkotmánybíróság a 3104/2017. (V.8.) AB határozatában azt is megállapította, hogy a tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez tehát nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. **A jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.**

III. Az ügy érdeme tekintetében

A kegyeleti jog szabályozása és tartalma az Alkotmánybírósági, valamint az ombudsmani gyakorlat alapján

A konkrét ügy körülményeinek, háttérének elemzése előtt a kegyeleti jog lényegi tartalmának általánosabb jellegű áttekintését is szükségesnek tartjuk.

Egy korábbi ombudsmani jelentés² is rögzítette, hogy **a kegyeleti jog gyakorlását számos tételes jogi előírás biztosítja** a magyar jogrendszerben, ezek közül kiemelendők a Polgári Törvénykönyv **személyiségvédelmi előírásai**. A Ptk. 2:50. §-a rendelkezik a kegyeleti jogról: kimondja, hogy meghalt ember emlékének megsértése miatt bírósághoz fordulhat a hozzátartozó vagy az, akit az elhunyt végrendeleti juttatásban részesített. A Ptk. nem a kegyeleti jog alanyainak teljes körét határozza meg, csupán azokat, akik a törvény értelmében bírói úton érvényesíthetik ezeket a jogosultságokat. Tág értelemben a kegyeleti jog általános jogosultjai körébe tartozik mindenki, akinek az emlékezetében az elhunyt tovább él, például barát, ismerős, munkatárs, tanár vagy tanítvány. Az Alkotmánybíróság³ pedig rögzítette, hogy **a polgári jogi szabályozás azon megoldása, amely a kegyeleti jogot a hozzátartozók személyiségi jogaként rendeli védeni, látszólag ellentétben áll azzal, hogy a kegyeleti jog alkotmányjogi értelemben az elhunyt általános személyiségi jogának a megjelenése.**

¹ 75/1995. (XI. 21.) AB határozat

² AJB-3545/2014. jelentés

³ 997/B/2005. AB határozat III. 1.

Az Alkotmánybíróság⁴ szerint az elhunyt személy már nem lehet képes jogai védelmére, így a jog a hozzátartozók által a halottról őrzött és védett személyiségkép megsértését, mint a hozzátartozó személyiségi jogát védi. A kegyeleti jog, mint a hozzátartozók személyiségi joga a törvényi szabályozás szintjén – az intézményvédelemből kiindulva – csupán visszatükrözi a személyiségi jog egy speciális, post mortem érvényesülését. **A kegyeleti jog a gyakorlatban a túlélők törvényi személyiségi jogaként biztosítja a holtak emlékének méltó megőrzéséhez, valamint az elhunyt iránti érzéseik tiszteletéhez fűződő jogot.**

Az Alkotmányban rögzített emberi méltósághoz való jogból levezethető kegyeleti jog érvényesülésének vizsgálatakor ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában **az élethez és az emberi méltósághoz való jogot** az alkotmányos alapjogok hierarchiájának élére helyezte.⁵

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „*az 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. (...) A méltóság az emberi léttel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érintetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Egyetlen ember élethez való jogáról sem beszélhetünk úgy, hogy ne értenénk bele az élethez és méltósághoz való alanyi jogát.*”⁶

A személyiség szabad kibontakozása, és az általános cselekvési szabadság is alapja az egyén önrendelkezési jogának, a vallás szabad megválasztásának, és mindezeknek az ember életén túlmutató folyománya lehet az eltemetetés módjára vonatkozó rendelkezés, aminek a hozzátartozók, vagy azok hiányában az eltemetető kötelesek eleget tenni. „*Mindazonáltal a hozzátartozók a temetés külsőségeivel, a sírhely megválasztásával is kifejezésre juttatják a meghalt iránti megbecsüléseiket, gyászuk nagyságát.*”⁷ A bírósági gyakorlat által védeltetett érdekkör másik nagy csoportja azonban **szorosan a halálhoz kapcsolódik és a végtisztesség megadását, a halott földi maradványainak tiszteletben tartását követeli meg.** Így e sajátos személyhez fűződő jog megsértését jelenti a közzelfogás szerint méltatlan körülmények között lebonyolított temetés⁸, az eltemetett sírhantjának megszüntetése, fejfájának eltávolítása és a sírhelyére más személy temetése⁹, a síremlék eltávolítása még akkor is, ha a sírhely-használati jog jogosultja rendelkezett ekként¹⁰.

A hazai bírósági gyakorlat a kegyeleti jog sérelmét többek között olyan esetekben állapította meg, mint a sírhelyek szándékos megrongálása, a síremlék jellegének engedély nélküli megváltoztatása, a halott eltemetésével való késlekedés, a temetés méltatlan körülmények között történő lebonyolítása, a holtak méltatlan körülmények közötti tárolása a kórházakban, a sírhely jogosulatlan megszüntetése a temető kezelő szervezet által olyan fényképnek napilapban való közzététele, amely egyedileg azonosítható halottat, boncolás utáni kiszolgáltattott helyzetében, megalázó körülmények között, szánalmat keltő testi állapotban mutatja be.

Az ombudsmanok eddigi gyakorlata is a fentiekben bemutatott felfogásnak a szellemében alakult. „*A kegyeleti jog tágabb értelemben mindenkit megillet, akinek emlékében az elhunyt él. A társadalom, az állam és konkrétan a temető-tulajdonos (üzemeltető) kötelessége a temetők védelmének a biztosítására azonban nem csupán abból fakad, hogy a temető és az egyes sírhely (sírbolt, urnafülke, stb.) a kegyeleti jog gyakorlásának a színtere. A sírkövek megrongálása és a halottak emlékének a meggyalázása az egyik legdurvább kegyeletisértés, amely mindig jogos és nagymértékű felháborodást vált ki nem csupán a polgári jogi értelemben vett kegyeleti jogosultak körében, hanem az egész társadalomban. A temető ugyanis egyetemes emberi érték, évezredek óta kultikus, szent helynek számít.*”

⁴ 997/B/2005. AB határozat III. 1.

⁵ 23/1990. (X. 31.) AB határozat

⁶ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat D) 2. b)

⁷ BH 1997. 525.

⁸ BH 1997. 525.

⁹ BH 1976. 311.

¹⁰ BH 1981. 356.

