

DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS

Bereczki István

Debrecen

2020

DEBRECENI EGYETEM
MARTON GÉZA ÁLLAM– ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI
ISKOLA

A KÖZIGAZGATÁSI PER SORÁN ELRENDELTE
KÖZVETÍTŐI ELJÁRÁS

Készítette:

Bereczki István

Témavezető:

Pribula László

tanszékvezető, habil. egyetemi tanár

A doktori program címe:

Az állam és a jog változásai Közép- és Kelet-Európában

A doktori iskola vezetője:

Prof. Dr. Szabadfalvi József egyetemi tanár

A kézirat lezárva: 2020. június 25.

DEBRECEN 2020

NYILATKOZAT	7
TÉMAVEZETŐI AJÁNLÁS.....	8
RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	9
I. Bevezetés.....	10
I.1. A témaválasztás megindokolása.....	10
I.2. Az értekezés felépítése, szerkezeti egységei	15
I.3. A kutatási módszerek alkalmazása és a kutatási hipotézis felállítása	17
II. A közvetítői eljárások egyes elméleti kérdései	19
II.1. A közigazgatási per során elrendelt közvetítés megjelenéséről	19
II.2. A közigazgatási per során elrendelt közvetítés rendszertani besorolása.....	21
II.2.1. A Kvtv. hatálya alá tartozó és azon kívül eső közvetítői eljárások	22
II.2.2. Az önkéntes és a kötelező közvetítői eljárások	23
II.2.3. A bírósági és a bíróságon kívüli közvetítés elhatárolása	25
II.2.4. Közvetítői eljárások megkülönböztetése jogterület szerint	28
II.3. A közvetítői eljárások általános fogalmától a közigazgatási per során elrendelt közvetítés fogalmáig.....	30
II.4. A peres eljárás és a közvetítői eljárás közötti egyes különbségek	37
II.5. A közvetítés intézményének hazai és európai uniós története, különös tekintettel a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásra	43
II.5.1. A közvetítés és az Európai Unió.....	43
II.5.2. A közvetítés magyarországi története	50
III. A közigazgatási perekben elrendelhető közvetítés elméleti kérdései	54
III.1. A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás megjelenésének okairól	54
III.1.1. Az állam és állampolgár közötti megváltozott kapcsolatrendszer	55
III.1.2. Hatékonyság és költségtakarékosság iránti igény	59
III.1.3. Az állampolgári igény a döntések meghozatalában való részvételre	62
III.1.4. A bíróságok „szolgáltató jellege”	63
III.2. A közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárás előnyeiről.....	64
III.2.1. „Nyertes-nyertes” helyzet.....	64
III.2.2. Az érdekek figyelembe vétele	65
III.2.3. Rugalmasság.....	68
III.2.4. Egyéni felelősség, önállóság.....	68
III.2.5. Jövőbe tekintés.....	69
III.2.6. Önkéntesség	70
III.2.7. Idő- és költséghatékonyság	71

III.2.8. A felek elégedettsége.....	71
III.3. A közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárás alkalmazása ellen ható és azt megnehezítő körülmények.....	74
III.3.1. A polgári per és a közigazgatási per koncepcionális különbségeiről.....	74
III.3.2. A közigazgatás feletti bírósági kontroll elenyészése	79
III.3.3. A közigazgatás társadalmi rendeltetése.....	84
IV. A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás alkalmazhatóságának egyes kérdései	86
IV.1. A közigazgatási jogviszony vizsgálata a közvetítésre való alkalmasság szempontjából	87
IV.1.1. Hatósági közvetítés	93
IV.1.2. Az egyezség	94
IV.1.3. Hatósági szerződés.....	96
IV.1.4. Közmeghallgatás.....	98
IV.2. A hatóságok jogalkalmazó tevékenysége.....	100
IV.3. A mérlegelési jogkörben hozott döntésekről	102
IV.4. A Kp. tárgyi hatálya	105
IV.5. A közigazgatási perekben elrendelt közvetítés lefolytathatóságáról általában.....	110
IV.6. Néhány közvetítésre alkalmas ügytípus	116
V. Közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás a gyakorlatban	119
V.1. A vonatkozó jogszabályok.....	119
V.2. A közvetítés elrendelése	121
V.3. A közvetítői eljárás lefolytatása.....	124
V.3.1. Első szakasz: előzetes megbeszélések, az ügy közvetítői eljárásra való alkalmasságának megítélése és a közvetítői megállapodás megkötése.....	124
V.3.2. Második szakasz: témaválasztás	126
V.3.3. Harmadik szakasz: a pozíció alapú egyeztetéstől az érdekalapú egyeztetésig.....	126
V.3.4. Negyedik szakasz: megoldáskeresés.....	127
V.3.5. Ötödik szakasz: egyezségkötés	128
V.5. A közvetítés befejezését követő eljárás	129
V.5.1. Egyezségkötés esetén mi lesz a hatóság határozatával?	129
V.5.2. A költségek kérdése	130
V.5.3. Az egyezség tartalma.....	131
V.5.4. További fontos kérdések	134
V.6. A közigazgatási per során elrendelt közvetítés különös jegyeiről	137
V.6.1. A közigazgatási szervek részvétele	137
V.6.2. A közvetítő személye	139

V.6.3. A közigazgatási közvetítés titkosságának kérdése	140
V.6.4. A közigazgatási per során elrendelt közvetítésben alkalmazandó közvetítői technikáról	143
V.6.4.1. A facilitatív forma.....	143
V.6.4.2. Az evaluatív forma.....	144
V.6.4.3. A transzformatív forma.....	144
V.6.4.4. A közigazgatási per során elrendelt közvetítés kívánatos formája	145
VI. Környezetvédelmi közvetítés	147
VI.1. Bevezető gondolatok – Fogalom-meghatározás.....	147
VI.2. A környezetvédelmi közvetítés megjelenése Németországban.....	149
VI.2.1. A környezetvédelmi közvetítés megjelenésének egyes kérdéseiről	149
VI.2.2. A környezetvédelmi közvetítés németországi története	152
VI.3. A környezetvédelmi közvetítés, mint speciális közvetítői eljárás	157
VI.3.1. A „környezetvédelmi konfliktus”	157
VI.3.2. A titkosság kérdése.....	159
VI.3.3. A megválasztott tagok mandátumának kérdése	160
VI.3.4. A hatóságok speciális helyzete	160
VI.3.5. A hatóság és az állampolgár viszonya	161
VI.3.6. A környezetvédelmi közvetítést végzőkkel szembeni követelmények	161
VI.3.7. A környezetvédelmi közvetítés finanszírozása.....	164
VI.3.8. Az önkéntesség kérdése	165
VI.3.9. „Nyertes-vesztes” helyzet?	165
VI.3.10. A megállapodás kötelező erejéről	166
VI.3.11. Az eljárás résztvevői	166
VI.4. A környezetvédelmi közvetítés lefolytatásáról.....	170
VI.4.1. Környezetvédelmi közvetítés négy lépcsőben	170
VI.4.1.1. Az előkészítő szak	171
VI.4.1.2. Az álláspontok kialakítása	174
VI.4.1.3. A közvetítői ülések	176
VI.4.1.4. A megállapodás átültetése a gyakorlatba.....	179
VI.4.2. Környezetvédelmi közvetítés hat lépcsőben	181
VI.4.2.1. Az eljárás kezdeti szakasza	181
VI.4.2.2. A megvitatásra kerülő témák kiválasztása.....	182
VI.4.2.3. A konfliktus feltárása	182

VI.4.2.4. A megoldási alternatívák kidolgozása.....	182
VI.4.2.5. A megoldási alternatívák értékelése	183
VI.4.2.6. A megállapodás	183
VI.5. Esettanulmányok	185
VI.5.1. A <i>frankfurti reptér esete</i>	185
VI.5.1.1. Az esetről.....	185
VI.5.1.2. A közvetítői eljárás értékelése.....	186
VI.5.2. <i>Stuttgart 21</i>	188
VI.5.2.1. Az esetről.....	188
VI.5.2.2. A közvetítői eljárás értékelése.....	190
VI.5.3. <i>Hechingen – Bodelshausen ipari park</i>	191
VI.5.3.1. Az esetről.....	191
VI.5.3.2. A közvetítői eljárás értékelése.....	194
VI.5.4. <i>A baromfitartók esete</i>	194
VI.5.4.1. Az esetről.....	194
VI.5.4.2. A közvetítői eljárás értékelése.....	197
VI.5.5. <i>A feldolgozott esetekből levonható következtetések</i>	197
VI.6. A környezetvédelmi közvetítésre vonatkozó összefoglalás	198
VII. A kutatás eredményeinek összefoglalása	200
VIII. FELHASZNÁLT IRODALOM.....	206
Felhasznált hazai jogszabályok	220
Felhasznált külföldi jogszabályok.....	222
Hivatkozott joggyakorlat	225
Egyéb források	226
IX. A SZERZŐ PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉKE.....	230
X. SUMMARY.....	231

NYILATKOZAT

Alulírott, Bereczki István, büntetőjogi felelősségem tudatában kijelentem, hogy a Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott, *A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás* című értekezésem saját önálló munkám, a benne található, másoktól származó gondolatok és adatok eredeti lelőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

Tudomásul veszem, hogy amennyiben részben vagy egészben sajátomként mutatom be más szellemi alkotását, vagy az értekezésben hamis, esetleg hamisított adatokat használok, és ezzel a doktori ügyben eljáró testületet vagy személyt megtévesztem vagy tévedésben tartom, a megítélt doktori fokozat visszavonható, a jogerős visszavonó határozatot az egyetem nyilvánosságra hozza.

Debrecen, 2020. június 25.



TÉMAVEZETŐI AJÁNLÁS

Dr. Bereczki István doktori értekezése a tudományos életben egyértelműen hiánypótló munka: a hazai jogirodalomban még nem foglalkoztak átfogóan a közigazgatási perekben igénybe vehető közvetítés intézményének a kihívásaival. A magyarországi jogtörténelem kiemelkedő eseménye volt 2018. január 1-jével az első közigazgatási perrendtartás hatályba lépése, és ezáltal a közigazgatás cselekményeivel szembeni bírósági kontroll perjogi önállóságának az elismerése. Ezzel egyidejűleg napjainkban egyre határozottabb a törekvés a perekben igénybe nem vehető eszközöket is alkalmazó konfliktusrendező megoldások elterjesztésére, így a közvetítés az utóbbi években különös jelentőséggel bír. Kérdés azonban, hogy mennyire lehet sikeres a közjogi, ezáltal a felek közötti alá-fölérendeltségen alapuló anyagi jogi jogviszonyból eredő viták megoldásában a felek együttműködését megkövetelő mediáció. Ezt a dilemmát kívánja az értekezés részletesen megvizsgálni.

A jelölt kiválóan megoldotta a vállalt feladatot: a problémát feltárja, a jogintézmény kialakulásának okait és fejlődését megfelelően kibontja, alapos történeti és elméleti megalapozást követően részletesen bemutatja a hatályos szabályozás gyakorlati következményeit, a felmerülő jogalkalmazási nehézségekre alapos elemzéseket követően igyekszik a szükséges válaszokat keresni. Jól ismeri fel, hogy a környezetvédelem tárgyköre az, amely különösen alkalmas a téma minden szempontjának a bemutatására, és a hazai gyakorlat kezdetlegességére tekintettel helyesen használja fel előremutató értékeléseinek a megalapozásához a közigazgatási jogvitákban közvetítés németországi tapasztalatait, amely tanulságait kellő mértékben építi be végkövetkeztetéseibe.

A felhasznált irodalom széles körű, a hivatkozások kifogástalanok. Megfelelően választja el a kutató munkát igazoló saját gondolatait a jogirodalmi forrásoktól. Nyelvhelyességi és stilisztikai szempontból kiváló. Az értekezés témája tudományosan értékelhető, hiteles adatokat és eredményeket tartalmaz. Mind tartalmi, mind formai szempontból megfelel a jogtudományi PhD értekezéssel kapcsolatban támasztott elvárásoknak, nyilvános vitára bocsátását javaslom.

Debrecen, 2020. június 25.



Dr. Pribula László

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Kp.	A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
Kvtv.	A közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény
Pp.	A polgári perrendtartásról szóló 2016. CXXX. törvény
1952-es Pp.	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény
Ptk.	A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
1959-es Ptk.	A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény
Ákr.	Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL törvény
Ket.	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
Mir.	Az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve (2008. május 21.) a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól. HL L 136/3, 24/055/2008, 3–9.
Itv.	Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény

I. Bevezetés

I.1. A témaválasztás megindokolása

Jelen doktori értekezés tárgya a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás. Az értekezés fő célkitűzése, hogy a 2018. január 1. napjától hatályos közigazgatási perrendtartást szabályozó törvény, a Kp. szabályrendszerében megjelenő közvetítői eljárás gyakorlati és elméleti kérdéseit részletesen elemezze. Meglátásom szerint a közigazgatási per során elrendelt közvetítés újdonság jellege már önmagában is kellő indokát adja annak, hogy az tudományos igényességű vizsgálat tárgya legyen. Az önálló kutatás szükségességét ugyanakkor más körülmények is alátámasztják.

Ami a közvetítői eljárásra vonatkozó és rendelkezésre álló jogirodalmat illeti, elmondható, hogy az igen széles körű. Az előző állítás igaz mind a hazai és nemzetközi tudományos palettára: számos elemző mű áll rendelkezésre a közvetítés intézményével kapcsolatosan. Az említett munkák azonban jellemzően nem vizsgálják a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás különös jegyeit. Az előző állítás a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás újdonság jellegére tekintettel a hazai közvetítésre vonatkozó tudományos munkákra kiváltképpen igaz. A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás ugyanakkor jelentősen eltér a más jogterületen végzett és az előzőekben említett kutatásokkal lefedett közvetítői eljárásoktól. Ezért a rendelkezésre álló szakmai irodalomtól nem várható az, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás megjelenésével kapcsolatos egyes bizonytalan kérdéseket feloldja. Fel kell tárnai a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás sajátos jegyeit és ezek figyelembevételével kell vizsgálni a közvetítés e speciális változatát.

A doktori értekezés célja, hogy hozzásegítse a gyakorló jogászokat a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás intézményének jobb megértéséhez. Az egyes bizonytalan kérdések megválaszolása és egy közös gondolkodásra való inspirálás útján a dolgozat hozzá kíván járulni ahhoz, hogy a közvetítés egy sikeres és elterjedt jogintézménnyé váljon a közigazgatási jogviták feloldása során.

A közigazgatási per során elrendelt közvetítés önálló kutatásának szükségességét támasztja alá a németországi jogirodalom vizsgálata is. Németországban ugyanis felismerték a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás speciális jellegét, és a többi közvetítői eljárástól elkülönítve vizsgálják az alkalmazása körül felmerülő elméleti és gyakorlati kérdéseket.

