



## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

### ÉSZREVÉTELEK

#### A JOGI SEGÍTSÉGNYÚJTÁSRÓL SZÓLÓ SZABÁLYOZÁS KONCEPCIÓJÁHOZ

**BUDAPEST, 2002. DECEMBER 18.**

A Magyar Helsinki Bizottság igen jelentős döntésnek tartja, hogy a Kormány a joghoz való hozzájutás egyenlő esélyének megteremtése érdekében létre kívánja hozni a jogi segítségnyújtás teljes körű intézményrendszerét.

Ezt a szabályozást szükségessé teszik mind azok a nemzetközi szerződések (a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Emberi Jogok Európai Egyezménye) amelyekhez Magyarország csatlakozott, mind az európai uniós jogharmonizáció követelményei, mind pedig a jogállamiság és az emberiség alapvető elvei. Megítélésünk szerint a szabályozás koncepciója alapvetően helyesen és jól átgondoltan készíti elő a hazánkban úttörő jellegű jogalkotás folyamatát.

A jogi segítségnyújtás alapelvei tekintetében kiemelendően tartjuk a biztosítási alapú jogvédelem lehetőségének felvetését, továbbá a civil szféra jogvédő munkájának hangsúlyos megjelenítését.

A koncepcióval kapcsolatos részletes észrevételeinket az alábbiakban foglaljuk össze.

1.) Üdvözljük, hogy a koncepció a jelenlegi költségkezdmények rendszerét differenciáltabbá, szélesebb körben igénybe vehetővé kívánja tenni. Fontosnak tartjuk azonban kiemelni, hogy a teljes mértékű személyes költségmentesség anyagi-jövedelmi határa mind a jelenlegi, mind a koncepcióban felvázolt szabályozás keretében is az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege (minimumnyugdíj) [Koncepció 34. oldal]. Ez az összeghatár azonban 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 kimenetű polgári pert végül elveszíti, és a megelőlegezett perköltséget részben meg kell majd térítenie. Javasoljuk, hogy az új szabályozás mércéje e tekintetben a létminimum legyen. (A KSH-által 1996-ig végzett, és azóta más, nem-állami szervezetek végeznek ilyen számításokat, ld. pl. <http://www.vdsz.hu/egyeb/letmin2002.doc> )

Javasoljuk továbbá, hogy az új szabályozás hatályba lépését követő egy év után a kormányzat vizsgálja meg, mennyire szélesítette ki az új szabályozás a törvényben biztosított jogérvényesítési lehetőségek gyakorlati igénybevételét a rászorultak számára. E hatásvizsgálatot megelőzően szükség van a jelenlegi helyzet felmérésére is, hogy az új megoldás tényleges hatása megítélhető legyen. Mindenképpen el kell kerülni, hogy a reform az államilag finanszírozott jogi segítséget igénybe vevő rászorulóknak körének szűküléséhez vezessen.

2.) Egyetértünk azzal a törekvéssel, hogy az új szabályozás szűkítse a tárgyi költségmentesség körét a közhatalmi szervek vonatkozásában [Konceptió 35-36. oldal].

3.) A szabályozás egyik legbonyolultabb kérdése a szabad ügyvédválasztás joga azokban az eljárásokban, amelyekben a költségeket az állam viseli. Természetesen egyetértünk azzal, hogy kívánatos volna ezt a lehetőséget megadni azoknak az ügyfeleknek is, akik nem tudnak fizetni a jogi szolgáltatásért. Fontosnak tartjuk, hogy a koncepció az államilag támogatott jogi segítségnyújtást igénybe vevő rászorulóknak számára is lehetővé teszi a szabad ügyvédválasztást, illetve önkéntes alapon vállalhatják a jogi szakemberek a jogi segítségnyújtásban való részvételt [Konceptió 37. oldal]. Ezzel kapcsolatban azonban fel kívánjuk hívni a figyelmet arra, hogy – hasonlóan az egészségügyi szolgáltatást igénybe vevő betegek és az őket ellátó egészségügyi dolgozók kapcsolatában sajnálatos módon bevettnek tekinthető paraszolvencia-rendszerhez – megfelelő garanciák és ellenőrzés nélkül itt is fennállhat a veszélye annak, hogy az ingyenes jogi segítségnyújtásra jogosult ügyfél a jó hírnevű, ismertebb ügyvéd (jogi segítséget nyújtó szolgáltató) részére további anyagi juttatást ad abban reményben, hogy így magasabb színvonalú, gondosabb jogi munkában részesülhet. Ebben az összefüggésben különösen nagy jelentősége volna az ügyvédek szakosodásának és a megfelelő ellenőrzésnek.