A sírok megrongálása az egész társadalom kegyeleti érzését semmibe vevő magatartás, ezért ebben a tekintetben az államot is és minden állami szervet is fokozott, intézményes védelmi kötelezettség terheli.”¹¹

Maga a Ttv.¹² is rendelkezik erről, amikor a temető tulajdonosának törvényi kötelezettségeként fogalmazza meg a temető kegyeleti méltóságának megőrzését.

A kegyeleti jog magában foglalja egyrészt a **tisztességes és méltó temetéshez való jogot**, másrészt a **tiszteletadás jogát**, mely az elhunytat, valamint minden kegyeleti jogosultat megillet. A méltó és tisztességes temetés joga mellett a tiszteletadás joga megteremti azt a lehetőséget, hogy a kegyeleti jog jogosultjai rendszeres időközönként meglátogathassák az elhunyt földi maradványait.

A Ttv. 1. § (1) bekezdése nyomán az is a kegyeleti jog részjogosultságának tekinthető, ami valamennyi kegyeleti jogosultat megillet: **a tisztességes és méltó temetés, valamint a halottak nyughelye előtti tiszteletadás joga.**

A temetkezésre vonatkozó jogszabályi háttér (a köztemető működésére vonatkozó fenntartói, üzemeltetői, és ellenőrzési kötelezettség) és a feltárt helyi temetkezési gyakorlat

Ebben a fejezetben áttekintjük Etes Község Önkormányzata fenntartói, üzemeltetési feladatainak a gyakorlatban történő megvalósulását, azaz, hogy pontosan milyen módon történik a sírhelyek kijelölése a településen, ezzel összefüggésben mit tehet, és mit tesz az elhunyt hozzátartozója, a temetkezési vállalkozó és a települési önkormányzat? Bemutatjuk a vonatkozó jogi szabályozás lényegi tartalmát, köztük a köztemetők működésére, a temetkezésre vonatkozó helyi rendeletet is, továbbá elemezzük a panaszügyben sérelmezett konkrét temetés megszervezésének a körülményeit.

Az elhunyt személyek emlékének méltó megőrzése és ápolása, a temetkezés közegészségügyi és kegyeleti rendeltetésének érvényesítése, valamint a temető és temetkezési kultúra fejlesztése érdekében megalkotott jogszabály a **Ttv.**, valamint e törvény végrehajtásáról szóló **Ttv. Vhr.** tartalmazza a főbb temetkezési rendelkezéseket. Emellett a Ttv. felhatalmazást ad¹³ a **települési önkormányzat képviselő-testületének** arra, hogy **rendeletben** állapítsanak meg – a köztemetőkre vonatkozó – további szabályokat. Így például a temetési hely gazdálkodási szabályait; a temetőben a kegyeleti közszolgáltatások feltételeit, a temetési hely megváltásának és újraváltásának díját, a temetőfenntartási hozzájárulás díját, illetve a létesítmények és az üzemeltető által biztosított szolgáltatások igénybevételének díját. Rögzíti a jogszabály azt is, hogy ahol az önkormányzat a köztemető fenntartására vonatkozó kötelezettségéről kegyeleti közszolgáltatási szerződés keretében gondoskodik, a temető használatának szabályait önkormányzati rendeletben kell megállapítani.

E felhatalmazás alapján **Etes Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 10/2006 (VII. 15.) Ör. sz. rendelete** szól a köztemetőkről és a temetkezésről.

A Ttv. az **alapelvek** körében rögzíti, hogy **a tisztességes és méltó temetés, valamint a halottak nyughelye előtt a tiszteletadás joga mindenkit megillet.** Általános kegyeleti szempontú előírás, hogy **az eltemetés tisztessége bármilyen megkülönböztetés nélkül mindenkit megillet.** A végső nyughely megválasztásában és a temetés lebonyolításában az abban közreműködők és az eltemettetők, az elhunyt életében tett rendelkezésére figyelemmel kötelesek együttműködni. A temetés polgári szertartás vagy vallási közösség által vallásos szertartás keretében végezhető. A polgári szertartás rendjét az eltemettetők határozzák meg. **A nemzetiségi jogok védelmének érdekében az alapelvek között mondja ki a jogszabály, hogy a törvényben foglalt rendelkezéseket a nemzetiségek törvényben biztosított jogainak érvényesítésével kell végrehajtani.**

¹¹ OBH-3855/2005.

¹² Ttv. 6. § (2) A temető tulajdonosának feladata a temető kegyeleti méltóságának őrzése.

¹³ Ttv. 41. § (3); 42. §

Köztemetőnek minősül az önkormányzat tulajdonában lévő temető, továbbá az a nem önkormányzati tulajdonban lévő temető vagy temetőrés, amelyben az önkormányzat – a temető tulajdonosával kötött megállapodás alapján – a köztemető fenntartására vonatkozó kötelezettségét teljesíti. A temető fenntartója pedig a temető tulajdonosa, illetve az, aki kezelői joggal rendelkezik. A Ttv. értelmében a temető **tulajdonosának feladata** a temető tárgyi és infrastrukturális létesítményeinek, zöldfelületeinek, valamint sírhelytábláinak megépítése, illetőleg kialakítása. Feladata továbbá a temető kegyeleti méltóságának őrzése.

A temető tulajdonosa – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – **köteles a temető fenntartásáról, továbbá üzemeltetéséről gondoskodni.** E feladatait **saját maga,** illetve – szerződés alapján – **gazdálkodó szervezet útján is elláthatja.**¹⁴

A **temetőfenntartó feladata** a temető rendeltetésszerű használatához szükséges építmények, közművek, egyéb tárgyi és infrastrukturális létesítmények, valamint a közcélú zöldfelületek karbantartása, szükség szerinti felújítása és gondozása.

A **temető üzemeltetését a köztemető** esetén önkormányzati rendeletben meghatározott rendelkezések szerint kell ellátni. A **Ttv. részletes felsorolást**¹⁵ **tartalmaz a temető üzemeltetőjének feladatairól.** Ennek keretében **külön pontokban rögzíti** például, hogy **az üzemeltető** biztosítja az eltemetés (urnaelhelyezés) feltételeit, ideértve **a temetési helyre való első temetést megelőzően a sírhely kiásásáról (sírásás) való gondoskodást**¹⁶ és **kijelöli a temetési helyeket**¹⁷. A temetőt – a Ttv. Vhr. 10. §-ában foglalt részletezés szerint – nagyságától függően sírhelytáblákra (parcella), a sírhelytáblákat pedig sorokra kell osztani. A sorokban a temetési helyeket a temető üzemeltetője jelöli ki. A sírhelytáblákat, a sorokat és a temetési helyeket számozni kell. A temetési helyek nyilvántartással való azonosíthatóságát biztosítani kell. A sírhelytábla számozását a helyszínen is fel kell tüntetni.

