



A MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG ÉSZREVÉTELEI

a jogi segítségnyújtás működésének tapasztalatairól és az intézmény továbbfejlesztésére vonatkozó javaslatokról szóló kormány-előterjesztés tervezetéhez

2005. szeptember

A Magyar Helsinki Bizottság örömmel fogadta az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkárának felkérését a kormány-előterjesztéssel kapcsolatos észrevételeink és javaslataink kidolgozására. 2005 júniusában a Bizottság az IM felkérésére észrevételeket fogalmazott meg a „Nép ügyvédje” egy éves működése során jogi segítő szervezetként szerzett tapasztalatairól, illetve megfogalmazta a törvény módosítására vonatkozó ajánlásait (a továbbiakban: Észrevételek).

A kormány-előterjesztés tervezetéhez fűzött észrevételeinket az alábbi A. pontban foglaljuk össze, követve a részünkre megküldött előterjesztés tervezetének számozását. Az Észrevételekben több olyan kérdést, problémát vettünk fel, amelyek álláspontunk szerint a készülő jogszabály-módosítások keretében megoldhatóak lennének, illetve jogszabályi rendezésük kívánatos volna. Az alábbi B. pontban megismételjük az Észrevételek azon pontjait, amelyeket a jelen előterjesztés nyomán induló kodifikációs folyamatban a jogalkotónak kívánatos volna figyelembe vennie.

A.

II.1.

A 2003. évi LXXX. tv. (Jst.) több lépcsőben hatályba lépő rendelkezései közül a polgári és büntetőeljárásban biztosított támogatások nyújtására vonatkozó rendelkezések eredetileg 2006. január 1-jén léptek volna hatályba. A Magyar Helsinki Bizottság sajnálattal értesült az előterjesztésből arról, hogy a Kormány a joghoz való hozzájutás teljessé tételéhez szükséges rendkívül fontos rendelkezés hatályba léptetését elhalasztotta. Ez – az elsősorban költségvetési indokkal összefüggő döntés – további két évvel elhalasztja bizonyos csoportokhoz tartozó rászorult magyar és külföldi állampolgárok jogérvényesítési lehetőségeit és esélyeit biztosító állami felelősségvállalást. Nem utolsósorban a különösen rászorultnak tekinthető menedékkérők és nemzetközi védelemre jogosult más külföldiek joghoz való hozzájutását nem-kormányzati szervezetek és főként nemzetközi donorok adományaitól teszi függővé. A Magyar Helsinki Bizottság megítélése szerint igen sajnálatos és visszás az eredeti célkitűzéshez képest történő visszalépés egy országban, amely immár másfél éve az Európai Unió tagja.

II.2.2.

A Magyar Helsinki Bizottság üdvözli az előterjesztésnek azon javaslatát, amely a peren kívüli közvetítés (mediáció) államilag támogatott formájának megteremtését tűzi ki hosszú távú célként, így biztosítva a mediátor díjának megfizetésére képtelen, rászoruló személyek részére is a mediáció lehetőségéhez való hozzáférést. Ez a javaslat feltehetőleg pozitívan fog hozzájárulni a jogviták közigazgatási szakaszban történő rendezéséhez, és ezáltal a perek számának némi csökkenéséhez.

II.2.3.

Az előterjesztőnek a kirendelt védői szolgáltatások Jst. támogatási rendszerébe történő bevonására vonatkozó javaslatát üdvözlendőnek tartjuk. A kirendelési funkció más szerv, nevezetesen az Igazságügyi Minisztérium Jogi Segítségnyújtó Szolgálatának hatáskörébe helyezésének szükségességét hangoztattuk már 2005 júniusában, az IM részére megküldött, a hatástanulmányhoz fűzött észrevételeinkben is. Sajnálatos azonban, hogy e kérdés – csakúgy, mint sok más módosításra vonatkozó javaslat – megoldása is költségvetési megfontolások miatt várat magára.

