



A MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG
VÉLEMÉNYE
A JOGI SEGÍTSÉGNYÚJTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY
TERVEZETÉRŐL

2003. MÁJUS 12.

A Magyar Helsinki Bizottság az IM, majd a Miniszterelnöki Hivatal felkérésére két alkalommal is véleményezte a jogi segítségnyújtásról szóló törvény koncepcióját. Mindkét alkalommal kifejtettük, hogy a készülő törvényt igen fontosnak tartjuk, nélkülözhetetlen normának a joghoz való hozzájutás egyenlő (egyenlőbb) esélyének érvényesülésére. Néhány kérdésben azonban kritikus észrevételeket fűztünk a koncepcióhoz. Ezt az álláspontunkat ismételjük meg most, a normaszöveg tervezetének megismerésekor is.

ÁLTALÁNOS MEGJEGYZÉSEK

I. Különösen üdvözlendőnek tartjuk a törvényelőkészítő alábbi döntéseit:

- 1.) Önálló szerv, országos szervezet jön létre a jogi segítségnyújtás „menedzselésére”.
- 2.) A rászoruló is szabadon választhatnak ügyvédet, a névjegyzékben szereplő ügyvédek a hozzájuk fordulokat – amíg a „kapacitásukból” telik – nem utasíthatják el.
- 3.) A segítségnyújtás kiterjed a bírósági eljáráson kívüli tanácsadásra, beadványszerkesztésre is.
- 4.) A segítségnyújtásban nevesítetten szerepet kapnak a civil – jogvédő, családvédelmi, munkavállalói – szervezetek. E szervezeteket a közérdekből indított perekben költségfeljegyzési jog illeti meg.
- 5.) A segítségnyújtás kiterjed a közigazgatási határozatok tárgyában indított perekre is. Különösen fontos, hogy – az EU legtöbb országában általános gyakorlathoz hasonlóan – a jogi segítségnyújtásra a menedékkérő is jogosult, amennyiben a menekültügyi hatóság határozatának bírósági felülvizsgálatát kéri.
- 6.) A segítségnyújtás a büntetőeljárásra is kiterjed: segítséget (pártfogó ügyvédet) kérhet a rászoruló sértett, magánfél, magánvádló, pótmagánvádló.

II. Néhány vonatkozásban a szabályozás megítélésünk szerint túlságosan szűkítő. Helyenként a normaszöveg nem ad egyértelmű útbaigazítást a jogalkotó számára, illetve nem küszöböli ki az új törvény és más jogszabályok kollízióját:

1.) A tervezet túlságosan szûkre szabja a költségmentességre jogosultak személyi körét.

Az öregségi nyugdíj legkisebb összege olyan alacsony, hogy a rászorulóknak igen nagyszámú csoportját zárja ki a költségmentességéből részesíthetők közül. 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.) Igen sajnálatos, hogy az előterjesztő – a korábbi tervezetekkel ellentétben – „hosszabb távon sem” kívánja bevonni a rászoruló terhelt védelmét a jogi segítségnyújtó rendszerbe. A kirendelt védői intézmény működési zavarai közismertek. Ezeket a problémákat legfeljebb enyhíti, de semmiképpen sem szünteti meg a kirendelt védői honoráriumok emelése. A zavarok részben abból származnak,

hogy a kirendelés az ellenérdekű fél, a nyomozó hatóság feladata, részben pedig abból, hogy a kirendelt védő esetében nem érvényesül a piac minőségellenőrző szerepe. Minderre valamiféle megoldást jelent, ha a védőről a jogi segítségnyújtó szolgálat gondoskodik, különösen, ha a szolgálat mellett működő szakmai testület a védő munkájának a monitorozására is jogosult. A jelenlegi előterjesztés alapján ezek a megoldások a belátható jövőben nem valósulnak meg.

3.) Az előterjesztés – helyesen – leszögezi, hogy az idegenrendészeti őrizet elrendelése „alapvető állampolgári jog korlátozását eredményezi”, ezért „nélkülözhetetlen az eljárás alá vontak jogvédelmének biztosítása” (Előterjesztés, 3. oldal). Ebben az összefüggésben különösen visszasz, hogy a *nélkülözhetetlen* jogvédelem biztosítását a jogalkotó csak két év múltán ígéri előkészíteni, vagyis a vonatkozó jogszabály leghamarabb 2007-ben léphet hatályba. Meggyőződésünk, hogy az őrizet elrendelésének jelenlegi gyakorlata – a 12 hónap elzárással fenyegetett külföldinek semmiféle jogi segítség nem áll a rendelkezésére – az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt ma sem állna meg, és csak idő kérdése, mikor kerül sor Magyarország elmarasztalására. Ezért már most biztosítani kellene, hogy az idegenrendészeti őrizet meghosszabbítása ügyében határozó bírósági eljárásban a külföldit pártfogó ügyvéd képviselje. Erre annál is inkább megvan a lehetőség, mert a jelenlegi statisztikai adatok szerint ilyen eljárásra évente csak néhány száz esetben kerül sor, az eljárások nem hosszadalmasak, tehát a pártfogó ügyvédek munkadíja a jogi segítségnyújtás teljes költségét nem emelné jelentősen.