A temetési hely feletti rendelkezésre jogosultságról, annak tartalmáról, a használati időről valamint további részletkérdésekről a Ttv. és a Ttv. Vhr. is rendelkezik. Fő szabály szerint a temetési hely felett az rendelkezik, aki megváltotta. Több azonos jogállású örökös esetén – ellenkező megállapodásuk hiányában – a rendelkezési jog kizárólag együttesen gyakorolható. A rendelkezési jog gyakorlása a temetési helyre helyezhető személyek körének meghatározására, síremlék, sírjel állítására és mindezek gondozására terjed ki. A temetési hely újraváltásában elsőbbséget élvez az eltemettető, halála esetén pedig a törvényes öröklés rendje szerint soron következő közeli hozzátartozója.

Az elhunytat – **ha az eltemettetőnek nincs a temetőben meglévő temetési hely feletti rendelkezési joga – az elhalálozás ideje szerint sorrendben, a következő temetési helyre kell temetni, kivéve, ha a szabályzat másként rendelkezik.**

A Ttv. kijelöli azokat a résztevékenységeket is, amelyek **temetkezési szolgáltatási tevékenységnek minősülnek:** a temetésfelvétel, az elhunytak a kegyeleti igényeknek megfelelő temetésre való előkészítése, a temetéshez szükséges kellékekkel való ellátás, ideértve az eltemettető felé történő értékesítést is, a ravatalozás, **sírhelynyitás és visszahantolás,** a sírba helyezés, a halottszállítás, a hamvasztás és az urnakiadás, az urnaelhelyezés, a hamvak szórása, az exhumálás, az újratemetés. Ezek a vállalkozások szempontjából teljes körűen, vagy részenként is végezhetők.

Köztemető esetében a temető használatának rendjéről önkormányzati rendeletben, egyéb temetők esetében temetőszabályzatban kell rendelkezni.

A vizsgált esetben megállapítható, hogy **az érintett temető köztemető, amely az etesi települési önkormányzat tulajdonában és fenntartásában áll, továbbá magát az üzemeltetést is az önkormányzat biztosítja.**

¹⁴ Ttv. 6. § (1)-(4)

¹⁵ Ttv. 16. § a)-m)

¹⁶ Ttv. 16. § b) pont

¹⁷ Ttv. 16. § h) pont

Etes Községi Önkormányzat Képviselő-testületének fent hivatkozott Ör. rendelete szól a köztemetőkről és a temetkezésről, amelynek hatálya kiterjed Etes község közigazgatási területén fekvő köztemetőkre, az ott végzett temetkezési és temető-fenntartási, üzemeltetési tevékenységre, valamint a temetkezésekkel és a temetőkben történő egyéb munkavégzéssel kapcsolatos tevékenységekre.

Az Ör. rendelet 3. § (2) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a *köztemetők üzemeltetését az önkormányzat biztosítja.*

Az Ör. rendelet 3. § (3) alapelveként kiemeli továbbá, hogy „*a köztemetőben az önkormányzat köteles az elhunyt személyére, vallási, illetőleg lelkiismereti meggyőződésére, valamely faji csoporthoz tartozására, nemzeti-etnikai hovatartozására, a halál okára vagy bármely más megkülönböztetésre tekintet nélkül lehetővé tenni a halottak eltemetését és a köztemető kegyeleti célból történő használatát*”.

A Ttv.-ben foglaltaknak megfelelően az Ör. rendelet 4. § (2) bekezdése azt mondja ki, hogy *a temetés módjára és helyére nézve az elhunyt életében tett rendelkezése az irányadó, amennyiben ez nem ró az eltemettető személyére aránytalanul nagy terhet.*

Az elhunyt életében tett *rendelkezése hiányában az eltemetés módját és helyét az határozza meg, aki a temetésről gondoskodik, vagy arra köteles lenne, de a temetésről más szerv vagy személy úgy gondoskodik, mintha az elhunyt saját halottja lenne.*

A temetési helyek szabályozása kapcsán az Ör. rendelet rögzíti, hogy a temetőt – nagyságától függően – sírhelytáblákra (jelölése római számmal), a sírhelytáblákat sorokra (jelölése arab számmal) a sorokat pedig sorszámokkal sírhelyekre kell felosztani.

A sorokban a temetési helyeket a temető üzemeltetője jelöli ki. A sírhelyeket a le nem zárt sírhelytáblákban – fő szabályként – folytatólagosan sorrendben kell felhasználni a temető rendjének figyelembevételével.

A rendelkezésre álló információkat, dokumentumokat áttekintve megállapítottuk, hogy a vizsgált eset, a temetés előkészítésének aggályos módja a helyben szokásos gyakorlat miatt fordulhatott elő.

Az Ör. rendelet szerint a temetési helyeket az üzemeltető települési önkormányzat jelöli ki, ezzel szemben a panasszal érintett községben a mindennapok során másfajta eljárási rend alakult ki. **Etesen a temetőkben nem az üzemeltető jelölte ki a temetési helyeket, hanem – a kialakult rutin szerint – az eltemettető és a temetkezési szolgáltató egyeztetett e kérdésben,** írásbeli dokumentumok nélkül.

A vizsgált esetben a sírhely feletti rendelkezési jog megváltásáról, annak igazolásáról nem kaptunk információt. Erre vonatkozóan érdemi iratot egyik szerv sem csatolt, így a megváltás időtartama sem volt tisztázható.

A temetkezési szolgáltató ebben a konkrét esetben is – a helyi gyakorlatot követve – a családtagokkal egyeztetett a sírhelyről, az elhunyt személy családtagjaitól azonban nem kért semmiféle írásbeli dokumentumot, igazolást arról, hogy melyik sírhelyet váltotta meg a megrendelő, azaz hova temethet a temetőben.

A Járási Hivatal feljegyzése szerint temetőgondnok nem tartózkodott a temetőben, amikor a temetkezési szolgáltató munkatársai megjelentek a sír kiásása céljából, így vele sem tudtak egyeztetni a sírhely kijelöléséről.

A sírhelyek kijelölési gyakorlata tehát az Ör. vonatkozó szabályozásától eltérően Etesen esetlegesen és rendezetlenül folyt.