4.) A jogi segítségnyújtásban közreműködő szakemberek megfelelő színvonalú díjazásával kapcsolatban [Konceptió 38. oldal] ismereteink szerint az ügyvédi kamarák által végzett számítások az óránkénti 5.000 forintos díjat tartanak méltányosnak. E számítás a kezdő bírák havi jövedelmi szintjéhez viszonyítva is méltányos jövedelmet biztosítana annak az ügyvédnek, aki kizárólag kirendeléses ügyekben lát el képviselőt. (A számítás lényege, hogy egy kezdő bírósági ítélet bruttó 350.000 Ft (hozzávetőlegesen nettó 160.000), akinek azonban nem kell irodát fenntartania, titkárnőt fizetnie stb. Ügyvédekre vetítve havi kb. 700.000 bruttó árbevétel kell elérni ahhoz, ha ugyanilyen mértékű nettó munkadíjat akarunk biztosítani. Egy nap egy ügyvéd optimális esetben maximum 7 órát tud elszámoltan kirendelés intézésével tölteni (figyelembe véve a hatóságok hivatali nyitvatartási idejét, utazással és várakozás töltött időt, stb.), ami havi 20 munkanappal számolva 140 órát tesz ki, tehát egy óráért 5000 forintot kellene fizetni, a megfelelő szint biztosításához)

A koncepció is elismeri, hogy egy akár megemelt díjazás is bizonytalannal elmarad majd a képviselő piaci árától. Annak érdekében azonban, hogy a jogi segítségnyújtás rendszerében elegendő számú és szakértelmű jogi szakember vállaljon önkéntes alapon részt, a díjazás mellett kiegészítő motivációs eszközként megfontolandónak tartjuk adókedvezmények biztosítását (pl. az ügyvéd által ellátott összes ügy és a kirendelés alapján ellátott ügyek arányában társasági adó- vagy adóalap-csökkentő kedvezmények bevezetése).

5.) Büntetőügyekben a koncepció elképzelése szerint továbbra is a nyomozóhatóságok, az ügyészség, illetve a bíróságok feladata maradna a védő kirendelése [Konceptió 37. oldal]. Kiemelkedően fontosnak tartjuk azonban, hogy a hatékony és ésszerű, költségkímélő módon működő új jogi segítségnyújtási rendszer egyik alapeleme legyen a kirendelések központi, koordinált megszervezése. A jelenlegi rendszerrel kapcsolatban megfogalmazott egyik gyakori kritika, hogy az igazságszolgáltatásban közreműködő állami szervezetrendszerre olyan, főként adminisztrációs többletfeladatokat ró, amelyek e szervek funkciójától és hatékony működésétől idegenek, illetve egyes esetekben e szervek nem alkalmasak a kirendelések intézésének pártatlan, érdekmentes módjának biztosítására. A kritika ugyancsak hangsúlyozza, hogy a koordináció megteremtése egyben elősegítené a rendszer működésének folyamatos figyelemmel kísérését és értékelését, hatásvizsgálatok elkészítését.

E megfontolások következtében tartjuk fontosnak azt, hogy – a büntetőeljárás törvény módosítása útján – az eddig a nyomozóhatóság feladatköréként megjelenő védőkirendelés is a jogi segítségnyújtási rendszert működtető szervezet feladataként jelenjen meg. Javasoljuk, hogy a jövőben amennyiben a fogva tartott terhelt első kihallgatása előtt nem hatalmazott meg védőt, a nyomozó hatóság azonnal értesítse a jogi segítségnyújtási alapkezelő testület központi hivatalát a védő iránti igényről, valamint a kihallgatás várható időpontjáról. A hivatal feladata lenne azonnal védőt kirendelni, és a védő személyéről a nyomozó hatóságot értesíteni. Álláspontunk szerint – hasonlóan a Hollandiában alkalmazott megoldáshoz –, amennyiben a fogva tartott terhelt rászoruló, tehát jogosult az ingyenes jogi segítségnyújtásra, kérhetné, hogy az első kihallgatáson részt vevő ügyvéd váljon az eljárás során védelmét ellátó kirendelt védőjévé.