A közvetítői eljárások között jelen dolgozat tárgyát képező közvetítői eljárás „megjelenése” előtt is számos szempont alapján különbséget lehetett tenni. Álláspontom szerint leginkább abból adódnak az egyes közvetítői eljárások között a különbségek, hogy milyen jogterületen felmerült vita feloldása céljából kerülnek alkalmazásra. Ez alapvetően befolyásolja az egyes közvetítői eljárások lefolytatásának célját és menetét. Ennek megfelelően nem lehet azonos elvek és közvetítői technikák szerint lefolytatni egy büntetőeljáráshoz kapcsolódó közvetítői eljárást és egy családjogi jogvitához kapcsolódó közvetítői eljárást. Volt korábban is különbségtétel a magánjog egyes területein végzett (így például a munkajogi, gazdasági vagy családjogi) közvetítői eljárások között azon az alapon, hogy milyen közvetítői technikák, metódusok szolgálják leginkább az eljárás sikerességét. A dolgozat álláspontja szerint ugyanakkor olyan kérdésekkel és problémákkal, melyeket a közigazgatási per során elrendelt közvetítés megjelenése vet fel, mind ez idáig nem kellett számolni. Elég ezen a ponton arra utalni, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárások gyakran közigazgatási szerv részvétele mellett kerülnek lefolytatásra. A közigazgatási szerv részvétele mellett zajló közvetítői eljárás sikeressége pedig az eddig „megszokott” közvetítői ülésvezetés és alkalmazott technikák újragondolását teszi szükségessé.

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás önálló kutatása körében foglalkozni kell azokkal a körülményekkel és hatásokkal, amelyek a közvetítés megjelenéséhez vezettek a Kp.-ban. A kérdéskör alapos átgondolása és vizsgálata segíthet megérteni, miért is döntött úgy a jogalkotó a közigazgatási perek szabályainak átfogó újraszabályozása alkalmával, hogy meghonosítja az együttműködésen alapuló vitarendezést a közigazgatási jog körében felmerült jogviták rendezése során.

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás megjelenése egy indokolt jogalkotói lépés volt, melyre a dolgozat hangsúlyosan mutat rá. Nem lehet ugyanakkor eltekinteni olyan kérdések vizsgálatától sem, melyek kétségesse tehetik a közvetítés alkalmazhatóságát a közigazgatási perek során. Az említett körülmények feltárásával közelebb juthatunk a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás minél teljesebb körű megismeréséhez, ami a sikeres alkalmazást segíti elő.

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás alkalmazhatóságának vizsgálata a Kp. hatálya alá tartozó ügycsoportok tekintetében értékes a gyakorló jogászok számára. Tekintettel arra, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítés alapvető célja az, hogy elősegítse a per során az egyezségkötést, ebben a körben az egyezség szabályaira is kiemelt figyelmet kell szentelni. Sőt, az egyezség és a közvetítés

cél-eszköz viszonyára tekintettel nagyrészt az egyezségkötés lehetőségét kell vizsgálat alá vonni, amikor egy adott ügy közvetítői eljárásra való alkalmasságát vizsgáljuk. A Kp. rendelkezéseiből kiindulva a dolgozat igyekszik olyan tényezőket feltárni, amelyek egy adott ügy közvetítői eljárásra való alkalmasságát meghatározzák. Az értekezés szándéka, hogy a gyakorló jogászok számára iránymutatásul szolgáljon annak elbírálása körében, hogy egy adott ügy közvetítői eljárásra utalható-e. A dolgozat példálózó jelleggel bemutat egy sor olyan ügycsoportot, melyek alkalmasak lehetnek arra, hogy a felek közötti egyezségkötés előmozdítása érdekében közvetítői eljárás elrendelésére kerüljön sor. Már ezen a ponton érdemes ugyanakkor előrebocsátani, hogy a Kp. hatálya alá tartozó ügycsoportok – azon belül pedig ügyminőségek – nagy számára tekintettel az elemzés példálózó jellegű lehet csupán.¹

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás elméleti jellegű kérdéseinek vizsgálata mellett szükséges foglalkozni a jogintézmény körül felmerülő gyakorlati jellegű kérdésekkel is. Így elkerülhetővé válik az, hogy esetleges értelmezési problémákra a jogalkalmazók más választ adjanak. Az egyes bizonytalan kérdések megválaszolása elősegítheti továbbá az intézmény elterjedését. Hiszen amennyiben a jogalkalmazók számára nincsenek bizonytalan kérdések egy jogintézmény tekintetében, úgy nagyobb valószínűséggel élnek azzal a jogviták feloldása során. A doktori értekezés górcső alá veszi a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, így vizsgálja a Kp. és Kvtv. rendelkezéseit. Az elsőre világosnak tűnő jogszabályi rendelkezések elemzése sok esetben olyan kérdéseket vet fel, melyek tisztázása az egységes joggyakorlat megteremtése érdekében lényeges.

A közigazgatási jog területén felmerült konfliktusok megegyezésen alapuló rendezése körében figyelmet érdemel az úgynevezett környezetvédelmi közvetítői eljárás. A környezetvédelmi közvetítés a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárással számos rokon vonást mutató közvetítői eljárás. Nehezen magyarázható módon hazánkban nincs lehetőség egyezségkötésre – és értelemszerűen közvetítői eljárás lefolytatására sem – a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárással kapcsolatos perekben. Ez a körülmény a német példa bemutatásával még inkább értelmezhetlenné válik. Németországban ugyanis a környezetvédelmi közvetítés a közigazgatási per során elrendelt közvetítés közvetlen előzménye. A környezetvédelmi közvetítés német jogirodalma és gyakorlata igen gazdag. Éppen ezért lehetségessé válik, hogy a doktori

¹ A Kp. hatálya alá tartozó ügycsoportok listája összeállításra került az Országos Bírósági Hivatal által. A lista, mely folyamatosan változik, több száz ügycsoportot sorol fel.

értekezés egy már működő és a közigazgatási jog tárgykörébe tartozó jogterületen végzett közvetítői eljárást elemezzen. Az elemzés célja pedig nem más, minthogy hasznos következtetéseket vonhassunk le a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás alkalmazhatóságát illetően. A környezetvédelmi közvetítés vizsgálata segíti többek között annak megértését, hogy hogyan is alkalmazható sikeresen a közvetítői eljárás közigazgatási szerv részvétele mellett.

A kutatás forrásainak kiválasztása során törekedtem arra, hogy a lehetséges mértékig a hazai jogirodalom, valamint a hatályos jogszabályok és kommentárok, továbbá tanulmányok alapján foglaljak állást a felvetődő kérdésekben. A közigazgatási per során elrendelt közvetítést ugyanakkor hazánkban tudományos szinten még nem kutatták, arról tanulmányok nem állnak rendelkezésre. A közigazgatási perrendtartás kommentár irodalma ugyan némi segítséget nyújt eligazodni a téma iránt érdeklődőknek, de nyilvánvalóan nem válaszol meg minden felmerült kérdést.² A hazai jogirodalom hiánya miatt a dolgozat bőségesen merít a külföldi irodalomból is. Kiemelt figyelmet kapott a német jogirodalom elemzése, aminek számos oka van. Elsőként arra a körülményre érdemes utalni, hogy a Kp. és a Pp. szabályainak megalkotásakor főként a német mintát követte a jogalkotó. A kutatásaim során azt tapasztaltam továbbá, hogy Németországban már igen sokan vizsgálták tudományos igényességgel mind a közigazgatási perekben elrendelt közvetítői eljárást, mind a környezetvédelmi közvetítést. Ez az Európai Unió más tagállamai tekintetében nem mondható el, aminek az oka, hogy vagy nem is alkalmazható még a közvetítés a közigazgatási jogviták feloldása körében, vagy a hazai helyzethez hasonlóan az intézmény közigazgatási perekben való újdonságára tekintettel még nem foglalkoztak vele behatóan.³

A dolgozat a közvetítésre vonatkozó német jogirodalom körültekintő felhasználására törekedett. A német és magyar vitarendezési kultúra ugyanis nincs azonos szinten. A felek hazánkban – egyes jellemző vélemények szerint – az „utolsó lehetőségig” küzdenek a saját igazukért anélkül, hogy az együttműködésre való szándék megjelenne közöttük.⁴ A közvetítésre vonatkozó német jogelméleti kategóriák egy része azonban

² Így például a kommentár irodalom nem foglalkozik jogelméleti kérdésekkel, megjegyzendő, hogy nem is feladata ilyen jellegű kérdések tárgyalása.

³ Részt vettem az Európai Igazságügyi Képző Hálózat által Brüsszelben, 2019. február 18-19 napjai között szervezett „Alternatív vitarendezés és közvetítés közigazgatási bírák részére” című konferencián. A konferencia résztvevői az Európai Unió számos országának közigazgatási ügyeket tárgyaló bírói voltak, akik kivétel nélkül arról számoltak be, hogy hazájukban a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás lefolytatásának nincs gyakorlata.

⁴ BALOGH Eszter, *Konfliktus és konszenzus. Mit ígérhet a mediáció a gazdasági konfliktus rendezésben?*, CEO magazin, 2003/6, 24.

kifejezetten a történeti fejlődés eredményeképpen fejlettebbnek nevezhető
vitamegoldási kultúrára épül.

I.2. Az értekezés felépítése, szerkezeti egységei

A doktori értekezés öt fő szerkezeti egységből, majd a kutatás eredményeinek összefoglalásából áll. A dolgozat felépítése, a közigazgatási per során elrendelt közvetítés minél teljesebb körű áttekintése céljából, az általános alapoktól kezdődően jut el a vizsgált intézmény gyakorlati alkalmazásának problémáihoz.

Az első nagyobb szerkezeti egységben a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás alapvető kérdéseinek vizsgálatával foglalkozik az értekezés. A fejezet célja a megfelelő elméleti alapok megteremtése mellett az, hogy már ezen a ponton is érzékeltesse, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás speciális helyet foglal el a közvetítői eljárások között. A dolgozat előzőekben megfogalmazott célját úgy igyekszik elérni, hogy olyan osztályozási szempontot állít fel, mely alapján a közvetítői eljárások között oly módon tehető különbség, hogy egyúttal azok speciális jellege is kitűnjön.

A második szerkezeti egység – szándékoltan határozott jogelméleti megalapozást követően – arra keres magyarázatot, hogy miért volt indokolt a közvetítés intézményének megjelenése a Kp. rendszerében. Szorosan kapcsolódva a fejezet előzőekben megfogalmazott vállalásához, feltárára kerülnek a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás előnyei is. Ez elősegítheti azt, hogy az olvasó meggyőződhesen a közvetítés térnyerésének megalapozottságáról. Végezetül a fejezet foglalkozik olyan körülményekkel is, amelyek megkérdőjelezzik az egyezségkötés és a közvetítés alkalmazhatóságát a közigazgatási perek világában.

A harmadik szerkezeti egység kísérletet tesz arra, hogy megválaszolja a gyakorlati szakembereket talán leginkább foglalkoztató kérdést, hogy mennyiben alkalmazható a közvetítés a Kp. hatálya alá tartozó ügycsoportok tekintetében. A dolgozat első helyen általánosságban vizsgálja az egyezség és a közvetítés alkalmazhatóságát a közigazgatási jogviták feloldása körében. A szükséges mértékben szót ejt a közvetítés alapját képező közigazgatási jogviszonyról és egyéb olyan körülményekről, melyek alapvető befolyást gyakorolnak egy adott ügytípus közvetítésre való alkalmassága tekintetében. Miután az értekezés feltárt egy sor olyan körülményt, melyek egy adott ügytípus közvetítésre való alkalmasságát befolyásolják, példálózó jelleggel vizsgálat alá kerül néhány ügytípus a felállított szempontrendszer alapján.

Miután feltárja azon szempontokat, melyek alapján beazonosíthatók az olyan ügyek, ahol helye lehet közvetítői eljárásnak, a dolgozat maga is elvégzi az elemzést példálózó

jelleggel.

A doktori értekezés soron következő negyedik fejezete a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás lefolytatásának gyakorlati kérdéseivel foglalkozik. Részletesen ismerteti a vonatkozó jogszabályok értelmezésével a peres bíró és a közvetítő feladatait. A doktori értekezés kísérletet tesz továbbá az előzőekben említett körben arra, hogy értelmezési kérdéseket azonosítson be és választ is adjon azokra. A negyedik szerkezeti egység másik központi témája a közigazgatási per során elrendelt közvetítői ülés lefolytatásának bemutatására való javaslattétel. Tekintettel a hazai szakirodalom hiányára, a dolgozat a külföldi, elsősorban német szakirodalom alapján tesz kísérletet arra, hogy feltárja a közvetítői ülés menetét a közvetítés e speciális változatánál.

A doktori értekezés ötödik fejezetében a környezetvédelmi közvetítői eljárás bemutatása történik. A környezetvédelmi közvetítői eljárás a közvetítői eljárások körébe tartozó speciális vonásokkal bíró közvetítő eljárás, ami tekinthető a közigazgatási jogviták feloldására szolgáló közvetítésnek is, figyelemmel a közvetítés „alapjául” szolgáló normák jogági hovatartozására. A környezetvédelmi közvetítés bemutatása segíti annak megértését, hogy hogyan is lehet sikeresen közvetíteni közigazgatási szerv részvétele mellett. A fejezet sorra veszi a környezetvédelmi közvetítés jellemzőit, kitér az intézmény céljaira és végül gyakorlati példákat hoz fel az eljárás lefolytatására. A környezetvédelmi közvetítést bemutató fejezet javarészt a vonatkozó német szakirodalom feldolgozásán alapszik.

Végül a kutatás következtetéseit foglalja össze a dolgozat azzal a szándékkal, hogy mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás számára hasznosítható következtetéseket adjon át.

I.3. A kutatási módszerek alkalmazása és a kutatási hipotézis felállítása

A doktori értekezés a kutatási módszerek széles körét alkalmazza. A dolgozat a dogmatikai módszer segítségével összefoglalja a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket és vizsgálja, miként alkalmazandók azok a gyakorlatban.

A doktori értekezés több pontján hangsúlyos szerep jut a kutatási módszerek között a történeti módszertannak is. Azokban az esetekben ugyanis, amikor van kutatható előzménye valamely jogintézménynek – legyen az bármilyen közvetített előzmény –, nem lehet eltekinteni azok vizsgálatától.

A funkcionális módszertan alkalmazása áthatja a doktori értekezést, hiszen annak alapvető célja nem más, mint a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás céljának és szerepének elemzése, mely elemzés az említett módszertan alkalmazása nélkül aligha lehetséges.

A fogalomelemző módszert is több alkalommal alkalmazza az értekezés, amikor az egyes közvetítői eljárások fogalom-meghatározásai alapján próbál következtetéseket levonni azok jellemzőire vonatkozóan.