Tekintettel arra, hogy a sírhely feletti rendelkezési jog megváltásáról a hozzátartozó nem mutatott be semmiféle dokumentumot, így az irányadó szabálynak megfelelően az elhalálozás ideje szerinti sorrendben következő temetési helyre kellett temetni az elhunytat. Arról, hogy ez a sérelmezett ügyében pontosan hogyan valósult meg, nem kaptunk elegendő információt. A Járási Hivatal hivatalos feljegyzése utalt arra, hogy „*valóban az elhunyt részére először kiásott sírhely melletti sírhelybe temettek utoljára új sírhelyes temetés keretében (2011-ben)*”, az valószínűsíthető tehát, hogy az első sírhely kiásásakor a folytatólagos sorrend szerinti temetkezés megvalósult. A jegyző tájékoztatása szerint a második sírhely közelében új sírhely nem volt kialakítva, csak rátemetéssel temettek el öt elhunytat a közelben. Hogy mikor került sor a rátemetésekre az a megküldött dokumentumokból nem derült ki.

A Járási Hivatal a helyszíni szemle során azt sem tudta tisztázni, hogy a temetés időpontjáról, konkrét helyéről ki, mikor, hogyan és kitől értesült.

A polgármester szerint a hozzátartozó a polgármesteri hivatalban történt első, személyes jelentkezésekor még nem tudta a temetés időpontját, konkrét helyét megjelölni, és ezt állítólag később sem pontosította. Az önkormányzat – a polgármester szerint – a temetkezési szolgáltatótól szerzett tudomást a temetés időpontjáról. A panaszos ezzel szemben azt nyilatkozta, amikor bent járt személyesen a polgármesteri hivatalban, jelezte a temetés időpontját. Ekkor kapta azt a tájékoztatást is, hogy az önkormányzat részéről majd a polgármester jelöli ki a sírhelyet a temetőben, erre azonban végül nem került sor. Ezért telefonon érdeklődött a sírhely kijelöléséről, a polgármesteri hivatal munkatársa azt javasolta neki, hogy családjával közösen jelöljék ki a sírt. A temetkezési vállalkozó a panaszossal egyeztetett sírhelyet ásatta ki.

Az önkormányzat munkatársa a helyszíni szemle során a panaszos állítását vitatta és kategorikusan tagadta, hogy sor került volna erre a telefonbeszélgetésre.

Az azonban a konkrét ügy ellentmondásos tényállása ellenére is **egyértelműen kiderült, hogy – 2018. április 27-én 13 óra körül érkezett – bejelentés alapján a polgármester kiment a temetőbe az eltemetett családdal, valamint a temetkezési vállalkozóval együtt, és a kiásott sírt visszatakartatta, majd új sírhelyet jelölt ki, melyet kapacitás hiányában a családnak kellett kiásnia, illetve kiásatnia, hogy a másnapi temetést meg tudják tartani.**

A polgármester a sírhely áthelyeztetését azzal indokolta, hogy a család által kijelölt sírhely az „útba” került kiásásra, amely ellehetlenítette volna a közlekedést. Álláspontja szerint a sírgödör elhelyezkedése akadályozhatta volna a fűnyírást végző járművek, traktorok közlekedését. **Ezt cáfolta a temetkezési vállalkozó, aki úgy vélte, hogy a kellő szélesség adott volt erre.**

A panaszos is cáfolta ezt a kijelentést, mert szerinte azon a területen nem szokott gépjármű közlekedni, a fűvet a közfoglalkoztatott személyek szokták vágni és badellákban, illetve ponyvákban összegyűjteni.

Az „útba kiásás” kifejezés egyébként is nehezen értelmezhető, egyértelműen azt sem lehetett megállapítani, hogy pontosan milyen utat értenek ezalatt, illetve, hogy annak használatát az először kiásott sírhely milyen mértékben érintette, akadályozta volna. A rendelkezésre álló iratok többféle utat említenek, így többek között sírhelyek közötti utat, közlekedési utat, fűnyíráshoz szükséges utat.

Ezt a kérdéskört mindazonáltal kellő részletességgel a Járási Hivatal sem vizsgálta ki, a tájékoztatása ugyanis az úttal kapcsolatos információkra – megkeresésünk ellenére – nem tért ki. Némi támpontot adott a jegyzői tájékoztatás, mely szerint a sírok között kialakított vagy az évek során kialakult közlekedést szolgáló utakat nyomon lehet ugyan követni a temető térképén, ezek azonban számnélküli, szabadon hagyott területek. A térkép szerint egy ilyen számnélküli, szabadon hagyott területbe ért bele az első alkalommal kiásott sírhely sarka. A kijelölt második sírhely az első sírhelytől messzebb, egy távolabbi helyen, a temető hátsó felében található. **Hangsúlyozni kívánjuk, hogy a helyi gyakorlatot és a temetőt is jól ismerő temetkezési vállalkozó, illetve a sírásók sem jelezték, hogy az adott helyen nem lehet sírgödört kiásni.**

Az ügygel összefüggésben mindenképp meg kell jegyeznünk, hogy ombudsmani eszközökkel a tények feltárása során felmerült ellentmondásokat nem állt módunkban teljes körűen tisztázni és feloldani. Ezek az ellentmondások is azt erősítik meg azonban, hogy **a gyakorlatban rendezetlen formában, áttekinthetetlen módon történt Etesen a temetkezések előkészítése, szervezése.**

Az üzemeltető, a települési önkormányzat hiányos, aggályos eljárása, gyakorlata lehetetlen helyzetet eredményezett, a temetésnek az előkészítése ebben az esetben méltatlan módon, méltatlan körülmények között zajlott. Ezt támasztotta alá a temetkezési vállalkozó is. **Tájékoztatása szerint a praxisában még nem találkozott ehhez hasonló esettel, vagyis amikor a már kiásott sírgödört vissza kellett temetniük és egy másik sírhelyet kellett helyette kiásniuk, jelen esetben éppen a fájdalommal és veszteséggel érintett hozzátartozóknak.**

Azáltal, hogy az önkormányzat, mint üzemeltető a temetési hely kijelöléséről nem intézkedett megfelelően, és csupán a sírhely kiásását követően tartott helyszíni ellenőrzést, **a tisztességes eljárás követelményének sérelmét** valósította meg.