6.) A bíróságon kívüli segítségnyújtás [Konceptió 42 oldal] jelentősen szélesebb körben és terjedelemben való bevezetését igen fontos előrelépésnek tartjuk. Álláspontunk szerint azonban körültekintőbb módon kellene meghatározni a szolgáltatásból kizárt ügycsoportokat.

Nem támogatjuk a koncepció azon elképzelését, amely szerint nem részesülhet ingyenes tanácsadásban az az ügyfél, aki szerződések megkötése kapcsán kívánja igénybe venni e jogi szolgáltatást. Életszerű ellenpéldaként szolgálhat az az eset, amikor az ügyfél azért kíván jogással konzultálni, mert attól tart, hogy ingatlanát a „lakásmaffia” kívánja csalárd módon megszerezni.

Egyes esetekben aggályos lehet a magánszemélyek vállalkozási tevékenységével összefüggő jogérvényesítés automatikus kizárása e kedvezmény igénybevételéből, különös tekintettel a kényszervállalkozók jelentős számára, illetve azon szakmák képviselőire, akik tevékenységüket tipikusan egyéni vállalkozóként végzik (pl. fodrászok).

7.) A szolgáltatás ellenértékének differenciált rendszerű megfizetése kapcsán a koncepció nem tartalmaz választ arra a kérdésre, hogy milyen mértékű pozitív változás szükséges a kérelmező vagyoni helyzetében ahhoz, hogy utóbb a szolgáltatás állam által megtérített ellenértékének visszatérítése legyen kötelezett. További kérdés, hogy mennyi időn belül kell e vagyongyarapodásnak bekövetkeznie ahhoz, hogy visszatérítésre legyen kötelezett a kedvezményezett.

8.) A jogi segítségnyújtást végző szolgáltatók körének meghatározása kapcsán [Konceptió 44. oldal] a koncepció álláspontunk szerint igen helyesen a jogvédő civil szervezeteket is említi, mint a jogi segítségnyújtásra alkalmas, gyakran speciális szakmai tapasztalatokkal bíró szervezeteket. A koncepció e körben is csak azon civil szervezeteket látja, amelyek megbízási szerződés keretében a szervezettel együttműködő ügyvédek közreműködésével látnák el az államilag finanszírozott jogi segítségnyújtást. A koncepció azonban a szolgáltatói minőség megszerzésére irányuló akkreditációs eljárást úgy tűnik, hogy csak e civil szervezetek tekintetében kívánja alkalmazni, hiszen kifejti, hogy ügyvédek és közjegyzők esetében tényleges „szűrésre” nincs szükség a jogi szakvizsga, mint alkalmassági feltétel abszolválása miatt. Mivel kizárólag a szolgáltatást ügyvédek közreműködésével megvalósító civil szervezetek pályázhatnak szolgáltatói státusz elnyerésére, e különbségtétel paradox helyzethez vezet. A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint a megoldás helyett minden szolgáltatói státuszt elnyerni kívánó jogi szakembernek vagy szervezetnek részt kell vennie az akkreditációs eljárásban. Többek között ez is biztosítéka lehet a koncepció azon törekvése megvalósulásának, miszerint a jogi segítségnyújtás

hatékonyságához, színvonalának emeléséhez nagyban hozzájárulhat az egyes speciális szakterületeken elnyert szolgáltatói státusz. További érv az akkreditációs eljárás minden szereplőre való kiterjesztése mellett az az ügyvédi kamara által számos fórumon megfogalmazott panasz, hogy az utóbbi évtizedben rohamosan megnövekedett ügyvédi létszám miatt az ügyvédi kar szakmai színvonala, felkészültsége romlott.

9.) Javasoljuk továbbá, hogy a szolgáltatók köre a bírósági eljárásokon kívüli segítségnyújtás terén ne csak ügyvédekre, illetve közjegyzőkre korlátozódjon, hanem terjedjen ki a jogi diplomásokra is. Az államigazgatási eljárásról szóló törvény a hatóság előtti képviseletet jelenleg sem köti ügyvédi, de még jogi végzettséghez sem. Szakképzetlen személyek természetesen nem vehetnének részt a jogsegélyrendszerben, ugyanakkor azonban indokoltnak tartjuk egy olyan szervezeti rendszer kiépítését, amely lehetővé teszi, hogy végzett, de nem ügyvédjelölt jogászok egy-egy jogi szakvizsgával rendelkező irodavezető felügyelete alatt részt vegyenek a jogsegélyrendszer működésében.