II.2.4.a

Üdvözljük és támogatjuk az előterjesztőnek a Jst. tárgyi hatályának a szerződések tekintetében történő bővítésére vonatkozó pozitív javaslatát. A javaslat alapjául szolgáló indokokat is érvényesnek tartjuk. Kiegészítésként e körben felhívjuk a figyelmet arra a körülményre, hogy mind a jelenlegi, mind a Magyar Helsinki Bizottság által kívánatosnak tartott személyi hatály alá tartozó – különösképp a Jst. 5. § (2) alapján

rászorultnak minősülő – ügyfelek tekintetében is indokolt a tárgyi hatály kiterjesztése. Elismert menekültek, illetve befogadottak esetén gyakori probléma lehet az elsősorban a munka világa és lakhatás terén kötendő szerződések során az ehhez szükséges alapvető jogi ismeretek hiánya. E területeken történő államilag támogatott jogi segítségnyújtás elengedhetetlen a menekültek és befogadottak integrációjának megteremtésére vonatkozó, szintén állami kötelezettség teljesítéséhez.

II.2.4.d.

Egyetértünk az előterjesztő azon észrevételével, amely indokolatlannak és a gyakorlati megvalósulás terén elégtelennek tartja a Jst. 3. §-a (1) e) és f) pontjaiban szereplő megkötéseket, szűkítő rendelkezéseket. Egyetértünk azon kezdeményezéssel, hogy a fenti eljárások kapcsán általános jelleggel biztosítsa a törvény a jogi tanácsadást és a beadványszerkesztést, a peren kívüli eljárás során bármikor.

E helyütt ismételjük meg azon javaslatunkat, amelyet az IM részére készített észrevételeinkben már megjegyeztünk: a menedékjogi – és idegenrendészeti – eljárás speciális jellegéből fakadóan több olyan, a közigazgatási szakban végzett eljárási cselekmény van (pl. menekültügyi meghallgatás, legalább két alkalommal; idegenrendészeti hatóságok általi meghallgatás; szakértő bevonásának kezdeményezése; szakértői vélemény beszerzése) amelyek szükségessé teszik a jogi segítő részvételét, a ráfordított munkaidő növelését. Ugyanakkor ezen eljárási cselekményekre az előterjesztő által is hivatkozott okokból támogatás jelenleg nem igényelhető.

II.2.5.

Örömmel olvastuk, hogy az Áfa-körbe nem tartozó jogi segítő szervezetek óradíjának növelését javasolja az előterjesztő a Magyar Helsinki Bizottság által e körben felvetett probléma megoldására. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy az előterjesztő által támasztott azon feltétel, miszerint erre csak akkor lenne mód, "ha csak és kizárólag a célleírányzatból kifizetett díj képezi a jogi segítő szervezet által „foglalkoztatott” ügyvédnek a jogi segítő általi díjazását" nem tekinthető elfogadhatónak. Ugyanis még abban az esetben is, ha a „foglalkoztatott ügyvédek” honoráriumának fedezetét más donorkok is kiegészítik, az egyes forrásokból támogatott megbízási- vagy óradíjakat terhelő Áfát egyéb forrásból fedezni nem lehet és nem is jogszerű. A Magyar Helsinki Bizottság részére jelenleg a menedékkérőknek és menekülteknek nyújtott jogi szolgáltatások terén rendelkezésre álló egyéb forrásokból egyrészt a fenti okokból sem fedezhető a Jst. keretében elszámolt óradíjakat terhelő Áfa összege, másrészt pedig e kiegészítő forrásokat egyéb költségek és eljárási cselekmények fedezetére kell fordítanunk. Így nem támogatjuk az egyébként kedvező módosítási javaslat további feltételhez kötését a kodifikáció során, reméljük azonban, hogy e célkitűzés rendeleti szinten kodifikálásra kerül.