A kutatás során három hipotézis felállítása történt meg, melyek a következőkben kerülnek meghatározásra:

Első és alapvető hipotézisem, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás eltér más közvetítői eljárásoktól, speciális helyet foglalva el a közvetítői eljárások rendszerében. Az eltérés vonatkozik többek között az elrendelhetőségének egyes körülményeire, a lefolytatásának speciális szabályaira, de a jogelméleti hátterére is. A dolgozat álláspontja szerint az egyes közvetítői eljárások között lényeges eltérés van – és ennek megfelelően különbség tehető – azon az alapon, hogy milyen jogterületen felmerült vita feloldása körében kerülnek lefolytatásra. Fontos minimálisan különbséget tenni a magánjog, a büntetőjog és a közigazgatási jog területén végzett közvetítői eljárások között. Ezen kategóriák tovább bővíthetők (magánjogi közvetítésen belül családjogi, gazdasági, munkajog, stb.) és van egyfajta átjárás is közöttük (hiszen pl. a gyámhatóság nem kizárólagosan közigazgatási jogot alkalmaz eljárása során, hanem polgári jogot is).

A következő hipotézis – szoros összefüggésben az elsővel – szerint a közigazgatási per során elrendelt közvetítés, speciális jellegéből adódóan, sok szempontból az eddig „megszokottakhoz” képest eltérő közvetítői ülésvezetést, metódusok alkalmazását

követeli meg. A közigazgatási szervek megjelenése a közvetítői eljárásban, a közigazgatási jogviszony jellemzői és egyéb, a dolgozatban feltárt körülmények egy sokkal inkább beavatkozó szemléletű közvetítői ülésvezetést tesznek szükségessé. Fontos kiemelni továbbá, hogy a közigazgatási per során eljáró közvetítőknél a közigazgatási jogban jártassággal kell rendelkezniük és olyan körülményekre kell figyelemmel lenniük (pl. felek közötti egyensúlyi helyzet biztosítása), melyekre más jogterületen végzett közvetítői eljárások esetében nem.

A dolgozat harmadik és egyben utolsó hipotézise szerint a közigazgatási perek során az egyezség és – a két jogintézmény eszköz-cél viszonyára tekintettel – a közvetítés alkalmazhatósága eseti jellegű vizsgálatot igényel. Ilyen vizsgálat elvégzésére a magánjog területén végzett közvetítések esetén aligha van szükség, ott a jogvita tárgyától függetlenül helye van a felek megállapodásának és a közvetítői eljárás lefolytatásának. A közigazgatási perben a jogvita tárgya sokszor nem teszi lehetővé azt, hogy az adott ügyben egyezségkötésre kerüljön sor, és ezért értelemszerűen közvetítői eljárás lefolytatásának sincs helye.

II. A közvetítői eljárások egyes elméleti kérdései

II.1. A közigazgatási per során elrendelt közvetítés megjelenéséről

Az elmúlt évtized a közvetítés elterjedésének, az intézmény alkalmazásában rejlő lehetőségek kiszélesedésének a jegyében telt, mely egyaránt érintett közjogi és magánjogi, valamint anyagi és eljárásjogi normákat.⁵ Éppen ezért azokat, akik figyelemmel kísérik a közvetítés intézményének „térhódítását”, talán nem érte váratlanul annak megjelenése a Kp.-ban. Sok európai uniós országban ugyanis már a Kp. hatályba lépését megelőző időkben is volt lehetőség közvetítői eljárás lefolytatására a közigazgatási perek során, még ha a korábban leírtakkal egyező módon kiforrott gyakorlatról nem is beszélhetünk.⁶ Ez alól Németország tekinthető bizonyos fokig kivételnek.

Vitán felül áll az is, hogy a közvetítés alkalmazhatósága a közigazgatási perrendtartásban és egyáltalán a közigazgatási jog területén felmerült viták feloldása körében nem tekinthető olyan „evidensnek”, mint ahogyan a polgári és kereskedelmi ügyek vonatkozásában vélekednek arról. Ezért azok számára, akik előtt nem ismertek a közvetítéssel kapcsolatos nemzetközi trendek, váratlan jogalkotói lépésnek tűnhet a közvetítés beemelése a Kp. rendelkezései közé. Ebben a körben érdemes kiemelni, hogy a Kp. hatályba lépését megelőzően a közigazgatási perben kifejezetten kizárt volt a közvetítői eljárás lefolytatásának lehetősége.⁷ Mint ahogyan arra a doktori értekezés a későbbiekben még részletesen kitér, a közvetítés és az egyezség a Kp.-ban eszköz-cél viszonyban vannak egymással. A közvetítés az egyezség „elérésének” egyik, de nem egyetlen eszköze. Ennek okán érdemes megjegyezni, hogy 1995. augusztus 28. napjáig az 1952-es Pp. 336. §-a alapján a közigazgatási perekben még az egyezségkötés lehetősége is kizárt volt.

Az egyezségkötés lehetőségének megteremtését követően szintén nem lehetett kiterjedt gyakorlatról beszélni. A bírósági gyakorlatból kitűnő módon gondot okozott, hogy az egyezségkötéssel a felek nem csak a kereset (anyagi jogi) tartalmáról rendelkeznek, hanem lemondanak az ítéletről, aminek a helyébe a bíróság jóváhagyó

⁵ SURI Noémi, *Új alternatíva? Bírósági mediáció beilleszthetősége a magyar polgári eljárásjog rendszerébe*, Magyar Jog, 2013/5, 298.

⁶ Így például Egyesült Királyság, Ausztria vagy Szlovénia.

⁷ A Kvtv. 1. §-ának (3) bekezdése ugyanis kizárta a közvetítői eljárás közigazgatási per során való elrendelésének lehetőségét.

végzése lép.⁸ A bíróság ezáltal a közigazgatási perben akkor is megváltoztathatta a közigazgatási határozatot, ha megváltoztató jogköre nem volt. Annak okait vizsgálva, hogy a közigazgatási perekben az egyezségkötés lehetőségével miért nem éltek a közigazgatási szervek, érdemes még ROTHERMEL Erika véleményére felhívni a figyelmet: „a hatóság az egyezségkötéstől általában elzárkózott, mert úgy találta, hogy ezzel saját és általa jogszerűnek értékelt határozatát semmisítené vagy változtatná meg, amire pedig semmi oka.”⁹ Az előző sorokat olvasva okkal merülhet fel a kérdés, hogy vajon ezek a körülmények a Kp. hatályba lépésével „egy csapásra” megváltoztak-e. Mi érdeke fűződhet a közigazgatási szervnek ahhoz, hogy egyezséget kössön, illetve az egyezségkötés „reményében” közvetítői eljárásban vegyen részt? A közigazgatási szerv ugyanis saját maga az ügyet már a jogszabályi követelményeknek megfelelően elbírált. Amennyiben az egyezségkötés lehetőségét választja, adott esetben saját jogalkalmazási gyakorlatának helyességét bírálja felül. Azt, hogy a közigazgatási szervet mi motiválja az egyezségkötésre és ennek érdekében a közvetítői eljárásban való részvételre, a dolgozat a későbbiek folyamán megkísérli megválaszolni. Ezen a helyen csupán a problémára kívánta az értekezés felhívni a figyelmet, a felvetett kérdés megalapozott vizsgálatához számos körülmény áttekintése szükséges.

Az előzőekben említett felvetés élét tompítja, hogy az 1952-es Pp. szerinti közigazgatási perben valamely megelőző (közigazgatási) eljárás során született határozat törvényességét kellett megítélni. A Kp. hatályba lépése azonban jelentős változást hozott abban a körben, hogy milyen ügyek kerülnek a közigazgatási perrendtartás szabályai szerint elbírálásra. Ez a változás – mint ahogyan arra a dolgozat rámutat – kedvez az egyezségkötés lehetőségének és így a közvetítői eljárás lefolytathatóságnak.

A dolgozat központi témája a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás. A kutatás fókuszpontját megőrizve, a doktori értekezés a következőkben olyan, a közvetítői eljárásokra általánosságban is vonatkozó elméleti jellegű kérdéseket vizsgál, melyek elemzése eredményeképpen a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás vonatkozásában is hasznos következtetések vonhatóak le.

⁸ BDT 2012.2831

⁹ ROTHERMEL Erika, *Az egyezség és a közvetítés – egyezség*. In: PETRIK Ferenc (szerk.), *A közigazgatási perrendtartás magyarázata*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017., 240.

II.2. A közigazgatási per során elrendelt közvetítés rendszertani besorolása

A doktori értekezés alapvető hipotézise, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás olyan jellemzőkkel rendelkezik, melyek egyértelműen megkülönböztetik a többi közvetítői eljárástól. Amennyiben vizsgálat alá vesszük a közvetítés e speciális változatának helyét a közvetítői eljárások „rendszerében”, úgy ez a tétel már ezen a ponton igazolást nyer bizonyos fokig. A közvetítői eljárásoknak számos változata alakult ki, melyek célja egytől-egyig a hosszadalmas, autokratikus és költséges bírósági eljárás valamilyen módon történő kiváltása.¹⁰ Különbségek közöttük többféle szempontból adódhatnak. Ezen különbségek mentén pedig a közvetítői eljárások többféleképpen csoportosíthatóak. A doktori értekezésnek nem célja valamennyi csoportosítási lehetőség bemutatása és azokon belül a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás besorolása; vagy új csoport alkotása, amennyiben a besorolásra nincs mód. A dolgozat olyan csoportosítási lehetőségeket mutat be, amelyekbe a közigazgatási per során elrendelt közvetítést elhelyezve hasznos következtetések vonhatóak le. A levont következtetések nélkülözhetetlen elméleti alapul szolgálnak a dolgozat későbbi fejezetei számára.

A soron következő alfejezetekben bemutatásra kerülő csoportosítási szempontok szerint alkotott definíció-szerű leírása a közigazgatási per során elrendelt közvetítésnek a következő: *a Kvtv. hatálya alá tartozó, önkéntes alapú bírósági közvetítés, mely a közigazgatási jog területén felmerült jogviták rendezésére szolgál.* Az egyes csoportosítási szempontok áttekintése érzékeltetni hivatott, hogy a közvetítői eljárások rendszerében a közigazgatási per során elrendelt közvetítés más közvetítői eljárással össze nem téveszthető helyet foglal el.

Röviden ezen a helyen a doktori értekezés utalni kíván rá, hogy a közvetítést egy tágabb kontextusban is szükséges elhelyezni. A közvetítői eljárás az alternatív vitarendezési eljárások családjába tartozik. Az alternatív vitarendezés átfogó fogalom, amelybe olyan eljárások tartoznak, melyek alternatívát nyújtanak a bírósági eljárás mellett, illetve lehetőséget nyújtanak a bírósági eljárás elkerülésére.¹¹ Az alternatív vitarendezés kifejezésben az alternatív jelző szerepeltetésének célja, hogy megkülönböztesse ezeket a módszereket az adminisztratív és jogi folyamatokon

¹⁰ BARINKAI Zsuzsanna – BÁRTFAI Judit – DÓSA Ágnes – GULYÁS Kálmán – HERCZOG Mária – HORVÁTH Éva – KUTACS Mária – LOVAS Zsuzsanna, *A mediáció – A közvetítői tevékenység*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2003., 61.

¹¹ BARINKAI – BÁRTFAI – DÓSA – GULYÁS – HERCZOG – HORVÁTH – KUTACS – LOVAS i.m. 61

keresztül történő vitarendezési módszerektől.¹² Az alternatív vitarendezés ahelyett, hogy külső, felhatalmazott autoritás döntésétől várná a konfliktus rendezését, a konfliktus szereplőit próbálja olyan helyzetbe hozni, amelyben saját maguk képesek a konfliktusuk valamennyiük számára elfogadható, időtálló megoldásainak megtalálására.¹³ Az alternatív vitarendezési eljárások családjába tartozik még – a teljesség igénye nélkül – az egyeztetés, a tanácsadás vagy a békéltetés.

II.2.1. A Kvtv. hatálya alá tartozó és azon kívül eső közvetítői eljárások

A közvetítői eljárások között különbség tehető azon az alapon, hogy azok a Kvtv. hatálya alá tartoznak vagy sem. A jelentősége ennek a megkülönböztetésnek az, hogy a Kvtv. számos részletszabályt állapít meg a hatálya alá tartozó közvetítői eljárásokra vonatkozóan. Ebből az okból kifolyólag azok a közvetítői eljárások, melyek a Kvtv. hatálya alá tartoznak, a törvényi szabályozásból következően számos rokon vonást mutatnak.¹⁴ A Kvtv. 1. §-ának (2) bekezdésében maga határozza meg, hogy melyek azok a közvetítői eljárások, melyekre a rendelkezései nem alkalmazandóak. A hivatkozott jogszabályhely szerint a Kvtv. hatálya nem terjed ki a külön törvényben szabályozott más közvetítői vagy békéltetői eljárásra, továbbá a választottbíróági eljárás során lefolytatandó közvetítésre, kivéve ha a külön törvény vagy annak felhatalmazása alapján kiadott rendelet másként rendelkezik. Külön törvényben szabályozott közvetítői eljárás például a büntetőügyekben alkalmazott közvetítés vagy az egészségügyi közvetítés.¹⁵ A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásra – akárcsak a polgári per során elrendelt közvetítésre – a Kvtv. rendelkezései alkalmazandóak. Erre a körülményre azért fontos felhívni a figyelmet, mivel a Kp. részletszabályokat nem tartalmaz a közvetítésre vonatkozóan. Így például a közvetítői tevékenységet végző személyére és a közvetítői ülésre vonatkozó szabályok a Kvtv.-ben kaptak helyet.

¹² KRÉMER András, *A mediáció alapkérdései*. In: SÁRINÉ Simkó Ágnes (szerk.), *Mediáció - Közvetítői Eljárások*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012., 19.

¹³ KRÉMER i.m. 19.

¹⁴ Így például a közvetítőkre vonatkozó követelmények vagy a közvetítői eljárás lefolytatásnak egyes szabályai tekintetében.

¹⁵ A büntető ügyekben alkalmazott közvetítői tevékenységről szóló 2006. évi CXXIII. törvény a büntetőügyekben alkalmazott közvetítői eljárást szabályozza, míg a az egészségügyi közvetítői eljárásról szóló 2000. évi CXVI. törvény az egészségügyi közvetítést.