A civil szervezetek némelyike egy-egy velük megbízási viszonyban álló ügyvéd felügyelete alatt az egyetemi jogi oktatás keretében jogklinikákat is működtet. Lehetővé kellene tenni, hogy a jogklinikák hallgatói (felsőbbéves joghallgatók) az ügyvéd szoros irányítása alatt részt vegyenek a jogsegélyszolgálat feladatainak ellátásában. Ilyen rendszer működik a Magyar Helsinki Bizottság által működtetett menekültügyi, idegenrendészeti jogklinikákon Budapesten, Debrecenben és Győrben.

10.) Kívánatos lenne, hogy a jogsegélyrendszer ösztönözze a keretében dolgozó jogi szolgáltatókat a rendszeres szakmai tapasztalatszerzésben, továbbképzésben való részvételre. Megfontolandó, hogy milyen képzési rendszer dolgozható ki az egyes szakterületeken jogi segítségnyújtási szolgáltatást végzők részére. Az önköltségi alapon szervezhető továbbképzések résztvevői számára az így megszerzett szakmai tapasztalat előnyt biztosíthatna a szolgáltatói akkreditációért folyó versenyben.

11.) A koncepció kiemeli, hogy elsősorban az ügyvédek, illetve közjegyzők felelnek a szolgáltatói körre vonatkozó négyelemű kritériumrendszernek [Koncepció 45. oldal], melynek első eleme a szakmai felügyelet és ellenőrzés. Vitathatónak tartjuk a szakmai önkormányzatok elsődleges szerepét a jogsegélyt szolgáltatók szakmai felügyeletében. Az önkormányzatok (az ügyvédi kamarák) elsősorban érdekvédelmi szervezetek, fegyelmi jogkörük nem azonos a szakmai felügyelettel. A szakmai önkormányzatok által ellátott felügyelet, amely a fegyelmi jogkörön keresztül valósul meg, a gyakorlatban kevéssé működik (az utóbbi hat évben például nem indult a budapesti ügyvédi kamaránál fegyelmi eljárás kirendelt védő ellen, noha közismert, hogy azt a szabályt, amelynek értelmében a kirendelt védőnek a kirendelést követően haladéktalanul fel kell vennie a kapcsolatot fogva tartott ügyféllel, a kirendelt védők túlnyomó része nem tartja be) valamint nem alkalmas a jogi segítségnyújtási rendszer minőségének folyamatos figyelemmel kísérésére. A szakmai felügyeletnek nem is az volna a feladata, hogy a fegyelmi vétségnek minősülő mulasztásokat büntesse, hanem az, hogy folyamatos konzultációval, mintegy pótolja a piac ellenőrző szerepét. A módszere és eszköztára nem a számonkérés és elmarasztalás, hanem a szakmai konzultáció. Ezért fontosnak tartanánk, hogy a minőségbiztosítás érdekében az alapkezelő testület hatásköre felügyeleti jogosítványokat is tartalmazzon, mivel ennek a feladatnak az ellátására e testület volna a legalkalmasabb. Az ügygondnok félévenkénti beszámolási kötelezettségéhez hasonlóan, a jogi segítségnyújtásban közreműködő szolgáltató számára előírható volna, hogy az alapkezelő testülethez rendszeres beszámolót juttasson el munkájáról.

12.) A koncepcióban felvázolt intézményrendszer [Koncepció 50. oldal] vonatkozásában véleményünk szerint az alapkezelő testület irányítása alatt szükséges volna – a regionális jogi segítségnyújtási irodák munkájának szakmai megsegítésére – regionális szakmai testületek felállítása. E regionális szakmai testületek érvényesítenék a folyamatos szakmai kontrollt, nyomon követnék a szolgáltatók munkáját, szakmai konzultációkat folytatnának velük. A testületben köztisztviselőként álló ügyvédek, valamint a megyei ügyvédi kamara egy képviselője is részt venne. A megyei testületek országos koordinációját a koncepcióban is leírt (országos) alapkezelői testület látná el.