Ugyanakkor megjegyezzük, hogy a Magyar Helsinki Bizottság Észrevételeiben jelzett, a jogi segítségnyújtás során felmerülő többlet-költségek tekintetében megfogalmazott – egyébként az előterjesztő által indokoltan ítélt – igények költségvetési okokból a előterjesztés nyomán készülő jogszabály-módosítás során nem teljesülnek. Ez továbbra is fenntartja azt a visszás helyzetet, hogy az egyébként a hivatalt terhelő kötelezettségeket (külföldi ügyfelek esetén tolmácsolás, fordítás költségei és ezzel járó munkateher) jogi segítő szervezetek vagy ügyvédek finanszírozzák úgy, hogy ezt az állam nem téríti meg részükre.

E helyütt csak hivatkoznánk az Észrevételekben megfogalmazott visszasságokra, amelyek a magyar nyelvet nem beszélő ügyfelek tekintetében esetlegessé teszi a jöghöz való hozzájutást.

II.4.1.

Üdvözljük és támogatjuk az előterjesztő azon javaslatát, miszerint a jövőben „az ország különböző településein – megbízott ügyvédei útján – jogi szolgáltatásokat nyújtó jogi segítő szervezet esetében a szervezet székhelye szerinti hivatalhoz is be lehessen nyújtani a támogatás iránti kérelmet”.

II.4.2.

Az előterjesztő által javasolt 6 hónapos jogvesztő hatályú igényérvényesítési határidő törvényi szintű megállapítását elfogadhatónak tartjuk. Szeretnénk azonban megjegyezni, hogy utólagos engedélyezési eljárás során a jogi segítő a szolgáltatás nyújtásakor még nincs abban a helyzetben, hogy számlát állítson ki, mivel az óradíjat később, határozattal állapítják meg. Így ezekben az esetekben javasoljuk, hogy az igényérvényesítési határidőre előirányzott hat hónap az engedélyező határozat jogerőre emelkedésétől számítottan.

II.4.3.

A Magyar Helsinki Bizottság több ízben hangsúlyozta, hogy kívánatosnak tartja az ügyintézés egyszerűsítését, és problematikusnak a jogi segítői díj kifizetésének teljesítésére megállapított 60 napos határidőt. Így feltétlenül támogatjuk az előterjesztő azon javaslatát, hogy a számlázással, kifizetésekkel kapcsolatos feladatokat a Szolgálat országos hivatala lássa el a jövőben, továbbá támogatjuk a 60-napos határidő 30 napra történő módosítását. Ez véleményünk szerint megoldaná azt a problémát is, hogy a különböző megyékben jogi szolgáltatást nyújtó jogi segítő szervezetek ugyanazon hivatallal intézzék a számlázással kapcsolatos ügyeket, és így jelentősen csökkentsék adminisztratív terheiket, kiadásukat.

II.4.4.

Szükségesnek tartjuk a nyomtatvány egyszerűsítését, illetve idegen nyelvekre történő lefordítását is. Az utóbbi tekintetében javasoljuk a nyomtatvány lefordítását egyrészt az Európai Unióban használt főbb nyelvekre, továbbá a rászorultnak tekintendő menedékkérők, menekültek jelentős része által ismert nyelvekre (pl. arab, orosz). Reméljük, hogy a javaslat által e megoldhatónak nevezett területeken jogszabályi szintű változás következik be.

II.5.1., 5.2.

Fontosnak tartjuk a kihelyezett ügyfélszolgálati tevékenység kiépítését. Ugyanakkor továbbra is hiányoljuk annak kormányzati szintű elismerését, hogy a büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartottak joghoz való hozzájutása korlátozott, és emiatt részükre az őket Jst. 3. §-ában felsorolt eljárásokban megillető, államilag támogatott jogi segítségnyújtás igénybevételének lehetősége nem biztosított ugyanolyan mértékben, mint bármely más, a személyi hatály alá tartozó személyek esetén.

Az e tekintetben megfogalmazott javaslatok (nyomtatványok elérhetővé tétele, a jogi segítőök bv. intézetekbe történő belépésének biztosítása) álláspontunk szerint elengedhetetlenek, de hosszú távon nem jelentenek megnyugtató megoldást. Megoldást jelenthetne az Észrevételekben javasolt, a bv. intézetekbe kihelyezett ügyfélfogadás kiépítése.