Sérült a hozzátartozók **kegyeleti joga** is, hiszen nem állt módjukban másként dönteni, kényszerhelyzet állt elő számukra a temetés előtti napon, már csak az érzelmileg érintett, gyászoló hozzátartozók személyes közreműködésével lehetett a temetést megfelelően előkészíteni.

A pontatlan, követhetetlen helyi gyakorlat, az utolsó pillanatban történő helyszíni bejárás, majd a kiásott sír visszatakartatása, az új sírhely temetés előtti napon, 16 óra utáni hozzátartozókkal történő kiásatása, megítélésünk szerint **sérti a tisztességes és méltó temetéshez való jogot, másrészt a tiszteletadás jogát, mely az elhunytat, valamint minden kegyeleti jogosultat megillet.**

A fentiekre tekintettel megállapítjuk, hogy a településen alkalmazott gyakorlat a jogállamiságból fakadó tisztességes eljáráshoz fűződő joggal, továbbá az emberi méltósághoz való joggal, valamint a kegyeleti joggal összefüggésben visszásságot eredményezett.

Hatósági ellenőrzés, a Járási Hivatal eljárása

A temető fenntartásával és üzemeltetésével összefüggő feladatok ellátását a temetkezési szolgáltatást engedélyező hatóság ellenőrzi. Ha a köztemető fenntartásával és üzemeltetésével összefüggő feladatokat az önkormányzat a kegyeleti közszolgáltatási szerződés útján látja el, *a temetkezési szolgáltatást engedélyező hatóság ellenőrzi* a szerződésben foglaltak maradéktalan teljesítését. Szerződésszegés esetén kezdeményezheti a szerződés felmondását.¹⁸

A Ttv. Vhr. 59. § (1) bekezdése meghatározza azt a szervet, amelynek a feladatkörébe az ellenőrzés tartozik.

E szerint a Kormány a temetkezési szolgáltatási tevékenységeket engedélyező hatósággként, valamint a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvény szerinti szolgáltatás felügyeletét ellátó hatósággként

a) a temetkezési szolgáltatás tekintetében – a c) pontban foglaltak kivételével – a temetkezési szolgáltató telephelye, ennek hiányában székhelye,

b) a temető fenntartásával és üzemeltetésével összefüggő feladatok ellenőrzése tekintetében a temető fekvése,

c) a hamvasztóüzemi tevékenység tekintetében a hamvasztóüzem elhelyezkedése szerint **illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal járási** (fővárosi kerületi) **hivatalát** (a továbbiakban: járási hivatal) **jelöli ki.**

A vizsgált esetben a Nógrád Megyei Kormányhivatal Salgótarjáni Járási Hivatala látja és látta el az etesi temető ellenőrzését.

A Járási Hivatalok az Ákr. 98. §-102. §-ai, valamint a Ttv. 7. §-a alapján hatósági ellenőrzés keretén belül ellenőrzik az illetékességi területükhöz tartozó temetők fenntartásával és üzemeltetésével kapcsolatos feladatok ellátását. A hatósági ellenőrzés az ellenőrzési tervben foglaltak alapján zajlik.

A hatósági jogkört a Ttv. Vhr. 59. § (1) bekezdés b) pontja, az Ákr. 99. §-a és a Ttv. 7. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezések alapozzák meg. A hatósági ellenőrzés keretében helyszíni szemlét is elrendelhet a hatóság. A helyszíni szemle szabályait ilyen esetben az Ákr. tartalmazza.

Az ellenőrzésnek számos dologra kell kiterjednie, így például az adott temető jogszabályban előírt létesítményeinek meglétére: a temetőhöz vezető út gépjárművel járható-e, a temető bekerítésére, vagy élősövényvel való lehatárolására, vízvételi lehetőség biztosítására legalább 150 méterenként, illemhely biztosítására, utak sorfásítására, a hulladék tárolására, elszállítására. A ravatalozó akadálymentesítettségére, külső ravatalozás alkalmasságára, takarítására és fertőtlenítésére, hűtő berendezés meglétére. Vizsgálni kell a sírboltkönyv és a nyilvántartó könyvek Ttv. 18. § (2) és (3) bekezdései által meghatározott tartalmi elemeit és vezetését, a bejegyzett személyes adatok biztonságos kezelését, a nyilvántartó könyv tartalmát, a temetői térkép meglétét, a vázrajzot arról, hogy mely sírtáblák, sorok milyen temetési helyek céljára vannak fenntartva.

¹⁸ Ttv. 7. § (1), (3)

Ellenőrizni szükséges továbbá a temető bejáratánál található részletes térképeket, a változásokkal legalább évente egyszer történt kiegészítésekkel, szintén a bejáratnál a nyitvatartás idejéről és a temető rendjéről szóló tájékoztatás meglétét, az urnafülke kialakítását, a hamvak szétszórására és bemosására alkalmas temetőrész (kegyeleti park) kialakítását. Az ellenőrzésnek nem utolsó sorban arra is ki kell terjednie, hogy az üzemeltető a temetkezési szolgáltatók tekintetében megtartja-e az egyenlő bánásmód követelményeit.

Az Ákr. értelmében, ha a tényállás tisztázására ingó, ingatlan vagy személy megtekintése vagy megfigyelése szükséges, a hatóság szemlét rendelhet el. A szemle megtartása során - az ismert tulajdonos értesítésével egyidejűleg - a szemletárgy birtokosa kötelezhető a szemletárgy felmutatására, illetve arra, hogy az ügyfelet a szemle helyszínére beengedje. A szemle során a hatóság eljáró tagja jogosult különösen a szemlével érintett területre, építménybe és egyéb létesítménybe belépni, bármely iratot, tárgyat vagy munkafolyamatot megvizsgálni, felvilágosítást kérni, illetve mintát venni.

Arról nem kaptunk információt, hogy a Járási Hivatal korábban végzett-e ellenőrzést az érintett temetőben, és ha igen, mikor és milyen tapasztalatokat gyűjtött össze. Az sem derült ki, hogy a településen tapasztalt aggályos gyakorlattal a Járási hivatal korábban találkozott-e.

A felkérésünkre azonban a fenti rendelkezéseknek megfelelően a Járási Hivatal a felek bevonásával ellenőrzést indított, helyszíni szemlét rendelt el a temetőben és ennek keretében igyekezett tisztázni a tényállást, illetve a felmerült ellentmondásokat.