II.2.2. Az önkéntes és a kötelező közvetítői eljárások

A közvetítői eljárások között különbséget lehet tenni azon az alapon is, hogy azok önkéntesen – a felek kérelme alapján – kerülnek-e lefolytatásra, vagy a közvetítői eljáráson való részvétel kötelező a felek számára. Első helyen emelendő ki, hogy a kötelező közvetítés nem azt jelenti, hogy a feleknek a vitájukat megállapodással kellene rendezniük. A kötelezés arra vonatkozik, hogy a feleknek meg kell jelenniük a közvetítő meghívására, és meg kell hallgatniuk a közvetítő tájékoztatását az eljárás lényegéről.¹⁶

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás egy önkéntes alapú közvetítői eljárás. A Kp.-nak a közvetítői eljárás elrendelését szabályozó 69. §-ának (1) bekezdése ugyanakkor némiképp félrevezető megfogalmazást tartalmaz ebben a körben. A hivatkozott jogszabályhely szerint ugyanis, ha a felek és az érdekelték hozzájárulnak, a bíróság közvetítést rendel el. Fontos felhívni a figyelmet, hogy annak ellenére is, hogy a bíróság végzéssel rendeli el a közvetítést, arra valójaiban csak a felek és az érdekelték hozzájárulása esetén van lehetősége. A közvetítés végzéssel történő elrendelésére egyébként csak az alább bemutatásra kerülő és valóban kötelező közvetítői eljárás esetében kerül sor. Ez szolgálhat alapjául az esetleges félreértéseknek.

Közvetítésre kötelezés hatályos jogunk szerint a Ptk. 4:172. §-a és 4:177. §-a alapján lehetséges.¹⁷ A hivatkozott jogszabályhelyekből kiolvasható, hogy a jogalkotó mindezidáig csupán a családjogi jogvitákhoz kapcsolódóan – azon belül is a szülői felügyelet és kapcsolattartás körében – teremtett lehetőséget arra, hogy a feleket a bíróság vagy a gyámhatóság közvetítői eljáráson történő részvételre kötelezze. Azt, hogy a bíróság és a gyámhatóság közvetítésre kötelező határozatának súlya legyen, a Pp. és a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) kormányrendelet (a továbbiakban: „Gyer.”) biztosítja. A Pp. szigorú jogkövetkezményt állapít meg a perköltség viselése körében, amikor akként rendelkezik, hogy kötelező közvetítői eljárás esetén, ha a fél igazolja, hogy közvetítő felkérését kezdeményezte vagy az első közvetítői megbeszélésen megjelent, és a közvetítő felkérése vagy a közvetítői eljárás megindítása az ellenfél önhibából eredő

¹⁶ Kvtv. 38/C. § (2) bek.

¹⁷ A Ptk. 4:172. §-a alapján a bíróság indokolt esetben kötelezheti a szülőket, hogy a szülői felügyelet megfelelő gyakorlása és az ehhez szükséges együttműködésük biztosítása érdekében – ideértve a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartást – közvetítői eljárást vegyenek igénybe. A Ptk. 4:177. §-a értelmében pedig a gyámhatóság, kérelemre vagy a gyermek érdekében hivatalból, a szülői felügyeletet gyakorló szülő és a gyermekétől különélő szülő közötti megfelelő együttműködés kialakítása, a különélő szülő jogainak biztosítása – ideértve a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartást – érdekében a szülők számára közvetítői eljárás igénybevételét rendelheti el.

mulasztása miatt hiúsult meg, a fél perköltségét az ellenfél téríti meg. Az önhiba hiányát a mulasztó félnek kell valószínűsítene.¹⁸ Hasonló szabályokat tartalmaz a Gyer. is, mely alapján, ha a közvetítői eljárás eredménytelenül zárul, a gyámhivatal kötelezi a közvetítői eljárás eredménytelenségéért felelős felet vagy feleket a közvetítői eljárás díjának megfizetésére.¹⁹

Érdemes megemlíteni, hogy Angliában már a 1990-es években megjelent a teljesen önkéntes alapú közvetítés elhatárolása a kötelezően ajánlott közvetítéstől, mely elhatárolás a vonatkozó uniós jogforrásokban, illetve a tagállamok gyakorlatában a mai napig nem teljesen egyértelmű. KRÉMER jelen dolgozat szempontjából értékes következtetésre hívja fel tanulmányában a figyelmet: *„a szokásjogi alapokon nyugvó jogrendszerekben mára a bizonyosság szintjére jutott az a tézis, miszerint az önkéntesség alapjain nyugvó közvetítés inkább a magánszférában, a piaci viszonyok között alkalmazható jól, míg a kötelező közvetítés intézménye alkalmas inkább arra, hogy azt hatósági eljárásokban (közigazgatási, bírósági) is alkalmazzák.”*²⁰ Ez alapján tesz különbséget a nemzetközi szakirodalom is az önkéntes és a kötelezően ajánlott közvetítés között. A közvetítés őshazájának tekinthető Egyesült Államok azon tagállamaiban, ahol kötelező a közvetítés, sokkal hatékonyabb a rendszer működése, mint azon tagállamokban, ahol megmaradt az intézmény az önkéntesség talaján.²¹

A fenti sorokat olvasva felmerül a kérdés, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás esetében is kívánatos lenne-e, hogy az eljáró bíró közvetítésre kötelezhessen a feleket. A közvetítésre kötelezésnek a polgári jog tárgykörébe tartozó jogviták esetében is csak szűk körben van helye. A szülői felügyelet és a kapcsolattartás körében a szülők megállapodásához fűződő társadalmi érdek nehezen hasonlítható össze bármilyen más jogvita kapcsán felmerülő társadalmi érdekekkel. A jogalkotó pedig úgy tűnik, ezt a kiemelkedő társadalmi érdeknek tekintette csupán olyan fokúnak, ami hatályos jogunkban a kötelező közvetítés intézményének implementálását indokolta volna. Érdemes arra a körülményre is felhívni a figyelmet, hogy az angolszász jogrendszerekben a vitarendezési kultúra színvonala eltér a hazánkban tapasztaltaktól, és az alternatív vitarendezésnek, ezen belül pedig a közvetítésnek is lényegesen gazdagabbak a hagyományai. Mindezek alapján jelen dolgozat úgy tekinti, hogy a kötelező közvetítés intézményének megjelenése – legalábbis a hazai viszonyokat

¹⁸ Pp. 86. § (5) bek.

¹⁹ Gyer. 30/A. (7) bek.

²⁰ KRÉMER *i.m.* 45.

²¹ KRÉMER *i.m.* 45.

szemlélve jelenleg – nem indokolt a közigazgatási per során elrendelt közvetítés esetében.

II.2.3. A bírósági és a bíróságon kívüli közvetítés elhatárolása

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás bírósági közvetítés. Ez a körülmény egyértelműen következik a Kp. szóhasználatból is, hiszen a releváns rendelkezéseket tartalmazó XI. fejezet 2. alfejezetének elnevezése is „bírósági közvetítés”. A bírósági közvetítés és az azon kívüli közvetítői eljárások közötti különbséget mi sem szemlélteti jobban, hogy a Kvtv. is jelentős részben eltérő szabályokat rendel alkalmazni a közvetítői eljárások eme két típusára.²²

Bírósági közvetítésről leginkább akkor beszélhetünk, ha „*a bírósági eljárás keretein belül, a bíró által szabott eljárási keretek között, határidőben, a bíró ösztönzésére, adott esetben kötelezésére történik a közvetítés.*”²³

Érdemes utalni rá, hogy kötelező közvetítés csak bírósági közvetítés lehet, továbbá, hogy a bírósági közvetítésre a fentebb említett megszorításokkal a Kvtv. szabályai alkalmazandóak.

A bírósági és a bíróságon kívüli közvetítés sok szempontból eltér egymástól, mely eltérések talán legfontosabb és legmarkánsabb csoportja a szervezeti eltérések köre. A következő táblázat segíti a bírósági és a bíróságon kívül közvetítés közötti legfontosabb szervezeti szempontú különbségek rendszerezett áttekintését.

1. Táblázat:²⁴ bíróságon kívüli – bírósági közvetítés elhatárolása

	Bíróságon kívüli közvetítés	Bírósági közvetítés
<i>Közvetítői tevékenységet végzők</i>	Nincs foglalkozáshoz vagy más hasonló feltételhez kötve	Bírósági titkár, bíró vagy rendelkezési állományba helyezett bíró
<i>A közvetítői tevékenység</i>	Igazságügyi	Országos Bírósági

²² Kvtv. 38/B. (2) bek.

²³ GYENGÉNÉ NAGY Márta, *Bevezető – A bírósági és a civil közvetítés eltérései*. In: GYENGÉNÉ NAGY Márta – KÖRÖS András (szerk.), *A Bírósági Közvetítésről – Mindenkinék. Kézikönyv a jogviták békés rendezéséhez*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016., 18.

²⁴ GYENGÉNÉ i.m. 34-35.

<i>végzésének engedélyezése</i>	Minisztérium	Hivatal (a továbbiakban: "OBH") elnöke
<i>Közvetítői tevékenység felügyelete</i>	Az igazságügyért felelős miniszter bejelentésre vagy hivatalból eljárva végzi a felügyeleti tevékenységet	Nincs külön rendelkezés, az általános szabályok szerint
<i>Közvetítőhöz fordulás módja</i>	Közvetlenül a közvetítőhöz intézett felkéréssel	Kérelmet kell előterjeszteni a bíróság irányába, közvetítő közvetlenül nem kérhető fel
<i>Peres eljáráshoz való viszonya</i>	Nem számít, hogy van-e peres eljárás folyamatban	Csak a per megindulását követően lehet igénybe venni
<i>Közvetítő díja</i>	Szabad megállapodás tárgya	Ingyenes

A bírósági és azon kívül közvetítést végző személy foglalkoztatási helyzetét tekintve jelentős eltérést tapasztalhatunk, amiből további következtetés levonására nyílik lehetőség a közvetítők végzettsége tekintetében. A bírósági közvetítők minden esetben jogász végzettséggel rendelkeznek, míg a bíróságon kívüli közvetítők esetében ez nem követelmény.²⁵

Különbség van még a bírósági és azon kívüli közvetítés között abból a szempontból szemlélődve is, hogy van-e folyamatban bírósági eljárás a felek között. Bírósági közvetítésre ugyanis abban az esetben kerülhet sor, ha a felek között peres vagy nemperes eljárás van folyamatban. Bírósági közvetítés a per folyamán bármikor kezdeményezhető, akár a jogorvoslati eljárásban is. A bíróságon kívüli közvetítés lefolytatása független a bíróság eljárásától. Átfedés akkor lehet, ha a felek a per folyamán közösen kérik az eljárás szünetelését, és bíróságon kívüli közvetítőhöz fordulnak. Az előző sorokat olvasva arra a következtetésre lehet jutni, hogy a bírósági közvetítés célját tekintve is némiképp eltér a bíróságon kívüli közvetítéstől. A bírósági közvetítés ugyanis a bírósági eljárás befejezését hivatott elősegíteni, míg a bíróságon

²⁵ Bírósági titkári vagy bírói státusz betöltésének a feltétele többek között a jogász diploma.

kívüli közvetítés esetében ilyen célról az általánosság szintjén nem beszélhetünk. Egyebekben a bírósági és azon kívüli közvetítői eljárás célja megegyezik egymással, hiszen céljuk egyaránt az, hogy lehetőséget biztosítsanak a feleknek a közöttük felmerült konfliktus megegyezésén alapuló feloldására. Fontos kihangsúlyozni, hogy pusztán abból a szempontból vizsgálódva, hogy egy közvetítői eljárás bírósági vagy sem, nem következik az, hogy a közvetítői ülések levezetése más szempontok, elvek mentén történne.

A felek közös kérelmükkel kérhetik a bírósági közvetítés során kötött megállapodásuk jóváhagyását, visszatérve a közvetítést az alapeljárás keretébe. Amennyiben a felek megállapodása a jogszabályoknak megfelel, úgy a bíróság egyezségbe foglalja és végzéssel jóváhagyja azt. Az egyezséget jóváhagyó végzés ítélet hatályú, ami azt jelenti, hogy állami kényszer útján érvényesíthető. A bíróságon kívüli közvetítői eljárás folyamán született megállapodás teljesítése a felek akaratától függ. Ugyanakkor a Pp. már a bíróságon kívüli közvetítésben megállapodást kötők számára is lehetőséget biztosít, hogy a megállapodás egyezségként történő jóváhagyása érdekében a per megindítása előtt bírósághoz forduljanak, és egyezségi kísérletre idézést kérjenek.²⁶

Érdemes röviden kitérni a bírósági és a bíróságon kívüli közvetítés közötti különbségek vizsgálata körében a német jogelmélet egyik érdekes tézisére. Előljáróban kiemelendő, hogy Németország mind a tizenhat szövetségi állama ismeri a bírósági közvetítés intézményét, ezért annak gyakorlata igen kiterjedt.²⁷ Németországban különbséget tesznek a bírósági és az azon kívül közvetítői tevékenységet végzők eljárási szerepe szempontjából. BADER meggyőzően érvel amellett, hogy a közvetítő szerepe a bíróságon kívüli közvetítői eljárás során nem terjeszkedhet túl az eljárásbeli kommunikáción.²⁸ KÖPER ebben a körben rámutat, hogy a bírósági közvetítő speciális bírósági alkalmazotti helyzetéből adódóan pontosan ismeri az eljárásjogi szabályokat. Ezért teljes körű tájékoztatást tud nyújtani mind a peres, mind pedig a közvetítő eljárás tekintetében az eljárási szabályok, a vonatkozó időtartam és a költségviselés kérdéseiben.²⁹ Megjegyzi ugyanakkor, hogy ez a tájékoztatás a közvetítésre vonatkozó

²⁶ Pp. 167. § (1) bek.

²⁷ SABINE Koenig, *Germany*. In: DE PALO, Giuseppe – TREVOR, Mary B., *EU Mediation Law and Practice*, Oxford University Press, Oxford, 2012., 134.

²⁸ BADER, Jochen Frank, *Gerichtsinterne Mediation am Verwaltungsgericht*, Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2009., 55.