4.) Indokolt volna, hogy a rászoruló külföldit a tartózkodási engedély meghosszabbítását megtagadó, illetve a kiutasítást elrendelő határozat ellen indított bírósági felülvizsgálati eljárásban akkor is megillesse a költségmentesség, ha nem rendelkezik tartózkodási engedéllyel, de családi életközösségben él magyar állampolgárral, illetve bevándorlási vagy letelepedési engedéllyel rendelkező külföldivel. [Idtv. 39. § (1) bekezdés c. pont] Az ebbe a csoportba tartozókat ugyanis az idegenrendészeti jogszabályok nem részesítik védelemben, az országból való eltávolításuk viszont, tekintettel arra, hogy Magyarországon házas- vagy élettársuk, illetve gyermekeik vannak, ellenkezik az Alkotmány 15. §-ával (a házasság és a családi élet védelme), a családjogi törvénnyel és az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkével.

5.) Tekintettel az úgynevezett „kényszervállalkozók” jelentős számára, valószínűleg indokolt volna meghatározott körben gazdasági ügyekkel kapcsolatban is lehetővé tennie a jogi segítségnyújtás igénybevételét.

6.) A törvénytervezet kizárólag ügyvédeket, közjegyzőket hatalmaz fel arra, hogy jogi segítséget nyújtsanak. Indokolt volna, hogy a bíróságon kívüli eljárásban (tanácsadás, beadványszerkesztés) jogszabályban meghatározandó feltételek között szakvizsgával még nem rendelkező jogászok is közreműködhessenek.

7.) A civil szervezetek jogosítványai kapcsán indokolt volna kimondani, hogy a jogi segítségnyújtásban – egyetemi oktatók és ügyvédek irányítása alatt – a jogklinikai oktatásban részt vevő joghallgatók is részt vehetnek.

8.) A közérdekből indított perek vonatkozásában az Előterjesztés 7. § (3) bekezdése külön jogszabály felhatalmazására utal. Ilyen felhatalmazást tartalmaz például a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 39. §-a. Hasonló felhatalmazás létrehozását ígéri az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény tervezete. Esetleg indokolt volna ezeket és más hasonló, egyes érdekvédelmi és jogvédő szervezeteknek közérdekű per kezdeményezésére lehetőséget biztosító jogszabályokat egy egységes törvénybe foglalni, még a jelen törvény hatályba lépése előtt.

9.) A Pártfogó Felügyelői és Jogi Segítségnyújtó Szolgálat országos hivatala és megyei hivatalai mellett létre kellene hozni egy nem hatóságként működő szakmai tanácsadó testületet, amely nyomon követheti a jogi segítségnyújtásban részt vevők munkáját, konzultálhat egyes résztvevőkkel, és végső esetben javaslatot tehet a segítségnyújtó jogászoknak a névjegyzékből való törlésére.

10.) A tervezet kimondja, hogy a névjegyzékben szereplő jogi segítők a hozzájuk forduló jogosultaktól a jogi segítséget csak akkor tagadhatják meg, ha a szerződésben vállalt ügyszám betelt. Indokolt volna, hogy ezt az ügyszámot túllépni se lehessen: ez a korlátozás esetleg útját állná, hogy a jogi segítséget nyújtó ügyvédek között paraszolvencia-rendszer alakuljon ki.

11.) A segítségnyújtásban részt vevő jogász az általa vállalt ügyekről tájékoztatást nyújt a hivatalnak (62. §), amely az ügyeket nyilvántartja. Tekintettel erre a szabályra, indokolt volna módosítani az ügyvédi törvénynek az ügyvédi titokra vonatkozó szabályait.

RÉSZLETES MEGJEGYZÉSEK

2. § d) pont. A megfogalmazás félreérthető. A turista vagy a rokonlátogató is jogszerűen tartózkodik abban az országban, ahová szabályosan beutazott. A törvényalkotó ellenben valószínűleg a „legally resident third country national”-ra gondolt, azaz valamely harmadik (nem EU-tagállam) ország tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárára. A félreérthetőséget effajta megfogalmazás révén kellene kiküszöbölni.

A 3. § az alábbi c) és d) ponttal egészül ki:

(A 2. §-ban foglalt követelményektől függetlenül jogosult támogatásra:)

„c) az idegenrendészeti őrizet meghosszabbításáról döntő eljárás alá vont külföldi,

d) a magyar állampolgárral, továbbá a letelepedési vagy bevándorlási engedéllyel rendelkező külföldivel családi életközösségben élő, de bejelentett lakással nem rendelkező külföldi a tartózkodási engedély megadását vagy meghosszabbítását megtagadó, illetve a kiutasításáról rendelkező közigazgatási határozat ellen indított felülvizsgálati eljárásban.”