Aggályosnak tartjuk azonban a Járási Hivatal végső megállapítását. Annak ellenére, hogy számos problémát feltárt a helyi gyakorlattal összefüggésben, a hivatalos feljegyzésében azt állapította meg, hogy *„a hibás temetkezési gyakorlatok egyetlen jogszabályt sem sértenek, így jogszabálysértés megállapítására nem került sor, ezért hatósági eljárás megindítása nem indokolt.”*

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Járási Hivatal végső következtetése ellentétes az ellenőrzésük során feltárt tényekkel. Az ellenőrzési anyagaik, illetve a jelentésünk előző fejezetében kifejtettek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a helyi gyakorlat nem volt összhangban a Ttv., a Ttv. Vhr. és az Ör. rendelkezéseivel.

Alláspontunk szerint az a körülmény, hogy a Járási Hivatal, az aggályos helyi szokást észlelve, a gyakorlatban tapasztalt jogsértések megszüntetése és ismételt előfordulásuk megelőzése érdekében nem élt jelzéssel és nem tett javaslatot, illetve észrevételt a települési önkormányzat vagy a Kormányhivatal felé a jogállamiságból fakadó tisztességes eljáráshoz való alapjog sérelmének közvetlen veszélyével járt.

Az ellenőrzéssel összefüggésben a település helyi rendeletére is vissza kell térnünk. A részünkre eljuttatott, jelenleg még hatályos 2006. évi Ör. rendelet 3. § (4)-(5) bekezdései azt rögzítik, hogy a temető fenntartásával és üzemeltetésével összefüggő feladatokat a jegyző ellenőrzi. Ebben a jogkörében eljárva a jegyző felhív a jogszabályokban és a temetői szabályzatban foglalt rendelkezések betartására, szabálysértési eljárást folytat le, felszólít, ha temetésre kötelezett temetési kötelezettségének nem tesz eleget.

Ezzel szemben, ahogyan a fentiekben is részleteztük a temető fenntartásával és üzemeltetésével összefüggő feladatok ellenőrzését 2013. január 1-jétől a temető fekvése szerint illetékes megyei kormányhivatal járási hivatala végzi. A jegyző csupán tulajdonosi ellenőrzési jogkörében jogosult eljárni, a temető jogszerű működése vonatkozásában a felügyeleti ellenőrzési jogkör kizárólagosan a Járási Hivatalt illeti meg.

Azzal, hogy az Ör. rendelet a jegyző feladat és hatáskörébe tartozónak jelöli meg a fenntartással és üzemeltetéssel kapcsolatos feladatok ellenőrzését, elvonja a kijelölt hatóság, a Járási Hivatal ellenőrzési jogkörét. Az feltételezhető, hogy a 2013. évi ellenőrzési jogkör megváltozásakor nem került sor az Ör. hatályosítására. Ez a mulasztás azonban azt is megakadályozta, hogy a helyi lakosok megfelelően tájékozódjanak az ellenőrzés, a felügyelet tekintetében, azaz, hogy kihez fordulhatnak a temető fenntartását és üzemeltetését érintő panaszaikkal.

Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése szerint *az önkormányzat rendelete más jogszabállyal nem lehet ellentétes*. Mindezekre figyelemmel megállapítható, hogy az **Ör. 3. § (4)-(5) bekezdései ellentétesek a Ttv. Vhr. 59. § (1) bekezdésében foglaltakkal, ezért az Ör. szabályozása a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljáráshoz fűződő alapjoggal kapcsolatban visszásságot eredményezett.**

Az egyenlő bánásmód követelménye érvényesítésének szempontjai

Beadványában a panaszos nevében eljáró **nemzetiségi szószóló jelezte, hogy véleménye szerint az önkormányzat sírhely áthelyezésére vonatkozó eljárása összefüggésben állhatott az érintett család roma származásával. Ezt később az elhunyt édesapja is megerősítette.**

Mindezekre figyelemmel, **a polgármestertől tájékoztatást kértünk az egyenlő bánásmód követelményének megtartásával kapcsolatos körülményekről is.**

Kértük, hogy a polgármester az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.) 19. § (2) bekezdése alapján részleteiben is mutassa be és bizonyítsa, hogy a hátrányos helyzetű személy eltemetetésével kapcsolatban történt intézkedések során az önkormányzat az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta.

A polgármester válaszában azt állította, senki nem sérelmezte, hogy roma származású halottat temetnek a hozzátartozójuk sírja mellé. A sírhely áthelyezésére kizárólag azért volt szükség, mert a panaszos egyeztetés nélkül ásott ki egy sírhelyet a sírok közötti közlekedést szolgáló úton. Álláspontja szerint az egyenlő bánásmód követelménye nem sérülhetett, annak ugyanis nincs összehasonlítási alapja, mivel annak megítéléséhez legalább kettő (lehetőleg több) azonos vagy hasonló esetet kell alapul venni, összevetni.

Az Ebktv. 8. §-a 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.

Az Ebktv. 19. § (1) bekezdés szerint az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban a jogsérelmet szenvedett félnek vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak kell valószínűsítene, hogy

- a) a jogsérelmet szenvedő személyt vagy csoportot hátrány érte vagy – közérdekű igényérvényesítés esetén – ennek közvetlen veszélye fenyeget, és
- b) a jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport a jogsértéskor – ténylegesen vagy az eljárás alá vont személy feltételezése szerint – rendelkezett a 8. §-ban meghatározott valamely tulajdonsággal.

A 19. § (2) bekezdés szerint az (1) bekezdésben foglaltak valószínűsítése esetén a másik félnek kell azt bizonyítania, hogy

- a) a jogsérelmet szenvedett fél vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosult által valószínűsített körülmények nem álltak fenn, vagy
- b) az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta, illetve az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani.

Az Ebktv. 7. § (2) bekezdése határozza meg azt, hogy a diszkrimináció gyanúja miatt eljárás alá vont fél **milyen kimentési lehetőségekkel élhet**. Eszerint: *„Ha e 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 arányos, b) amelynek az a) pont hatálya alá nem tartozó esetekben tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.”*

A bizonyítás egyik általános szabálya értelmében egy jogvita eldöntéséhez szükséges tényeket annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a jogvitát eldöntő szerv valónak fogadja el.

A diszkriminációs ügyek természetéből fakadóan azonban a diszkrimináció áldozata gyakran nincs abban a helyzetben, hogy a hátrányos megkülönböztetés fennállásának bizonyításához az általános szabályok szerint szükséges összes tényt bizonyítani tudja.