²⁹ KÖPER, Roman, *Die Rolle des Rechts im Mediationsverfahren*, Duncker & Humblot, Berlin, 2003., 205.

eljárási szabályokra korlátozódik, a peres eljárás egyéb szabályára vonatkozóan nem adható tájékoztatás.³⁰

Hazánkban még nem teljesen elfogadott az az álláspont, miszerint az eljárási szerepek szempontjából lényeges eltérések vannak egy bírósági közvetítő és egy bírósági szervezetrendszeren kívül közvetítést végző között. A különbség ugyanakkor álláspontom szerint hazánkban is létezik. A bírósági közvetítők – a már említettek szerint – kivétel nélkül jogász végzettséggel rendelkeznek, így eljárásjogi kérdések tekintetében tájékoztatást tudnak nyújtani a feleknek. Ezzel szemben a bíróságon kívüli közvetítők gyakran nem jogász végzettségűek, és ennek megfelelően az eljárási szabályokat sem minden esetben ismerik, ezért tájékoztatás sem várható tőlük ebben a körben. Érdeemes megjegyezni azt is, hogy mivel bírósági közvetítésre csak folyamatban lévő peres vagy nemperes eljárás esetén van lehetőség, a felek értelemszerűen nagyobb valószínűséggel igényelnek a közvetítőtől eljárásjogi kérdésben tájékoztatást. A gondolatmenet helyességét erősíti az a vélemény, miszerint a bírósági közvetítő azzal is támogatja az eljárást, hogy felhívja a felek figyelmét arra, hogy a megállapodás mely részei minősülhetnek jogilag végrehajthatónak.³¹

II.2.4. Közvetítői eljárások megkülönböztetése jogterület szerint

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás a közigazgatási jog körében felmerült jogviták rendezésére szolgál. Jelen doktori értekezés egyik hipotézise szerint a közvetítői eljárások közötti talán legfontosabb különbségtétel alapja az, hogy az adott közvetítői eljárás milyen jogterületen felmerült vita feloldása körében kerül alkalmazásra. A doktori értekezés ezen hipotézisének helyességét támasztja alá, hogy a közvetítői eljárások közötti különbségtétel a jelen fejezetben tárgyalt alapon már eddig is jelen volt a közvetítői eljárással foglalkozó elméleti munkákban. Az egyik megkülönböztetés szerint beszélhetünk a családjog területén alkalmazott családi közvetítésről, a polgári jog egyéb területein alkalmazott üzleti közvetítésről és a büntetőjog területén alkalmazott büntetőjogi közvetítéstől.³² Egy másik felosztás tovább árnyalja a képet: büntetőjogi és családi közvetítés mellett gazdasági, oktatási,

³⁰ KÖPER *i.m.* 205.

³¹ <http://www.mediaciosintezet.eu/hirek/112-a-mediacio-szerepe-a-polgari-eljarasban> (Letöltés dátuma: 2016. május 7.)

³² BARINKAI – BÁRTFAI – DÓSA – GULYÁS – HERCZOG – HORVÁTH – KUTACS – LOVAS *i.m.* 61.

munkaügyi és fogyasztói közvetítői eljárásokról beszél.³³ NAGY Márta a „*családi közvetítői eljárás*” specifikumainak tárgyalását azzal kezdi, hogy a bonyolult társadalmi, gazdasági viszonyrendszerek függvényében többféle közvetítői eljárásról beszélhetünk.³⁴ Besorolása szerint van fogyasztóvédelmi, üzleti, egészségügyi és családi mediáció.³⁵

Jelen doktori értekezés nem kíván a magánjogi közvetítések között éles határvonalat húzni. Meg kell ugyanakkor különböztetni egymástól a családjog területén alkalmazott közvetítést, a magánjog egyéb területein alkalmazott közvetítői eljárást, a büntetőjog területén alkalmazott közvetítői eljárást és a közigazgatási jog területén alkalmazott közvetítői eljárást. Ezekben az esetekben ugyanis az, hogy milyen jogterületen kerül alkalmazásra a közvetítés, kihatással van a közvetítői eljárás lefolytatásának szempontrendszerére, metodikájára is. A doktori értekezés későbbi fejezeteiben – amennyiben arra szükség mutatkozik – a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás a magánjog területén végzett közvetítői eljárással lesz párhuzamba állítva. A büntetőjog területén végzett közvetítői eljárás teljesen más célokat szolgál, mint a feltüntetett egyéb közvetítői eljárások, így az azzal való összevetéstől hasznos megállapítások nem várhatók, legalábbis az előzőekben körülírt összehasonlításához képest.

³³ KRÉMER *i.m.* 36.

³⁴ NAGY Márta, *Bírósági Mediáció*, Bába Kiadó, Szeged, 2011., 41.

³⁵ NAGY Márta *i.m.* 41.

II.3. A közvetítői eljárások általános fogalmától a közigazgatási per során elrendelt közvetítés fogalmáig

Annak érdekében, hogy megértsük, miért szükséges a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárással külön foglalkozni már a fogalom-meghatározás szintjén, szükséges volt tisztázni, hogy milyen szempontok alapján lehet a közvetítői eljárások között különbséget tenni. Így juthatunk el már a doktori értekezés jelen szakaszára annak megértéséhez, hogy az egyes közvetítői eljárások között fontos különbségek vannak. Éppen ezért a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás önálló fogalom-meghatározása válik szükségessé.

A közvetítői eljárás fogalmának meghatározása érdekes kérdéseket vet fel. A vizsgálódás során találkozhatunk olyan fogalom-meghatározásokkal, melyek egyaránt igazak lehetnek egy családjog területén alkalmazott közvetítésre és egy közigazgatási per során elrendelt közvetítésre. Léteznek ugyanakkor olyan, nemzetközi jogirodalomban fellelhető definíciók, melyek kifejezetten a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásra vonatkoznak. Ezek a fogalom-meghatározások a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás olyan sajátosságait is kihangsúlyozzák, melyek a doktori értekezés álláspontja szerint a hazai viszonyok között is érvényesülnek.

A következőkben először olyan definíciók kerülnek bemutatásra, melyek az általánosság szintjén állva valamennyi közvetítői eljárásra igazak. Ezt követően a dolgozat kísérletet tesz a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás fogalmának meghatározására.

Meglátásom szerint aligha találni olyan fogalmat, amely megfelelően kifejezné önmagában, magyarázat nélkül a közvetítői eljárás lényegét. Ez a körülmény igaz az alább áttekintendő fogalom-meghatározásokra is, talán több kimunkált fogalom ismertetése útján el lehet jutni a közvetítői eljárás lényegének megismeréséhez és megértéséhez.

A Kvtv., mint a közvetítői eljárásokat általában szabályozó törvény, maga is meghatározza a közvetítői eljárás fogalmát. E törvény szerint a közvetítés a Kvtv. rendelkezései alapján lefolytatott olyan sajátos permegelőző vagy bírósági, illetve hatósági eljárás befejezését elősegítő, egyeztető, konfliktuskezelő, vitarendező eljárás, amelynek célja – összhangban az 1. §-ának (1) bekezdésében foglaltakkal – a vitában érdekelt felek kölcsönös megegyezése alapján a vitában nem érintett, harmadik személy

(a továbbiakban: közvetítő) bevonása mellett a felek közötti vita rendezésének megoldását tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozása.³⁶

A Kvtv. 1. §-ának (1) bekezdése alapján a törvény célja, hogy elősegítse a természetes személyek és más személyek személyi és vagyoni jogaival kapcsolatban felmerült azon polgári és közigazgatási jogviták rendezését, amelyekben a felek rendelkezési jogát törvény nem korlátozza.³⁷ A törvényi fogalom-meghatározást a jogalkotó vélhetőleg általános érvényűnek szánta. Egy olyan fogalmat törekedett kidolgozni, ami valamennyi közvetítői eljárásra vonatkozik, és álláspontom szerint sikerült is ezt a célt elérni. A Kvtv. által adott fogalom-meghatározás azonban olyannyira tágan került megalkotásra, hogy abba számos, a közvetítésen túli alternatív vitarendezési eljárást is bele lehet érteni.³⁸ A törvényi fogalom éppen annak „univerzális” jellege miatt igen kiüresedett, azt olvasva nem sok mindent tudhatunk meg a közvetítői eljárásról. Éppen ezért érdemes áttekinteni egyéb fogalom-meghatározásokat is annak érdekében, hogy közelebb lehessen jutni a közvetítői eljárás lényegéhez.

A következő bemutatásra kerülő fogalom-meghatározás – mely szintén nem jogelméleti eredetű – a Mir.-ben lelhető fel. A Mir. által adott definíció szerint a közvetítés olyan strukturált eljárás – függetlenül megnevezésétől vagy az arra való hivatkozástól –, amelyben egy jogvitában résztvevő két vagy több fél önkéntes alapon, közvetítő segítségével maga kíséri meg vitájának megállapodással történő rendezését. Ezt az eljárást a felek kezdeményezhetik, vagy a bíróság javasolhatja, illetve rendelheti el, vagy a tagállami jog írhatja elő. A közvetítés magában foglalja továbbá a kérdéses jogvitára vonatkozó bármely bírósági eljárásért nem felelős bíró által végzett közvetítést. Nem foglalja magában ugyanakkor a jogvitára vonatkozó bírósági eljárás folyamán a megkeresett bíróság vagy bíró részéről a kérdéses jogvita rendezésére tett kísérleteket.³⁹

A Mir. által adott igen tág definíció már kiegészül a közvetítői eljárás olyan alapvetőnek tekinthető jellemzőivel, mint az önkéntesség vagy a strukturáltság. A Mir. a 3. cikkében elhatárolja a közvetítést a per folyamán eljáró bíró részéről a kérdéses jogvita rendezésére tett kísérlettől. Ez a látszólag felesleges rendelkezés hivatott azt biztosítani, hogy a közvetítői technikákat alkalmazó bíró peres eljárás során kifejtett és

³⁶ Kvtv. 2.§

³⁷ Kvtv. 1.§

³⁸ KRÉMER *i.m.* 62.

³⁹ Mir. 3. cikk a) pont

a közvetítéssel valóban sok rokon vonást mutató, de mégis sok szempontból különböző eljárását ne lehessen közvetítői eljárásnak tekinteni.

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a Mir. hatálya akként került meghatározásra, hogy azt a határokon átnyúló vitákban és a polgári és kereskedelmi ügyekben kell alkalmazni. Külön kiemelés érdemel továbbá, hogy a Mir. rendelkezései nem alkalmazhatók a közigazgatási ügyekre.⁴⁰ Ez alapján a Mir. által alkotott fogalom nem irányadó a közigazgatási perekben elrendelt közvetítői eljárás vonatkozásában. Érdemes ugyanakkor megemlíteni, hogy a Mir. által adott fogalom-meghatározás alkalmazható álláspontom szerint valamennyi közvetítői eljárás tekintetében, mivel annak fogalmi elemei a közvetítői eljárások tekintetében – ugyan nem azonos módon – általánosságban érvényesülnek.

A Mir. által adott – kissé „száraz” – jogi definíciónál jóval rövidebben (ezzel együtt ugyanakkor talán szemléletesebben is) mutat rá Simon ROBERTS a közvetítés lényegére, amikor azt a „*kreatív egyezségteremtés művészeteként*” nevesíti.⁴¹ Álláspontja szerint a kreativitás kiemelten fontos jellemzője és egyben követelménye a közvetítői eljárásnak és szükségessége számos helyen megjelenik: „*a feleknek kreatívnak kell lenniük a konfliktusuk feloldása során, a közvetítőnek kreatívnak kell lenni az ülések vezetése során, és végül nagyon fontos, hogy a bíró meglássa azokat az ügyeket, ahol célravezető a közvetítői eljárás elrendelése.*”⁴² A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás esetében különösen fontos az, hogy az ügyet közvetítői eljárásra „utaló” bíró kreatív legyen. A bírónak kell ugyanis megítélnie azt, hogy az adott ügy közvetítői eljárásra alkalmas-e. Ebben a körben először is meg kell állapítania, hogy az adott ügyben van-e helye egyezségkötésnek vagy sem. Utána át kell gondolnia azt is, hogy vajon a közvetítés elrendelése szolgálja-e leginkább az egyezség létrejöttét. Végül pedig az adott esetben vonakodó feleket meg kell győznie arról, hogy a közvetítői eljáráson való részvétel az érdekét szolgálja.

A közvetítés fogalmát KRÉMER tanulmányában úgy határozza meg, „*mint a tárgyaláson vagy a konfliktusban, korlátozott jogkörrel – mindenképpen hatósági döntési jogkör nélküli – a felek által elfogadott, harmadik fél beavatkozásával segített eljárást.*”⁴³ Ez a harmadik fél, a közvetítő segíti az önkéntesen résztvevő érintett feleket, hogy a vitás kérdésekben kölcsönösen elfogadható megállapodás szülessen. Az

⁴⁰ Mir. 1. cikk (2) bek.

⁴¹ ROBERTS, Simon, *Mediation in Family Disputes*, Modern Law Review, 1983/5, 537.

⁴² ROBERTS i.m. 537.

⁴³ KRÉMER i.m. 36-37.

értekezés szerint a közvetítés több, mint „egyszerű” megoldáskeresés: „*megegyeztetíti a felek közötti kapcsolatokat, tiszteletet és bizalmat, illetve a kapcsolat megszűnése esetén minimalizálja a költségeket és a pszichológiai sérülés veszélyét.*”⁴⁴ Nem nehéz azonosulni az előzőekben leírt állásponttal, a közvetítői eljárás kétségkívül több, mint pusztán kísérlet egy jogvita megoldására. A felek kapcsolatának és a közöttük lévő kommunikációnak a helyreállítása nyilvánvalóan fontosabb körülmény egy családi jogterületen végzett közvetítés esetén, ahol a szülők közötti elfogadható szintű együttműködés kialakítása a gyermek érdeke. A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás során is jelentősége lehet ugyanakkor a felek közötti kapcsolat javításának, aminek eredményeképpen – amennyiben a közvetítésben közigazgatási szerv és magánfél vesz részt – javulhat a közigazgatás megfelelő működése iránti állampolgári bizalom.

Sascha FERZ úgy véli, hogy „*a közvetítés nem más, mint egy szociális technika, mely segítségével a két vagy több fél közötti konfliktus egy harmadik külső fél, a közvetítő segítségével megbeszélésre, megvitatásra kerülhet.*”⁴⁵ A közvetítői eljárás lényegét olyan megoldási alternatívák felkutatásában látja, melyek valamennyi résztvevő fél számára megnyugtatók lehetnek.⁴⁶ A közvetítésnek azonban ezen álláspont szerint sem csupán a megállapodás létrehozása a célja. A megállapodás a folyamat egyik eredménye csupán. A szerző úgy véli, hogy „*a közvetítés célja a kommunikáció, a tárgyalási stílus megváltoztatása, és a felek közötti bizalom felépítése annak érdekében, hogy a konfliktust kettejük együttműködésével megoldandó problémaként definiálják újra.*”⁴⁷ E fogalom-meghatározás alapján világossá válik a közvetítés intézményének és céljának komplexitása. A közvetítés ugyanis egy, a jogon túlmutató rendkívül komplex eljárás, melynek célja nem pusztán a felek között felmerült vita feloldása.

Érdemes a közvetítői eljárás fogalmának meghatározása körében Lon L. FULLER fogalom-meghatározását is ismertetni. Álláspontja szerint „*a közvetítés annak legtisztább formájában nem más, mint egy irányított egyeztetés két vagy több fél között, melyet egy harmadik személy segít, és melynek célja a felek közötti vita feloldása, konfliktus-kezelés, emberek közötti kapcsolat javítása és a felek közötti kommunikáció javítása.*”⁴⁸ Az előzőekben ismertetett erősen funkcionális színezetű fogalom-meghatározás mögött idealisztikus gondolatok húzódnak meg arról, hogy egy

⁴⁴ KRÉMER i.m. 37.

⁴⁵ FERZ, Sascha, *Mediation im öffentlichen Bereich*, Verlag Österreich, Wien, 2013., 18.