Hangsúlyozni kívánjuk, hogy a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 2005. évi ... törvény (a továbbiakban „Bv. kódex”) tervezetének legutolsó, 2005. július 26-i változata szerinti 10. § (3) bekezdése mindössze annyit mond ki, hogy „a fogvatartott - külön jogszabály rendelkezései szerint - jogi segítő jogi szolgáltatását veheti igénybe és jogosult a jogi segítővel kapcsolatot tartani”. Megítélésünk szerint a normaszöveg e megfogalmazása – ellentétben az előterjesztő által kifejtettekkel – nem teremti meg a jogszabályi lehetőségét annak, hogy a jogi segítőök jogi szolgáltatás nyújtása céljából beléphessenek a bv. intézetekbe. Tekintettel arra, hogy a Bv. kódex e kérdés rendezését más, feltehetően szintén az IM kompetenciájába tartozó jogszabályra utalja tovább, javasoljuk, hogy a jogi segítőök bv. intézetbe történő belépésének rendezésére vagy a Jst. módosítása, vagy a Bv. kódex végrehajtására kiadandó jogszabályok között kerüljön sor.

A fogvatartottak tekintetében is jogszabályi szinten volna kívánatos rendezni azt, hogy miképpen élhetnek a Jst. által a rászorulóknak biztosított jogosultságokkal és lehetőségekkel. Egy fogvatartott számára a jogi segítségnyújtás engedélyezése iránti kérelemhez rendszeresített nyomtatvány kitöltése – akár rendőrségi fogdán, akár bv. intézetben, vagy a határőrség idegenrendészeti fogdáján tartják fogva – a fizikai körülményeik miatt szinte megoldhatatlan feladat. Ezért véleményünk szerint szükséges lenne a fogvatartott személyek vonatkozásában eltérő szabályokat alkalmazni.

A fogvatartottak esetében a jövedelemre és vagyonra vonatkozó adatokat egy nyilatkozat helyettesíthetné, a következő szöveggel: „Kijelentem, hogy fogvatartásomra való tekintettel jelenleg munkaviszonyból vagy vállalkozói tevékenységből származó jövedelemmel nem rendelkezem, és jövedelemem (nyugdíjam) a mai napot megelőző 12 hónap során sem haladta meg az öregségi nyugdíj legkisebb összegét¹. Ingatlanulajdonom, gépjárművem, illetve egyéb vagyonom² nincs. A foglalkoztatott fogvatartottak esetében a kérelemhez mellékelni kellene a bv. intézet igazolását a fogvatartott jövedelméről.

¹ A jövedelem megállapításánál az egy főre eső jövedelem összegéből le kell vonni a kérelmező által fizetendő tartásdíj vagy járadék összegét, illetve a lakáshitel havi törlesztő részletének a kérelmezőre eső összegét.

² A vagyonba nem számítanak bele a szokásos életszükségleti és berendezési tárgyak; az az ingatlan, amelyben a kérelmező és az általa eltartottak laknak; a mozgáskorlátozott személy gépjárműve és az a gépjármű, amely nélkül a kérelmező foglalkozásának gyakorlása lehetetlenné válik; azok a vagyontárgyak, amelyek a mindenkori öregségi nyugdíj összegét meg nem haladó egy főre eső jövedelem megszerzéséhez szükségesek.

Ez a fogvatartottnak – azaz a segítségnyújtási engedélyezési eljárásban az ügyfélnek – lényegében az Áe. 28. § (2) bekezdésében³ foglaltak szerint tett nyilatkozata. A 2005. november elsejével hatályba lépő, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv (Ket.) 52. § (3) bekezdése⁴ is lehetőséget teremt majd erre.

B.