Az egyenlő bánásmód megsértése miatt indított eljárásokban tehát, a sérelmet szenvedett fél hátrányos helyzetére figyelemmel az Ebktv. az általános szabályokhoz képest speciális rendelkezéseket tartalmaz. Ezekben az ügyekben a jogsérelmet szenvedett félnek csak **valószínűsítenie kell**, hogy **hátrány érte**, és azt, hogy a jogsértéskor – ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint – **rendelkezett az Ebktv.-ben meghatározott valamely védett tulajdonsággal.** Amennyiben a valószínűsítési kötelezettségének eleget tett, úgy **a másik félnek kell bizonyítania**, hogy a jogsérelmet szenvedett fél által valószínűsített körülmények nem álltak fenn, vagy az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta, illetve az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles azt megtartani.

A **valószínűsítés** az a bizonyítási mód, amelynek során az arra kötelezett fél nem arra törekszik, hogy az állított tényállítás valóságáról meggyőzze az ügyben eljáró szervet, hanem arra, hogy állítását hihetővé tegye.

A valószínűsítésnek csak akkor van helye, ha azt a törvény kifejezetten megengedi. Míg a bizonyítás esetén a meggyőzésnek a bizonyosság fokát el kell érnie, a valószínűsítés esetén az állított tény vagy körülmény fennállását csupán hihetővé kell tenni.

Az Európai Bíróság esetjoga nyomán **a bizonyítási teher megfordításának (illetve megosztásának) intézménye** már a másodlagos uniós normákban is megjelent. Egyrészt a faji egyenlőségi irányelv 8. cikkében, másrészt a fogyatékoságon, életkoron, vallási meggyőződésen és szexuális orientáción alapuló foglalkoztatási diszkrimináció ellen megalkotott foglalkoztatási keretirányelv 10. cikkében. E két rendelkezés azonos szöveggel szabályozza a bizonyítási teher kérdését. *„A tagállamok nemzeti igazságszolgáltatási rendszerükkel összhangban meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a bepanaszolt személynek kelljen bizonyítania [prove], hogy az egyenlő bánásmód elve nem sérült, abban az esetben, ha azok a személyek, akiket saját állításuk szerint az egyenlő bánásmód elvének be nem tartása miatt sérelem ért, a bíróság vagy más, hatáskörrel rendelkező hatóság előtt olyan tényeket tárnak [establish] ezen szerv elé, amelyekből vélelmezni [presume] lehet, hogy közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés történt.”* Az uniós jog a két fél kötelezettségét eltérő kifejezésekkel írja le (prove és establish), aminek jelentősége van, hiszen nem azt követeli meg a panaszostól, hogy bizonyítsa a diszkrimináció vélelmezését megalapozó tényeket, hanem kisebb fokú bizonyossággal (valószínűsítéssel) is megelégszik.

Az uniós jogon alapuló Ebktv. szerint szabályozott közvetlen hátrányos megkülönböztetés tényállási eleme, hogy létezzen olyan személy vagy csoport, akihez vagy amelyhez képest a diszkrimináció sértette hátrányt szenvedett. A közvetlen hátrányos megkülönböztetés esetén – **a törvényszöveg „részesülne” fordulata alapján** - a tényállás ugyanakkor abban az esetben is megvalósulhat, ha nincs összehasonlítható helyzetben lévő csoport, azonban, ha lenne, a sérelmet kifogásoló személy feltételezhetően hátrányos helyzetbe került volna hozzá, hozzájuk képest (**hipotetikus összehasonlítható helyzetben lévő személy**).

Ami a védett csoporthoz való tényleges vagy vélelmezett tartozást illeti, míg egyes tulajdonságok szemmel láthatóak vagy más módon alátámaszthatóak, addig a nemzetiséghez való tartozás vonatkozásában az ide kapcsolódó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően **az egyén identitás nyilatkozatára szükséges támaszkodnunk.** Az Njt. 11. § (1) bek. szerint valamely nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. Abban az esetben tehát, ha a nemzetiséghez való tartozás miatt diszkriminációra hivatkozó fél nyilatkozik a nemzetiségi csoporthoz való tartozásáról, azt úgy kell tekintenünk, hogy **az Ebktv.-ben előírt valószínűsítési kötelezettségének eleget tett.**

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Testületének a bizonyítási kötelezettség megosztásával kapcsolatban 2006. január 13-án elfogadott 10.007/1/2006. TT. számú állásfoglalása a következőt mondja ki: *„A bizonyítási kötelezettség megosztása [...] azt jelenti, hogy ha az igényt érvényesítő bizonyítja a hátrányt és azt, hogy rendelkezik valamely védett tulajdonsággal, **de nem bizonyítja a védett tulajdonság és a hátrány közötti oksági összefüggést, ez utóbbi bizonyítatlanságának terhe nem reá hárul a bizonyítási kötelezettség megfordulása okán.***

Az eljárás alá vont személy akként mentesülhet a felelősség alól – azaz mentheti ki magát –, ha bizonyítja, hogy a két tény közt nincs oksági összefüggés: ebben az esetben azt igazolja sikeresen, hogy az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta. Ugyanakkor lehetősége van arra is, hogy az oksági összefüggés elismerése mellett azt bizonyítsa, hogy nem volt köteles az egyenlő bánásmód követelményét megtartani. Ez utóbbi kötelezettségének akként tehet eleget, hogy vagy rámutat arra a kifejezett törvényi rendelkezésre, amely lehetővé teszi a megkülönböztetést, vagy igazolja, hogy a megkülönböztetésre az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka volt.”

A panaszügyben a beadványozó a megválasztott roma nemzetiségi szószóló volt, és mind ő, mind az érintett család képviselője egyértelműen **a roma nemzetiséghez tartozóként azonosították magukat**. Ezzel a védett tulajdonság valószínűsítése sikeresen megtörtént. A rendelkezésünkre álló adatok és dokumentumok alapján az vélelmezhető, hogy az elhunyt fiatalember családja a temetkezési eljárás hiányossága okán vagyoni és nem vagyoni jellegű hátrányt is szenvedett. A **második sírhely kiásása többletkiadással járt**, és maga az eljárás módja, és az, hogy a sírhelyet az utolsó pillanatban, kapkodva, méltatlan módon és körülmények között a gyászoló hozzátartozóknak kellett kiásnia, **sértette valamennyiük emberi méltóságát**.