⁴⁶ FERZ i.m. 18.

⁴⁷ KERTÉSZ Tibor, *A mediáció a gyakorlatban*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2010., 68.

⁴⁸ L.FULLER, Lon, *Mediation – Its Forms and Functions*, Southern California Law Review, 1971/4, 315.

társadalom tagjainak hogyan is kellene viszonyulniuk egymáshoz.⁴⁹ Ez a fogalom-meghatározás rávilágít arra, hogy a közvetítői eljárás a társadalom tagjaitól önállóságot és felelősséget követel meg a saját magukra vonatkozó döntések meghozatala során. Azt lehet mondani, hogy a közvetítés a konfliktusok feloldásának egy, a perhez képest talán „magasabb szinten” álló módja, mely a döntés felelősségét nem hárítja át a vitában nem érintett külső személyre vagy szervezetre.

A fenti fogalom-meghatározásokból egy tétel látszik biztosan kirajzolódni, mégpedig, hogy a közvetítés túlmutat a konfliktusok pusztá feloldásán. Ezt támasztja alá L. FULLER, amikor azt írja, hogy *„a közvetítés távolabbról szemlélve nem csupán egy jogintézmény, hanem egy politikai teória arról, hogy mi a konfliktusok szerepe egy társadalomban, illetve arról, hogy a részvétel és az egyenlőség milyen fontos követelmények, valamint arról is, hogy miként lehet egymás között békésen feloldani a konfliktusokat.”*⁵⁰ A közvetítés mögött meghúzódó ideológiák tehát erősen utópisztikus természetűek. Nehéz lenne ugyanakkor vitába szállni a szerző azon elmélgedésével, hogy *„nem létezik sikertelen közvetítői eljárás, hiszen valamennyi közvetítői eljárás elősegíti azt, hogy a felek megismerjék egymás álláspontját, ami szükségszerűen elősegíti a konfliktusok feloldását.”*⁵¹ Magam részéről is úgy vélem, hogy egy közvetítői eljárás minden esetben segíti a felek közötti vita feloldását még abban az esetben is, ha az nem zárul megállapodással.

A doktori értekezés a következőkben áttér a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásra fellelhető definíciók bemutatására.

A közigazgatási perek során elrendelt közvetítésre vonatkozóan fogalom-meghatározást ugyan maga a Kp. is tartalmaz, azonban a jogalkotó által megalkotott definíció álláspontom szerint aligha tekinthető kifejezőnek. A Kp. vonatkozó szakasza szerint a közvetítés során a felek és érdekeltek bírósági közreműködéssel folytatott egyeztetés útján kísérlük meg a jogvita rendezését.⁵² Az ismertetett rendelkezésből kitűnik, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás bírósági közvetítés. A Kp. szövegéből egy másik érdekes és a magánjog területén végzett közvetítésre kevésbé jellemző körülmény is kiolvasható. A közigazgatási per során elrendelt közvetítés esetében várhatóan gyakrabban fordul majd elő, hogy a közvetítői üléseken az érdekeltek részvétele miatt a „megszokottnál” több résztvevő van. A magánjog

⁴⁹ L.FULLER *i.m.* 315.

⁵⁰ L.FULLER *i.m.* 315.

⁵¹ L.FULLER *i.m.* 316.

⁵² Kp. 69. § (1) bek.

területén alkalmazott közvetítői eljárások ugyanis tipikusan három fő részvételével zajlanak, azokon a peres felek és a közvetítő vesz részt.

A közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárásnak – mint ahogy az egyéb közvetítői eljárásoknak sem – a szakirodalomban nincs egységes meghatározása, és magától értetődő módon a fellelhető definíciók sem kötelező érvénnyel alkalmazandóak.

Álláspontom szerint Horst ZILLEBEN fogalom-meghatározása igen jellemző módon fejezi ki a közvetítés közigazgatási perekhez kapcsolódó speciális változatának sajátosságait. Ennek értelmében *„a közigazgatási perek során elrendelt közvetítés a konfliktusok rendezésének szisztematikus és strukturált formája, mely során egy professzionális közvetítő a konfliktus feloldását széles körben, így eljárási és pszichológiai szempontból egyaránt támogatja azzal a céllal, hogy a problémára mindenki számára megfelelő, de legalább elfogadható megoldás szülessen.”*⁵³

Más oldalról megközelítve, de jól fejezi ki a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés lényegét a FERZ által megalkotott felsorolásszerű definíció. Eszerint a közigazgatási perekben elrendelt közvetítés egy olyan közvetítői eljárás, mely során

- a felektől független, egyúttal valamennyiük által elfogadott és döntési jogosultság nélküli közvetítő segíti az eljárást;
- valamennyi fél egyenjogú részvételével zajlik;
- nagymértékben közvetlen módon;
- a felülvizsgált ügyben döntéshozatali jogosultság nélkül zajló eljárás;
- önkéntesség, nyíltság és titkosság elvei érvényesülnek;
- olyan megállapodás önálló kidolgozása érdekében, amit valamennyi résztvevő magáénak érez és elfogad;
- a megállapodásban foglaltak megvalósíthatóak a hatóság számára is.⁵⁴

A fenti fogalom-meghatározás figyelemre méltó eleme a hatósági megvalósíthatóságra vonatkozó megállapítás. Amennyiben a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás hatósági részvétel mellett zajlik, úgy figyelemmel kell lenni arra a körülményre is, hogy a közvetítés eredményeképpen létrejött egyezségben foglaltakat a hatóság hatáskörében eljárva meg tudja valósítani.

A dolgozat külön fejezetben részletesen taglalja a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás sajátosságait, de ezen a helyen is érdemes néhány olyan körülményre felhívni a figyelmet, ami már a fenti fogalmakból is kiolvasható. A közigazgatási per

⁵³ Horst, ZILLEBEN, *Mediation aus umweltpolitischer Sicht*. In: FLUCHER, Thomas–KOCHENDÖRFER, Bernd – MINCKWITZ, Ursula – VIERING, Markus, *Mediation im Bauwesen*, Berlin, Ernst & Sohn, 2003., 98.

⁵⁴ FERZ i.m. 37.

során elrendelt közvetítés alkalmazásának sikeressége a fenti fogalmakból kitűnő módon egy tagolt, alaposan átgondolt közvetítői ülésvezetést követel meg. Egyet kell érteni ugyanakkor ZILLEBEN azon megállapításával, hogy amennyiben az adott helyzet megkívánja, a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés során is el lehet térni az eljárás tervezett menetétől.⁵⁵ A tudatos, illetve tudatosabb ülésvezetés nyilvánvalóan a közvetítőtől is több felkészülést és magasabb szintű jelenlétet követel meg. Mint ahogyan a dolgozat a későbbiekben rámutat, a közvetítőre az előzőeken túl egyéb többletfeladatok is hárulnak a közvetítés e speciális változatánál.⁵⁶

⁵⁵ ZILLEBEN *i.m.* 98.

⁵⁶ Gondolva itt elsősorban a családjogi konfliktusok feloldására szolgáló közvetítői eljárásra.

II.4. A peres eljárás és a közvetítői eljárás közötti egyes különbségek

A közvetítői eljárásokra általánosan vonatkozó elméleti ismeretek köréből érdemes foglalkozni a peres eljárás és a közvetítői eljárás közötti különbségekkel. Amikor a közvetítői eljárások jellemzőit vetjük vizsgálat alá, megfigyelhetjük ugyanis, hogy valamennyi vonatkozó jogirodalom egy idő után a közvetítői eljárást a bírósági eljáráshoz kezdi hasonlítani. Keresi azokat a pontokat, ahol tetten érhetőek a két vitarendezési mód közötti hasonlóságok és különbségek. Annak érdekében, hogy eljussunk a közvetítői eljárások – különös tekintettel a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás – lényegének megismeréséhez, álláspontom szerint is szükséges párhuzamot vonni a per és a közvetítői eljárás között.

A közvetítés és a peres eljárás közötti különbségek legjelentősebben az eljárási szabályok, a célok és a következmények közti eltérésekben mutatkoznak meg.⁵⁷ Az említett különbségek rendszerezett áttekintésére szolgál a következő táblázat.

2. Táblázat:⁵⁸ közvetítői eljárás – peres eljárás elhatárolása

Közvetítői eljárás	Peres eljárás
A felek közös kérelmére, illetve a másik fél hozzájárulásának megszerzését követően indul	Egyik fél kérelmére indul, a másik fél részvétele kényszerű
A közvetítőt a felek választják	A bírót hivatalból jelölik ki
Menetét a közvetítő határozza meg	Az eljárás menetét a törvény határozza meg, amelyet szigorúan be kell tartani
Célja, hogy a felek közösen oldják meg a konfliktust	Célja a jog szolgáltatása
Gyors, általában egy ülésen befejeződik	Jellemzően több tárgyalás van, a döntés elhúzódik
Az eljárási költségek jellemzően alacsonyabbak	Az eljárási költségek a közvetítéshez képest jellemzően magasabbak, különösen, ha terjedelmes bizonyítás lefolytatása válik szükségessé

⁵⁷ BARNÁNÉ Muczer Erzsébet, *A bíróság előtti eljárás és a mediáció, mint a konfliktusok megoldásának lehetséges útjai*, Magyar Jog, 2000/10, 600.

⁵⁸ NAGY i.m. 132.

A folyamat a közvetítő kezében van, de a felek jutnak el a megoldáshoz	A döntést a bíróság hozza meg, a felek megegyezését is a bíróság irányítja, és ügyel a jogszabályok betartására
A jogi képviselő hallgatóként van jelen, legfeljebb tanácsot adhat	A jogi képviselő az eljárás aktív részvevője
A döntés felelőssége a feleké	A döntés felelőssége a bíróságé
A felek jövőbeni kapcsolatát javíthatja	A felek jövőbeni kapcsolatát nem javítja, általában rontja
A megoldással mindkét fél elégedett	A megoldással az egyik vagy mindkét fél elégedetlen

Az eljárási szabályok melletti különbségeken kívül – ahhoz szorosan kapcsolódóan – jelentős eltérés tapasztalható a per és a közvetítői eljárás között a felek szabadságfokát illetően is.⁵⁹ Ennek oka nagyrészt abból adódik, hogy a per során kereseti kérelemhez kötöttség érvényesül, mely alapján a bíróság a perbe vitt jogokról dönt, és a döntéséhez szükséges, releváns tényállást tárja fel. A peres eljárás kötöttségei körében említendő meg továbbá, hogy a per lefolytatása a perrendtartás szabályai által meghatározott keretek között zajlik, továbbá az is, hogy egy adott tényállás jogi szempontú értékelése történik.⁶⁰ Mint ahogyan azt HAGER kifejti tanulmányában, ezen keretek nyilvánvalóan kötöttséget jelentenek a közvetítői eljáráshoz képest, ahol is nem érvényesül kötött eljárási rend.⁶¹

A közvetítői ülések során az előzőekkel szemben a felek szabadon elmondhatják a közöttük felmerült vita feloldása szempontjából általuk relevánsnak ítélt körülményeket. A közvetítés során a felek érdekei és szükségletei vannak a középpontban, és ehhez igazodik az egész eljárás.⁶² A felek szabadon határozzák meg a közvetítői eljárás folyamán, hogy mit hoznak be a kerekasztal-beszélgetésbe. Érdemes ugyanakkor megjegyezni, hogy a közvetítői eljárás lefolytatásának is vannak különböző eljárási modelljei, amikhez az eljárás sikerességének érdekében célszerű alkalmazkodni.⁶³ Az előzőekben körülírt szabadság a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés során

⁵⁹ NAGY i.m. 132.

⁶⁰ HAGER, Günter, *Konflikt und Konsens - Überlegungen zu Sinn, Erscheinung und Ordnung der alternativen Streitschlichtung*, Mohr Siebeck GmbH & Co. K, Tübingen, 2001., 199.

⁶¹ HAGER i.m. 199.

⁶² BADER i.m. 52.

⁶³ A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás és a környezetvédelmi közvetítői eljárás során is célszerű az eljárási tudatosság.

meglátásom szerint kisebb mértékben érvényesül a megelőző eljárásra való tekintettel. A megelőző eljárás során megállapított tényállás ugyanis az esetek többségében szükségszerűen kihatással van a közvetítői eljárások menetére, bizonyos fokig behatárolva azt.

A per során a döntés meghozatalára a bíróság jogosult, a felek mintegy lemondva saját autonómiájukról, átruházzák a döntéshozatal jogát a bíróságra. A közvetítői eljárásra az jellemző, hogy a felek saját maguk felelősek a konfliktus lezárásáért és a megállapodás kidolgozásáért.⁶⁴ HAGER szerint az a felek önállósága és felelőssége a megállapodás kidolgozása körében segíti a feleket abban is, hogy érzelmileg is lezárják magukban a vitát.⁶⁵ Ez a momentum a felek későbbi viszonyának szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír.⁶⁶ Az előző sorokat olvasva egyértelművé válik, hogy amennyiben lehetséges, akkor célszerű, hogy a döntéshozatal a felek szintjén történjen.

Az előző megállapítások álláspontom szerint igazak a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás esetében is, bizonyos fenntartásokkal. Amennyiben ugyanis a közvetítésben közigazgatási szerv vesz részt, úgy a viták érzelmileg kevésbé színezettek. Ilyen esetekben is sok előnyt hordoz ugyanakkor a viták konszenzuson alapuló feloldása, mint ahogyan arra a doktori értekezés későbbi fejezeteiben rámutat.

A közvetítői eljárás és a peres eljárás között alapvető különbség, hogy a közvetítés során egy kölcsönösen előnyös megállapodás kidolgozása a cél. A per folyamán születő ítélettel jellemzően az egyik fél elégedetlen, mivel az nem szolgálja az érdekeit. A közvetítői eljárás eredménye tehát egy úgynevezett „nyertes-nyertes” helyzet a per folyamán jellemzően bekövetkező „nyertes-vesztes” helyzettel szemben.⁶⁷

Fontos különbség még a két eljárás között, hogy a közvetítői ülés nem nyilvános, míg a tárgyalás igen. Ebben a körben szót kell ejteni arról is, hogy a közvetítés során a résztvevők olyan titoktartási kötelezettséget vállalnak, ami túlmutat a közvetítői eljáráson, és azt követően is terheli őket.⁶⁸

A per és a közvetítői eljárás közötti különbségek összefoglalása körében meg kell említeni még a bíró és a közvetítő eljárási szerepe közötti egyes különbségeket. A leglényegesebb különbség nyilvánvalóan az, hogy a bíró az eljárás során döntéshozóként van jelen, míg a közvetítő a feleket segíti abban, hogy maguk hozzák meg a döntést. A bíróságokat azért hozták létre, hogy a törvénynek érvényt szerezzenek,

⁶⁴ KÖPER *i.m.* 201.