(Indokolását lásd az Általános megjegyzések II. 4. pontjában)

6. § a) pont. Nem egyértelmű, hogy az „illetve” kötőszó a normaszövegben „és” vagy „vagy” jelentéssel szerepel-e. Ez komoly értelmezési nehézségeket okozhat, így az egyértelmű megfogalmazás mindenképpen szükséges. Lásd ezzel kapcsolatban még a 7. § a) pontját: itt hasonló helyzetben az „és” kötőszó szerepel.

8. § (1) bekezdés és (2) bekezdés a) pont. Az „egy háztartásban élő személy” helyett helyesebb volna „a közös háztartásban élő személy” kifejezés.

9. § c) pont. Nem világos, hogy mit jelent a szövegben a „közvetlenül” kifejezés. Ha a fél jogérvényesítésének költségei veszélyeztetik a vele egy háztartásban élők életét, testi épségét, ez mindenképpen megalapozza a rászorultság megállapítását.

12. § (1) bekezdés a) pont. Ki és milyen alapon jogosult kimondani, hogy a perlekedés „előre teljesen eredménytelennek látszik”? Elegendő lenne annyi, hogy elutasítható a kérelem, ha a fél egyazon ügyben tartalmukat tekintve változatlan indokok alapján ismételt eljárást kezdeményez.

13. § (2) bekezdés b) pont. Itt az „illetve” szó valószínűleg „vagy” jelentésben szerepel.

15. § (1) bekezdés b) pont. Leírási hiba: támogatásra.

A 34. § az alábbi (2) bekezdéssel egészül ki:

„(2) Jogosultak a támogatásra a 3. § a) továbbá az új d) pontjában felsorolt személyek az első fokú közigazgatási határozat elleni fellebbezési eljárásban.” (Indokolását lásd az általános megjegyzések II/4. pontjában)

42. § A kérelemnek helyt adó határozat olyan jogi részleteket tartalmaz, amelyeket a nem szakhatóság hivatal csupán a jogi segítők tájékoztatása alapján tud meghatározni. Ezért a

jogszabálynak egyértelműen ki kellene mondania, hogy a 44. § (2) bekezdésében foglalt esetben a félnek először a jogi segítőhöz kell fordulnia, és kérelméhez csatolnia kell a jogi segítő véleményét.

A 62. § értelmében a fél felhatalmazást ad a hivatalnak, hogy adatait nyilvántartsa és kezelje. Az adatok azonban kizárólag az ügyvéd tájékoztatása révén kerülhetnek a hivatalhoz. Erre az adatszolgáltatásra a támogatás engedélyezése és az ügyvéd munkadíjának megállapítása érdekében nyilvánvalóan szükség van. A törvénynek tehát ki kell mondania, hogy a támogatást kérő fél az ügyvédet a hivattal szemben részlegesen felmenti a titoktartási kötelezettség alól. Ebből viszont az következik, hogy a hivatal az így tudomására jutott adatokat, vagy azok egy részét köteles ügyvédi titokként kezelni, és azokból – a jelenlegi 63. § rendelkezéseivel ellentétesen - nem szolgáltatathat adatokat. Mindehhez módosítani kell az ügyvédségről szóló törvénynek az ügyvédi titokról szóló részét. Az ügyfél nyilatkozatának szövegét illetve az adatkezelés részletes szabályait jogszabályban kell rögzíteni. (Az indokoláshoz lásd még az Általános megjegyzések II/11. pontját.)

A 70. § (1) bekezdése az alábbi új, d) ponttal egészül ki:

d) „A társadalmi szervezettel létesített megállapodás keretében eljáró ügyvéd csak a szervezet tevékenységi körének megfelelő ügytípusokban köteles elvállalni a fél megbízását.”

A társadalmi szervezettel együttműködő ügyvéd a szervezet tevékenységi körébe vágó jogi területre szakosodott. Minthogy a társadalmi szervezettel való együttműködése keretében vesz részt a jogi segítségnyújtásban, nem indokolt, hogy ez kötelezővé tegye számára az ügyvédi tevékenységet a jogi segítségnyújtás egyéb területén is.

A 70. § az alábbi új (3) bekezdéssel egészül ki:

„(3) Ha a jogi segítő már teljesítette az (1) bekezdés b) pontja szerinti közreműködési kötelezettségét, további ügyet csak indokolt esetben, a hivatal előzetes engedélye alapján vállalhat.”

E szabály célja, hogy útját állja a paraszolvencia-rendszer kialakulásának: annak, hogy a jogi segítő közreműködési kötelezettségének teljesítése után további ügyeket vállaljon a látszólag rászoruló, valójában zsebbe fizető ügyfél megbízásából. Egy efféle gyakorlat kialakulása nemcsak erkölcsileg megengedhetetlen, de célja ellen fordítaná a jogi segítségnyújtás egész rendszerét is.

* * *