13.) A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint a jogi segítségnyújtásról szóló szabályozásnak mindenképpen rendeznie kell a rászoruló külföldi állampolgárok lehetőségeit a jogi segítségnyújtási rendszer igénybevitelére. Erről a koncepció nem szól.

A készülő európai uniós irányelv-javaslat (a határokon átnyúló jogi ügyek tekintetében a joghoz való hozzájutás javításáról és a polgári eljárással összefüggő egyéb pénzügyi vonatkozásokra irányadó közös minimumszabályok megteremtésére útján) előírja majd a tolmácsolási, fordítási költségek állam általi fedezését is annak érdekében, hogy a más európai uniós tagország rászoruló állampolgára (a kialakult strasbourgi joggyakorlatnak megfelelően) tényleges, hatékony jogi segítségben részesülhessen. A hatékony jogi segítségnyújtás egyik feltétele azonban, hogy tolmácsolás és fordítás a bírósági eljárásokon kívüli segítségnyújtás, illetve a peres képviselet megfelelő ellátásához szükséges konzultációk során is hozzáférhető legyen. A szabályozás, illetve a hozzá kapcsolódó költségvetési feltételek kidolgozásának e – nem elhanyagolható költségkihatású, de elengedhetetlen – tényezőre is figyelemmel kell lennie.

Az államilag támogatott jogi segítségnyújtásra rászoruló külföldiek speciális csoportját alkotják azok a nem EU-tagállamból származó külföldi állampolgárok, akik származási országával Magyarország nem kötött nemzetközi jogsegély-szerződést, vagy nem áll fenn viszonyossági gyakorlat az ingyenes jogi segítségnyújtás terén. E külföldiek tipikusan Afrikából, Közel-Keletről vagy Ázsiából érkező menedékkérők vagy idegenrendészeti őrizeteseek.

A Magyar Helsinki Bizottság üdvözli, hogy a koncepció elismeri a jogvédő szervezetek által több alkalommal is hangsúlyozott követelményt: „a jogi segítségnyújtáshoz való jogot biztosítani kell az idegenrendészeti őrizet elrendelésekor is” [Koncepció 7. oldal], hiszen az idegenrendészeti őrizet elrendelésével, illetve fenntartásával kapcsolatos eljárás is a fogva tartás törvényességének felülvizsgálatára irányul.

A menedékkérőkkel kapcsolatban aligha lehet szükség arra, hogy kifejtjük, mennyire alapvető fontosságú a hatékony jogi segítségnyújtás. A magyar nyelvet nem beszélő, Magyarországon kapcsolatokkal, anyagiakkal többnyire nem rendelkező menedékkérő a kétfokú közigazgatási eljárás, majd az ugyancsak kétfokú bírósági felülvizsgálati eljárás során aligha képes a jogban és az e területen jártas szakember közreműködése nélkül hatékony nemzetközi védelmet nyerni. A Legfelsőbb Bíróság előtt folyó másodfokú nem-peres eljárás során azonban kötelező az ügyvédi képviselet. Azok a menedékkérők, akik a fent említett nemzetközi jogsegélyegyezményekben nem részes országokból származnak, a jelenlegi szabályozás szerint nem részesülhetnek pártfogó ügyvéd segítségével. A nemzetközi emberi jogi követelmények, az európai uniós tagállamok (és újabban egyes közép-európai országok)

általános gyakorlata, valamint a koncepció saját koherenciája is megkívánja, hogy orvosoljuk e hiányosságot.

A javasolt megoldás szerint biztosítani kell a menedékjogi, idegenrendészeti ügyekben is a bírósági eljárásokon kívüli segítségnyújtást, valamint a menedékjogi eljárás során a pártfogó ügyvéd igénybevételének lehetőségét. Fontos azonban kiemelni, hogy mivel a menedékjogi szabályozás egyik alappillére, hogy a menedékjogi eljárás jogerős befejezése előtt a menedékkérő származási országának hatóságaival sem a magyar szervek, sem a menedékkérő nem vehetik fel a kapcsolatot, nem megvalósítható, hogy a külföldi jövedelmi és vagyoni viszonyainak igazolására a külföldiekre vonatkozó általános szabály legyen alkalmazható.

\* \* \*