Ahogy a fentiekben már megállapítottuk, **a panaszos valószínűsítési kötelezettségeinek eleget tett**, így a bizonyítás terhe, a kimentés kötelezettsége az eljárás alá vont félre hárult. A polgármester egyrészt hivatkozott arra, hogy a diszkrimináció megállapítására nincs mód, mert nincs összehasonlítható helyzetben lévő másik csoport.

Az **Ebktv. azonban egyfelől lehetővé teszi a hipotetikus csoport alkalmazását**, másfelől a temetkezési vállalkozó konkrétan utalt is arra, hogy az ő többéves tapasztalata során soha nem találkozott még olyannal, amikor bármely más helyi családdal a panaszoshoz hasonló történt volna. Nem tudott olyan esetről, amikor egy már kiásott sírgödört betakartattak volna, majd helyette egy másikat, a gyászoló hozzátartozókkal ásattak volna ki.

A roma család temetésének megszervezését tehát összevethetjük a település korábbi temetkezéseinek előkészítésével, és megállapíthatjuk, hogy az érintett család kedvezőtlenebb bánásmódban részesült, mint az elmúlt években temetkező összes etesi család. Annak okát, hogy más roma család a település temetkezési gyakorlatával kapcsolatban miért nem terjesztett elő panaszt, nem ismerjük, de jelen ügy megítélése szempontjából nem is tekinthetjük relevánsnak. Más panaszosok hiányát nem értékelhetjük a panaszos kárára, hiszen az **köztudomású, hogy a roma nemzetiséghez tartozó személyek jog-és érdekérvényesítő képessége és aktivitása általában rendkívül alacsony országszerte**.

A kimentési lehetőségeket az Ebktv. 7. § (2) bekezdésének b) pontjára figyelemmel is megvizsgáltuk, azaz, hogy tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka volt-e a polgármester intézkedésének. A polgármester arra hivatkozott, hogy eljárásának az volt az oka, hogy a család egy olyan helyet választott magának, ahol a sírhely akadályozta volna a szabad közlekedést, elsősorban a fűvet nyíró gépek közlekedését. Ezen állítását azonban elegendő bizonyítékkal nem tudta, és nem is próbálta alátámasztani. A temetkezési vállalkozó – a polgármester állításával szemben – az írásbeli megkeresésünkre azt válaszolta, hogy álláspontja szerint a sírhely nem akadályozott volna semmit, és nem is lett volna útban.

Ellentmond a polgármester állításának és az életszerű gyakorlatnak az is, hogy ha az elsőként megásott sírhely valóban egy ismert közlekedési útvonalon helyezkedett volna el, akkor a sírhely kiásásakor tevékenyen jelen lévő temetkezési vállalkozó és a temetőt, valamint az ottani szokásokat jól ismerő sírásók ezt szó nélkül hagyták volna. Elképzelhetetlennek tűnik, hogy a temetkezési vállalkozó és alkalmazottai jelzés nélkül kiásták volna a sírt, ha az közlekedési útvonalon lett volna. A településen élő, és a temetőt szintén jól ismerő panaszos maga is úgy nyilatkozott, hogy a szóban forgó területen nem szokott gépjármű közlekedni, a fűvet a közfoglalkoztatott személyek szokták vágni és badellákban, illetve ponyvákban összegyűjteni.

Az egyenlő bánásmód követelményének megtartása vizsgálatokor a bizonyítás speciális szabályai mellett **figyelemmel kell lenni a rendelkezésre álló valamennyi egyéb körülményre** is.

Ahogy arra már korábban rámutattunk, tényként lehetett megállapítani, hogy jelen ügyben az önkormányzat eljárása során nem tartotta be a saját ide kapcsolódó rendelkezéseit, és a településen alkalmazott gyakorlat a jogállamiságból fakadó tisztességes eljáráshoz való jog követelményével, az emberi méltósághoz való joggal, valamint a kegyeleti joggal összefüggésben visszásságot eredményezett. Köztudomású az is, hogy hazánkban a roma nemzetiséghez tartozó személyek a mindennapi élet során gyakran szenvednek el diszkriminációt, amelynek egyik előfordulási formája az, amikor a különböző hatósági és egyéb eljárások során ügyféli jogaikat kevésbé tudják gyakorolni, őket az eljáró szervek kevésbé veszik komolyan.

A fentiekben kifejtetteket együttesen vizsgálva, mérlegelve azokat a körülményeket is, mely szerint a polgármester észszerűségi okra való hivatkozása szemben állt a temetkezési vállalkozó és a panaszos állításával, valamint a reális, életszerű gyakorlattal is, **megállapítható, hogy az önkormányzat kimentési bizonyítása nem volt sikeres, az elhunyt személy családtagjainak sérült az egyenlő bánásmódhoz való joga. Mindezek alapján megállapítható, hogy a konkrét ügyben a temetkezési eljárás előkészítése, a polgármester intézkedése sértette az egyenlő bánásmód követelményét, és nemzetiségi származáson alapuló közvetlen diszkriminációt eredményezett.**

Intézkedések

A jelentésünkben megállapított, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és jövőbeni megelőzése céljából az alábbi intézkedésekre teszünk javaslatot.

1. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján **kezdemenyezzük, hogy Etes Község Önkormányzatának polgármestere és jegyzője** intézkedjen annak érdekében, hogy a temetési helyek kijelölése a hatályos jogszabályoknak megfelelően történjen és a helyi gyakorlat ne álljon ellentétben a vonatkozó jogi rendelkezésekkel. **Etes Község Önkormányzatának képviselő-testületét felkérjük**, hogy a képviselő-testület a települési önkormányzat szabálytalan gyakorlata okán, figyelemmel az egyenlő bánásmód követelményének a megsértésére is, **fontolja meg** kártérítés és sérelemdíj fizetését a panaszügyben érintett roma család részére.

2. Az Ajbt. 31. §-a alapján **felkérjük a Nógrád Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat**, hogy vizsgálja felül az etesi temetkezési gyakorlatot, valamint az ahhoz kapcsolódó jogi szabályozást, és segítse elő a jogszerű és szakszerű gyakorlat és jogalkalmazás kialakítását. **Felkérjük továbbá**, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva vizsgálja felül Etes Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 10/2006 (VII.15.) Ör. rendeletét a köztemetőkről és a temetkezésről.

Budapest, 2020. április 21.

Dr. Kozma Ákos s.k.

Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet s.k.