⁶⁵ HAGER *i.m.* 48.

⁶⁶ HAGER *i.m.* 48.

⁶⁷ KÖPER *i.m.* 202.

⁶⁸ BADER *i.m.* 54.

és nem azért, hogy az ott megjelenő felek számára kölcsönösen elfogadható megoldásokat dolgozzanak ki. A bírák az eljárási jogszabályok által előírányzott módon, az ott leírt keretek között járnak el. Korlátozottan van arra lehetőség a per folyamán, hogy a bíró „kimozduljon” eljárási szerepéből, és előmozdítsa a felek közös megegyezésen alapuló vitarendezését. Éppen ezért nem nehéz azonosulni KÖPER azon megállapításával, hogy *„jogász szemmel nézve a közvetítés a perrel szemben egy olyan módszer, amely a törvénnyel szemben a méltányosságot helyezi előtérbe.”*⁶⁹

A közvetítő eljárási szerepét talán a támogatás szóval lehet a leginkább kifejezni. A közvetítő szerepe az eljárás, a felek közötti kommunikáció támogatása. A közvetítő a megfelelő kérdésekkel, a felek által elmondottak konstruktív összefoglalásával támogatja a feleket abban, hogy maguk találjanak megoldást felmerült konfliktusuk rendezésére. A közvetítőnek ehhez jó kommunikációs készségekkel kell rendelkeznie. A közvetítőnek kommunikációja során arra kell ügyelni, hogy ne gyakoroljon nyomást a felekre. Azt kell sugallani a közvetítőnek, hogy elismeri és egyenrangúan támogatja a feleket, nem „fenyeget” és nem ítélkezik az eljárás során.⁷⁰ A közvetítő tehát elősegíti a folyamatot, de semmiképpen sem jelenik meg döntéshozó szerepben, mint a bíró.

Fontos megemlíteni, hogy a közvetítő és az egyezségkötést előmozdítani kívánó bíró eljárási szerepe között hasonlóság lelhető fel. A perbeli egyezségkötés során – hasonlóan a közvetítéshez – a feleknek van a meghatározó szerepe, mivel az egyezség megkötése a perbe vitt anyagi jogukkal való rendelkezési jogból következik.⁷¹ A felek rendelkezési jogából következik, hogy az egyezségkötést előmozdítani kívánó bíró a közvetítőhöz hasonlatos eljárást támogató szerepben jelenik meg. Az egyezség létrehozása érdekében a Kp. ráadásul egy igen erős eszközzel ruházta fel a bírót: a bíró az általa javasolt egyezséget a tárgyalás előkészítése során írásba foglalva vagy a tárgyaláson jegyzőkönyvbe foglalva a felek elé tárhatja.⁷²

A fentiek ellenére sem tévesztendő össze a közvetítő eljárása a bíró per folyamán kifejtett egyezség létrehozását elősegítő tevékenységével. A két eljárás közötti különbségek rendszerezett áttekintését hivatott elősegíteni az alábbi táblázat.

⁶⁹ KÖPER i.m. 204.

⁷⁰ BADER i.m. 55.

⁷¹ GYEKICZKY Tamás, *A mediációról mint a polgári és kereskedelmi jogviták bíróságon kívüli rendezésének lehetőségéről*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2010., 11.

⁷² Kp. 65. § (2). bek. c)

3. Táblázat: ⁷³ A bíró egyezség létrehozását célzó tevékenysége – közvetítő eljárás elhatárolása

	Bíró egyezség létrehozását elősegítő tevékenysége	Közvetítés
<i>cél</i>	kompromisszum létrehozása	mindkét fél számára a legjobb megoldás megtalálása
<i>konfliktus fázisa</i>	tárgyalókészség növelése	párbeszéd, kommunikáció helyreállítása
<i>felek viszonya</i>	pozícionális tárgyalás, pozícionális egyezkedés	érdekalapú tárgyalás
<i>keretei</i>	szigorúan a jogvita keretei között	az érdekvita keretei között
<i>eredmény</i>	jogilag releváns egyezség	nemcsak jogilag releváns egyezség
<i>eljárást vezető szerepe</i>	az ügy ura	a felek az ügy urai
<i>szemlélet</i>	a konfliktus megszüntetésére rábírni a feleket	a konfliktus megoldását célozza meg
<i>békítő személye</i>	erőteljesebben beavatkozó, ő irányítja az egyezkedést	semleges, nem beavatkozó, az eljárás irányítása a felek kezében van
<i>tartalmi keretei</i>	megoldási javaslatokat tehet, a kérdések szűk, jogvítára koncentráló köre	megoldási javaslatokat nem tehet, tágabb: a konfliktus kezeléséhez szükséges összes motívum, felszínre kerülő probléma megvitatása
<i>dimenzió</i>	ítélkező, megőrző karakter, az emberi kapcsolatok konzerválása	döntést képessé tevő, transzformatív, átalakító karakter, az emberi kapcsolatok minőségi átalakítása

⁷³ NAGY i.m. 137-138.

<i>motiváció</i>	kényszerű vállalás	önkéntes vállalás
<i>felek megítélése</i>	a felek a kedvezőbb benyomás keltésére törekednek	őszinteség, bizalmi légkör táplálása
<i>hatás</i>	a felek viszonya elmérgeződhet, hiányérzet: ő engedett többet a másiknál, ha tovább erőlteti többet is kicsikarhat	a kapcsolatuk javulhat, kölcsönös megelégedettség érzet

Amennyiben egy mondatban kellene megragadni azt, hogy mik a legfontosabb különbségek, akkor a magam részéről az alábbiakat emelném ki: a közvetítés során nem „puszta” kompromisszum elérése a cél, hanem egy kölcsönösen előnyös megállapodás (egyezség) kidolgozása, melyhez a közvetítő széles eszköztárral rendelkezik és kiléphet a jogvita keretein kívülre is.

II.5. A közvetítés intézményének hazai és európai uniós története, különös tekintettel a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásra

Jelen fejezetben a doktori értekezés áttekinti a közvetítés intézményének uniós és hazai előzményeit. A doktori értekezés a közvetítői eljárások összességére vonatkozó történeti előzmények tárgyalását követően igyekszik feltárni olyan – elsősorban az uniós jogban fellelhető – előzményeket, melyek kifejezetten a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásra vonatkoznak.

II.5.1. A közvetítés és az Európai Unió

Az Európai Unió a közvetítés intézményének egyik kiemelt „támogatója”. Számtalan alkalommal kinyilatkoztatta már az uniós jogalkotó azt az álláspontját, miszerint a közvetítői eljárás megfelelő alternatívája a peres eljárásnak, és annak a tagállami jogrendszerekbe való „beépítése” jól szolgálja az Unió által meghatározott célokat. A közvetítés intézményének elterjedése az Európai Unió tagállamaiban nagymértékben köszönhető az uniós szervek közbenjárásának.

Az európai uniós előzményeket szemlélve kiemelendő, hogy a közvetítés intézménye elsőként a családjog területén jelent meg, és ezt követően tört utat magának az egyéb polgári és kereskedelmi ügyek körében felmerült viták rendezése körében. A családjog területén az alternatív vitarendezés alatt már a kezdetekben is elsősorban a közvetítést értették, míg a polgári jog egyéb területein pusztán csak egy lehetséges módozatként tekintettek az intézményre a többi alternatív vitarendezési mód között. Érdekes megfigyelni, hogy az elmúlt másfél évtizedben hogyan változott a közvetítésre vonatkozó, az Európai Unió által kibocsátott jogforrások nyelvezete és jogforrási hierarchiában elfoglalt helye.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1998. január 21-én bocsátotta ki az R (98) 1. számú ajánlását a családi mediációról.⁷⁴ A hivatkozott ajánlás alapelvi szinten rögzíti a közvetítés önkéntességét, a részes államok azon jogát, hogy meghatározzák a közvetítés szervezeti és intézményi rendszerét, a közvetítésre alkalmas esetek körét, továbbá a közvetítő pártatlanságát és függetlenségét biztosító garanciákat, valamint a titoktartási kötelezettség egyes részletkérdéseit. Jelen ajánlás jogforrási hierarchiában

⁷⁴

Letöltve: http://euromed-justice.eu/files/repository/20090128130202_RecommendationR%2898%291onFamilyMediationCoE.pdf
(Letöltés dátuma: 2018. november 23.) Az ajánlás hivatalos magyar fordításban jelenleg nem érhető el

elfoglalt helyéből, illetve szóhasználatából látható, hogy az Európai Unió ebben az időszakban még nem kívánt részletes és kötelező jellegű szabályozást alkotni. Figyelemre méltó azonban, hogy az ajánlás elvárja a tagállamoktól az eljárásban való részvétel lehetőségének biztosítását, a született megállapodás végrehajthatóságának biztosítását, illetve magának a közvetítésnek a népszerűsítését.

A polgári és kereskedelmi ügyeket érintően az első uniós szintű előzménynek az Európai Unió Tanácsának 1999. október 15-16-i tamperei ülését tekinthetjük, ahol is az igazságszolgáltatáshoz való jobb hozzáférés érdekében a tagállamok felszólításra kerültek, hogy dolgozzanak ki alternatív, bíróságon kívüli eljárásokat a peres felek számára abból a célból, hogy jogvitájukat rendezhessék. Látható tehát, hogy a tamperei ülésen még alternatív vitarendezési eljárásokról volt szó, nem pedig konkrétan a közvetítés intézményéről.

A következő mérföldkő a Tanács 2000 májusában nyilvánosságra hozott jelentése a polgári és kereskedelmi jog területén alkalmazott alternatív vitarendezés módszereiről. Jelentésében a Tanács megállapította, hogy eme célok megvalósítása az igazságszolgáltatáshoz való jobb hozzáférést biztosítja. Az igazságszolgáltatáshoz való jobb hozzáférés pedig a hatékony igazságszolgáltatás egyik alappillére, mely érvényesítése kiemelt célja az Európai Uniónak.⁷⁵ Így megfogalmazódott, hogy az alternatív vitarendezési eljárások egy kiemelt uniós cél érvényre jutását szolgálják.⁷⁶

A Bizottság Zöld Könyve következik a sorban (2002), mely már konkrétan nevesíti a közvetítői eljárást – értve ez alatt a közvetítés bíróságon kívül végzett formáját –, mint alkalmazandó alternatív konfliktuskezelési módszert.⁷⁷

Az Európa Tanács 2003-ban R1639 (2003) 1. számon ajánlást bocsátott ki a családi mediációról és a nemek közötti egyenlőségről.⁷⁸ A sikeres közvetítés feltételeként rögzíti a mediátor függetlenségét, pártatlanságát és megfelelő képzettségét, valamint a titoktartási kötelezettséget. A tagállamok számára ugyan ez az ajánlás sem bír kötelező érvénnyel, azonban az abban foglaltak iránymutatásul szolgálnak a nemzeti szabályok megalkotása során.

⁷⁵ <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/ensuring-access-to-justice> (Letöltés dátuma 2020. január 8.)

⁷⁶ http://real.mtak.hu/32574/1/birosagi_mediacio_kapujaban_full_SZD_alktud2_konfkot.pdf (Letöltés dátuma: 2019. április 30.)

⁷⁷ http://real.mtak.hu/32574/1/birosagi_mediacio_kapujaban_full_SZD_alktud2_konfkot.pdf (Letöltés dátuma: 2019. április 30.)

⁷⁸ Letöltve: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=747751&Site=CM> (Letöltés dátuma: 2018. november 23.) Az ajánlás hivatalos magyar fordításban jelenleg nem érhető el

Fontos megemlíteni – az alább részletesen bemutatásra kerülő Mir. előzményeként – a 2003. január 27-én a Tanács által kibocsátott 2003/8/EK irányelvet, mivel a Mir. már ennek az ún. jogi segítségnyújtásról szóló irányelvnek a figyelembevételével készült el.⁷⁹ A két irányelv összhangjára azért kellett a jogalkotási eljárás során nagy hangsúlyt fektetni, mert számos tagállamban a 2003-as irányelv implementációját összekötötték a tagállami közvetítés intézményrendszerének kiépítésével. GYEKICZKY Tamás kiemeli, hogy a felhatalmazást a jogi segítségnyújtásról szóló irányelv 10. cikke adta, amelynek értelmében „*költségmentességet kell biztosítani azokban a peren kívüli eljárásokban is, amelyek igénybevételét a felek számára a tagállami jog előírja, vagy azokban az esetekben, ha a jogvitában érintett feleket a bíróság peren kívüli eljárásra utasítja.*”⁸⁰

A bírósági szervezetrendszeren belüli közvetítés és egyáltalán a közvetítés szempontjából a közvetítés fogalmának meghatározása kapcsán már érintőlegesen vizsgált „mediációs irányelv”, a Mir. volt a fordulópont. A Mir. ugyanis az első és azóta is az egyetlen kötelező erejű uniós szintű jogi aktus, amely a közvetítői eljárást szabályozza.

Manon SCHONEWILLE és Fred SCHONEWILLE közös tanulmányukban akként vélekednek, hogy a Mir. megalkotásának célja az volt, hogy a tagállamok számára egyfajta minimum szabályokat határozzon meg a közvetítés területén.⁸¹ Az irányelv hatálya a határon átnyúló kereskedelmi és polgári jogvitákban zajló közvetítői eljárásokra terjed ki. Ez a szűkítés a hatály vonatkozásában egyes tagállamok vonakodásának köszönhető, olvasható Manon SCHONEWILLE és Jeremy LACK közös tanulmányában.⁸² A Mir. célja továbbá az volt, hogy valamennyi tagállam figyelmét felhívja a közvetítésre. Érdeemes megjegyezni, hogy annak ellenére, hogy a Mir. célja egyfajta minimum zsinórmérték felállítása volt (pl.: titoktartás követelménye, elévülés megszakítása), nem kívánta az irányelv befolyásolni a tagállami közvetítői

⁷⁹ A Tanács 2003/8/EK Irányelve (2002. január 27.) a határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében az ilyen ügyekben alkalmazandó költségmentességre vonatkozó közös minimumszabályok megállapításáról. HL L 26, 31/1/2003, 90-96.

⁸⁰ GYEKICZKY Tamás, *A Mediációról*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2010., 24.

⁸¹ SCHONEWILLE, Manon – SCHONEWILLE, Fred, *Introduction to: The variegated landscape of mediation – a comparative study of mediation regulation and practices in Europe and the world*. In: SCHONEWILLE, Manon – SCHONEWILLE, Fred (szerk.), *The Variegated Landscape of Mediation – A Comparative Study of Mediation Regulation and Practices in Europe and the World*, Eleven International Publishing, The Netherlands, 2014., 19.