1. Rászorultság

A jelenleg hatályos szabályozásban rászorultsági küszöbként meghatározott öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege (minimumnyugdíj) megítélésünk szerint oly mértékben alacsony, hogy a rászorulóknak igen széles körét zárja ki a teljes költségmentességben részesíthetők köréből. Ez ilyen formában negatív módon befolyásolhatja a leginkább rászorultak jogérvényesítési hajlandóságát, hiszen az igen alacsony jövedelmű fél alappal tarthat attól, hogy a jóhiszeműen megindított, ám hosszadalmas és bizonytalan kimenetelű polgári pert végül elveszíti, és a megelőlegezett perköltséget részben meg kell majd térítenie.

A rászorultság megítélésében a létminimum-számításokból kellene kiindulni. Akinek az egy főre eső jövedelme nem éri el a fogyasztói kosár alapján számított létminimumot, az a jogérvényesítés költségeit sem tudja megfizetni. Csak ez adna értelmet a részleges költségmentesség lehetőségének. Hiszen az öregségi nyugdíj legkisebb összege alapján megállapított költségmentesség bármiféle további szűkítése eleve méltánytalan.

2. A Jst. személyi hatályának kiterjesztése

2.a. Álláspontunk szerint feltétlenül szükséges lenne, hogy a rászorulóknak minősülő **befogadottak** is hozzáférjenek a Jst. alapján a menedékkérőknek egyébként hozzáférhető jogi szolgáltatásokhoz. A befogadotti státusz csakúgy, mint az elismert menekült, nemzetközi védelmet biztosító jogi státuszt jelent. Az Európai Közösség immár elfogadott és hazánk által a nemzeti jogba 2006. október 10-ig átültetendő, a Tanács 2004/83/EK irányelvének⁵ minimumszabályai is e két státusszal járó jogosítványok közelítését írják elő. Annak érdekében, hogy a „kiegészítő védelemben részesített”, illetve az annak alapjául szolgáló eljárás alatt álló külföldiek ne szenvedjenek indokolatlanul hátrányos megkülönböztetést, javasoljuk, hogy a „humanitárius tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldire” is terjedjen ki a Jst. személyi hatálya. Ez a személyi kör egyébiránt felölelné a menedékkérők körét is.

2.c. Ugyancsak indokoltnak tartjuk, hogy a **rászoruló külföldit a tartózkodási engedély meghosszabbítását megtagadó, illetve a kiutasítást elrendelő határozat ellen indított bírósági felülvizsgálati eljárásban** akkor is megillessen a költségmentesség, ha nem rendelkezik tartózkodási engedéllyel, de **családi életközösségben** él magyar állampolgárral, illetve bevándorlási, letelepedési engedéllyel rendelkező, vagy menekültként elismert külföldivel [Idtv. 39. § (1) bekezdés c. pont] Az ebbe a csoportba tartozókat ugyanis az idegenrendészeti jogszabályok nem részesítik védelemben, az országból való eltávolításuk viszont magyarországi családi kapcsolataik miatt ellenkezik az Alkotmány 15. §-ával (a házasság és a családi élet védelme), a családjogi törvénnyel és az Emberi Jogok Európai Egyezményének a családi életet védő 8. cikkével.

A fentiek fényében az esetleges törvénymódosítás során javasoljuk, hogy a **4. § az alábbi pontokkal egészüljön ki:**

„b) humanitárius tartózkodási engedéllyel rendelkező vagy menekültügyi eljárásban részt vevő külföldi személy;

f) a magyar állampolgárral, továbbá a letelepedési vagy bevándorlási engedéllyel rendelkező külföldi állampolgárral, vagy elismert menekülttel családi életközösségben élő, de lakóhellyel, vagy jogszerű tartózkodási hellyel nem rendelkező külföldi a tartózkodási engedély megadását vagy meghosszabbítását megtagadó, illetve a kiutasításáról rendelkező közigazgatási határozat ellen indított felülvizsgálati eljárásban.”

³ Áe. 28.§ (2) „Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az aránytalanul nehezen beszerezhető irat helyett az ügyfél a bizonyítani kívánt tényről nyilatkozatot tehet”

⁴ Ket. 52. § (3) „Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a hatóság az eljárásban a nem magyar nyelvű irat hiteles magyar fordítását is kérheti, továbbá az aránytalanul nehezen beszerezhető irat helyett az ügyfél a bizonyítani kívánt tényről nyilatkozatot tehet. Ilyen esetben az ügyfelet tájékoztatni kell a valóltan tartalmú nyilatkozattételének jogkövetkezményéről.”

⁵ A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról.

3. Menedékkérőkre vonatkozó eljárási szabályok jogszabályi szintű rendezésének igénye

A Magyar Helsinki Bizottság tapasztalatai szerint a Jst. személyi hatálya alá tartozó külföldiek általában nem tudnak magyarul, az idegenrendészeti őrizetben fogva tartottak pedig nem keresik fel az IM Pártfogói Felügyelői és Jogi Segítségnyújtó Szolgálatát.

A gyakorlatban a támogatás engedélyezése iránti kérelmet mind a külföldi, mind a fogva tartott kérelmező helyett az ügyvédnek kell kitöltenie. Ehhez a jogi segítőnek a külföldiek esetén általában tolmácsot kell igénybe vennie. A menedékkérőkkel folytatott konzultáció, a tényállás felderítése, a jogi tanácsadás is tolmács közreműködésével történik. A Jst. és a jogi segítségnyújtás igénybevételének részletes szabályairól szóló 10/2004. (III.30) IM rendelet (R.) vonatkozó szakaszai az utólagos engedélyezési eljárás esetén lényegében a jogi segítő feladatává teszik az ügyfél általános felvilágosítását a jogi segítségnyújtás rendszeréről, illetve a rászorultság fennállásának elbírálását. A felvilágosítás és az egyszerű megítélésű ügyekben felmerült jogi kérdésekben való tájékoztatás a megyei hivatalhoz forduló ügyfél részére jövedelmi és vagyoni helyzetének vizsgálata nélkül, illeték- és díjmentesen hozzáférhető.

A külföldi ügyfeleknek nyújtott jogi szolgáltatások esetén a fentiek nem csak a jogi szolgáltatásra fordított tényleges időkeret meghosszabbodását, de az azzal kapcsolatban felmerült költségek jelentős megnövekedését is eredményezik. Eleddig mind a jogi tanácsadás, mind a támogatás iránti kérelmek kitöltésénél és a Jst. hatálya alá tartozó jogi szolgáltatás kérelmezésével és igénybe vételével kapcsolatban felmerülő tolmácsköltségeket a Magyar Helsinki Bizottság saját költségvetéséből finanszírozta.

Álláspontunk szerint a jogalkotó és a kormány feladata lenne az ehhez szükséges jogszabályi háttér és költségvetési források biztosítása. Indokolt lenne, hogy az állam – akár meghatározott díjtáblázat alapján – megtérítse a számlával igazolt tolmácsolási költségeket. Ellenkező esetben a jog gyakorlása kiüresedik, és a magyar nyelven vagy hangos beszéddel kommunikálni nem képes, azonban a Jst. személyi hatálya alá tartozó személyek a szolgáltatást nem tudják igénybe venni.

A Jst. 2005. november 1-jétől hatályos, módosított 39. §-a előrelépést jelent a fent jelzett probléma megoldására, azt a Helsinki Bizottság üdvözlendőnek tartja. Mivel azonban az új normaszöveg az eljárásban felmerült tolmácsolási és fordítási költségek viselése alól az ügyfelet csak abban az esetben mentesíti, ha azonnali jogvédelem iránti eljárást kezdeményez, ezért továbbra sem látjuk megoldottnak a jogi segítő terhelő tolmácsköltségek állami finanszírozását a támogatás engedélyezését megelőzően, illetve az a Jst. tárgyi hatálya alá tartozó eljárásokban nem válik teljes körűvé.