⁸² SCHONEWILLE, Manon – JEREMY, Lack, *Mediation in the European Union and abroad: 60 states divided by a common law?*. In: SCHONEWILLE, Manon – SCHONEWILLE, Fred (szerk.), *The Variegated Landscape of Mediation – A Comparative Study of Mediation Regulation and Practices in Europe and the World*, Eleven International Publishing, The Netherlands, 2014, 19.

gyakorlatot.⁸³ Kritikus szemszögből szemlélve a Mir.-t, illetve annak eredményeit, elmondható meglátásom szerint, hogy az irányelv túlzottan nagy teret enged a tagállami jogalkotásnak és jogértelmezésnek.

A Mir. pozitív hatásainak listája hosszú, és nem merül ki az irányelv rendelkezéseinek tagállami jogba való átültetésében. A Mir. ugyanis tagállami és uniós szintű közös gondolkodást indított el az alternatív vitarendezési eljárások – különös tekintettel a közvetítésre – alkalmazhatóságáról, hasznosságáról. Érdekes körülmény, hogy a tagállamok többsége csupán a bírósági eljárásba való illeszthetőségét vizsgálta a közvetítésnek. Nem vizsgálták jellemző módon a más döntéshozatali eljárásokba – így például a hatósági döntéshozatalba – való illeszthetőségét a közvetítésnek.⁸⁴

A Mir. már érintőlegesen foglalkozik a bírósági és az azon kívüli közvetítés megkülönböztetésének kérdésével. Az irányelv bevezető rendelkezései között elhelyezett hatodik bekezdés szerint *„A közvetítés a polgári és kereskedelmi ügyekben a viták takarékos és gyors, bíróságon kívüli rendezését biztosíthatja, a felek igényei szerint kialakított eljárások révén.”* E rendelkezés alapján úgy tűnhet, hogy az irányelv kötelező erejét csak a bíróságon kívüli közvetítői eljárásokra alapozza, ugyanakkor a tizenkettedik bekezdés szerint *„Az irányelv olyan esetekre is alkalmazandó, amelyekben a bíróság utalja a feleket közvetítésre vagy a nemzeti jog írja elő számukra közvetítés igénybevételét.”* Az irányelv harmadik cikke alapján a felek kezdeményezésén túl már a bíróság is javasolhatja a közvetítést, ami alatt azt kell érteni, hogy az ügyben eljáró bíró felhívhatja a feleket a közvetítés igénybevételére a jogvita rendezése érdekében.

A doktori értekezés témája szempontjából ismételten utalni kell rá, hogy a Mir. hatálya nem terjed ki a közigazgatási ügyekre.⁸⁵ Mivel egyre több tagállamban teret nyer a közvetítői eljárás a közigazgatási jogviták feloldása során is, indokolt lenne az uniós jogalkotó részéről a szóban forgó irányelv hatályának kiterjesztése a közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárásra.⁸⁶ Németország a Mir. hatályát „kiterjesztette” a közigazgatási ügyekre is. A német közvetítői eljárást szabályozó törvény⁸⁷ ugyanis akként ültette át a Mir. rendelkezéseit a nemzeti jogba, hogy az ne csak a határokon

⁸³ SCHONEWILLE – JEREMY i.m. 20.

⁸⁴ <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/supporting-analyses-search.html> (Letöltés dátuma: 2018. november 21.)

⁸⁵ Mir. 1. cikk (1) bek.

⁸⁶ Ebben a körben érdemes megjegyezni, hogy mivel a Mir. átültetésére hivatott hazai jogszabály, a Kvtv. a közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárásra is vonatkozik, az irányelv hatályának a közigazgatási ügyekre való kiterjesztésével hazánkban nem keletkezik jogalkotási, illetve jogszabály módosítási kötelezettsége.

⁸⁷ Mediationsgesetz vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1577)

átnyúló ügyek kapcsán legyen alkalmazható és garanciális rendelkezései érvényesüljenek a közigazgatási per során elrendelt közvetítés vonatkozásában is.⁸⁸ Ezen a ponton ismét tetten érhető a közvetítői eljárással kapcsolatos német gondolkodás előrehaladottsága, ami ismételten igazolja, hogy érdemes az ott kialakult elméleti és gyakorlati tapasztalatok vizsgálata.

A következőkben a dolgozat kifejezetten a közigazgatási per során elrendelt közvetítés uniós előzményeinek feltárására vállalkozik. Fontos utalni arra az európai uniós előzmények vizsgálatakor, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítés vonatkozásában nem áll fenn semmilyen jogharmonizációs kötelezettség. A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásra vonatkozó szabályanyag a „*soft law*” köréből kerül ki. Igaz ugyanakkor az is, hogy a közvetítésnek nagy szerepe van a hatékonyan működő igazságszolgáltatás feltételeinek a biztosításában, mely követelmény teljesítése európai integrációs szempontból is kiemelkedő jelentőséggel bír.⁸⁹ Az Európai Unióhoz történő csatlakozás egyik politikai kritériuma, továbbá a tagállamok közötti igazságügyi együttműködés alapfeltétele ugyanis az, hogy a tagállami igazságszolgáltatás hatékonyan működő szervezetrendszer legyen. A közvetítés megjelenése a közigazgatási perek világában e cél minél teljesebb körű megvalósulását szolgálja.

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás uniós előzményeinek vizsgálata körében utalni kell rá, hogy nem létezik különálló uniós szintű közigazgatási eljárásjogi kódex.⁹⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: „EUMSZ”) 298. cikke egy olyan felhatalmazást tartalmaz, ami feljogosítja az Unió intézményeit, hogy szabályozzák ezt a területet. A hivatkozott cikknek megfelelően az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: „Tanács”) és az Európai Parlament – a rendes jogalkotási eljárás szabályainak megfelelően – jogosultak meghozni azokat az intézkedéseket, melyek egy nyitott, hatékony és független európai igazgatás kialakításához szükségesek. Ennek a rendelkezésnek a célja többek között annak biztosítása, hogy az Unió jogalkotási tevékenysége egy olyan irányba haladjon, ami megfelel az Európai Unió

⁸⁸ GRAAF – MARSEILLE – TOLSMA *i.m.* 594.

⁸⁹ LITVINS, Gatis, *Alternative methods of judicial protection and dispute resolution in administrative law*. In: *Alternatives to litigation between administrative authorities and private parties: conciliation, mediation and arbitration conference. Lisbon (Portugal) 31 May-2 June, 1999.*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2000., 401.

⁹⁰ Igaz ugyanakkor, hogy az Európai Unió jó úton halad egy egységes uniós közigazgatási eljárási kódex megalkotása felé. Az Európai Parlament 2016. június 9. napján állásfoglalást fogadott el a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról, mely állásfoglalás rendhagyó módon egy rendelettervezetet is magában foglalt. A témában lásd bővebben: BOROS Anita, *Európai közigazgatási eljárásjog – megjegyzések a Parlament rendelettervezetének margójára*, Jogtudományi Közlöny, 2018/4, 202-209.

Alapjogi Chartájának 41. cikkében foglalt megfelelő ügyintézéshez való jog követelményének, mely rendelkezés tartalmát tekintve a jó kormányzás modelljének megvalósulását jelenti.⁹¹ Érdekes ellentmondásra hívják fel GRAAF, MARSEILLE és TOLSMA közös tanulmányukban a figyelmet. Álláspontjuk szerint annak ellenére, hogy kétségtelen a kapcsolat a jó kormányzás modelljének megfelelő eljárás és a közigazgatási közvetítés között, ennek konkrét kimondására uniós szinten mindeközéig még nem került sor.⁹²

Az EUMSZ 298. cikkének felhatalmazása alapján az Európai Parlament Európai Közigazgatási Jogi Munkacsoportja egy jelentést dolgozott ki.⁹³ A jelentés egyik javaslata, hogy az uniós intézmények vizsgálják meg az alternatív vitarendezési módokat saját eljárásukba illeszthetőségét. A jelentés az első jele annak, hogy az Unió támogatja a közvetítés megjelenését, illetve elterjedését a közigazgatási jogviták feloldása során.

Fontos lépés a közigazgatási per során elrendelhető közvetítés szempontjából az Európa Tanács R (2001) 9. számú ajánlása a közigazgatási hatóságok és az ügyfelek közötti viták esetén a bírósági eljárás alternatíváiként alkalmazható eljárásokról.⁹⁴ Az ajánlás az előző bekezdésben ismertetésre került jelentéssel szemben a tagállamok nemzeti jogával kapcsolatos elvárásokat fogalmaz már meg. Kiemelendő, hogy az ajánlás a közigazgatási per alternatívájaként alkalmazandó eljárásokról szól, tehát a közigazgatási perekre és nem a hatósági eljárásokra vonatkozik.

Az ajánlás szövege alapján, annak megalkotása mögött elsősorban az állt, hogy a bíróságokra nehezedő ügyteher és az eljárások hossza kétségessé teszi a tagállami bíróságok képességét, hogy megfeleljenek az ésszerű időn belül való eljárás követelményének. Ezen követelmény megsértése pedig – mint ahogy arról korábban már volt szó – az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét jelenti. Az ajánlás utal továbbá arra is, hogy a bírósági eljárás nem minden esetben a legmegfelelőbb a közigazgatási jog területén felmerült konfliktusok rendezésére. Az ajánlás szerint az alternatív vitarendezési

⁹¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 326/391, 26/10/2012., 395–406.

⁹² GRAAF – MARSEILLE – TOLSMA *i.m.* 592.

⁹³ Working Document State of Play and Future Prospects for EU Administrative Law. Letöltve: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw/_juri_wdadministrativelaw_en.pdf (Letöltés dátuma: 2017. március 18.)

⁹⁴ Az Európa Tanács R (2001) 9 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok és az ügyfelek közötti viták esetén, a bírósági eljárás alternatíváiként alkalmazható eljárásokról. Letöltve: <https://rm.coe.int/16805e2b59> (Letöltés dátuma: 2017. augusztus 6.)

eljárások alkalmazása közelebb hozná a bíróságokat és az állampolgárokat egymáshoz, ami remekül illeszkedik a jó kormányzás koncepciójába.

Érdemes megemlíteni az ajánlás 2. i. pontját, mely kifejezetten akként szól, hogy az alternatív vitarendezési metódusokat a tagállamok egyaránt bevezethetik egyes ügycsoportok tekintetében, valamint általános jelleggel. Ennek a rendelkezésnek az lehet az értelme, hogy a közvetítés alkalmazása nem evidens minden közigazgatási jog tárgykörébe tartozó vita feloldása kapcsán. Az ajánlás feltehető szándéka az, hogy lehetőséget biztosítson a „vonakodó” tagállamok számára, hogy a jogvita tárgyától függően emeljék be a közvetítést a közigazgatási perrendtartásuk rendszerébe.

Fontos megállapításokat találunk az Igazságszolgáltatás Hatékonyságáért Küzdő Európai Bizottság (2007) 15. számú ajánlásában. Az ajánlás a Tanács közigazgatási ügyekben alkalmazható alternatív konfliktusrendezést érintő ajánlásainak hatékonyabb alkalmazását hivatott elősegíteni.⁹⁵ Az 1.1 pontja igen komoly elvárásokat támaszt a tagállamokkal szemben: a közigazgatási per során elrendelt közvetítés meghonosítása érdekében a tagállamoknak szükséges alaposan felülvizsgálni az intézmény alkalmazhatóságát saját nemzeti jogukban. Amennyiben pedig a közvetítés alkalmazhatósága megköveteli, a tagállamoknak javasolt a megfelelő intézkedéseket megtenni a jogalkotás szintjén is. Ebben a körben az ajánlás egészen odáig megy, hogy a tagállamok által meghatározott egyes ügycsoportok tekintetében a kötelező közvetítés bevezetését is indokoltnak tartja.

A tagállami bíróságoknak is fontos szerep jut, hiszen az ő feladatuk, hogy az egyes konkrét ügyekben, amennyiben alkalmazhatónak találják a közvetítést, javasolják annak használatát a felek számára. Az ajánlás 1.7 pontja foglalkozik a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásban közvetítő személyek képzési rendszerével. A tagállami rendszerek, illetve szabályok harmonizációját tekintve jelentős előrelépés lenne, amennyiben a közigazgatási közvetítők hasonló képzést kapnának. Ilyen közös szttenderdek lefektetésére azonban még a polgári és kereskedelmi ügyek kapcsán sem került sor kötelező jelleggel.

Fontos része az ajánlásnak az érzékenyítés is, mely egyaránt vonatkozik a bíróságokra, hatóságokra, ügyvédekre és az ügyfelekre. Ebben a körben az ajánlás javasolja szemináriumok és konferenciák szervezését, továbbá a média felhasználását.

⁹⁵ Igazságszolgáltatás Hatékonyságáért Küzdő Európai Bizottság (2007) 15. számú ajánlása. Letöltve: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1223907&Site=&direct=true> (Letöltés dátuma: 2017. augusztus 6.)

Álláspontom szerint a fejezetben foglaltak alapján érzékelhető az uniós jogalkotónak a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás intézményét támogató hozzáállása. Igaz ugyanakkor az is, hogy a Mir. megalkotása óta jelentősebb lépéseket nem tett a közvetítés intézményének minél szélesebb körű meghonosítása és szabályozása terén. Ez nem jelenti ugyanakkor azt sem, hogy uniós szinten a közvetítés intézményével ne lenne folyamatosan napirenden.⁹⁶

II.5.2. A közvetítés magyarországi története

Magyarországon az 1990-es évek közepétől figyelhetők meg törekvések a közvetítői eljárás meghonosítására. A közvetítői eljárással hazánkban elsőként a civil szervezetek és az ügyvédi irodák általi szervezkedések kezdtek el foglalkozni. Az első magyar közvetítéssel foglalkozó civil szervezet a Partners Hungary Alapítvány.⁹⁷ Az alapítvány sokat tett a közvetítői eljárás hazánkban történő meghonosításáért és érdemei számos területen – mint a közvetítők képzése vagy közvetítői eljárások sikeres lefolytatása – elvitathatatlanok.⁹⁸

A közvetítői eljárás elterjedéséhez az igazi ösztönzést az uniós tendenciák követésének szándéka adta, annál is inkább, mivel hazánk Európai Unióhoz való csatlakozását megelőzően minden téren igyekezett megfelelni az uniós elvárásoknak.

Szinte közvetlenül a tamperei ülés után, az Országgyűlés 102/1999. (XII. 18.) számú határozatával felkérte a Kormányt, hogy vizsgálja meg a polgári jog területén a bíróságon kívüli vitarendezés lehetőségeit.⁹⁹

A Zöld Könyv megjelenését követően Magyarország törvényi szinten kívánta rendezni a közvetítői eljárás szabályait. Kétféle lehetőség állt rendelkezésére a jogalkotónak a törvény megalkotásakor. Vagy minden egyes területre, amelyben lehetne alkalmazni a közvetítést, külön alkot jogszabályokat; vagy pedig egy egységes keretszabályt hoz létre. A döntés a generális törvény megalkotására esett. A polgári és

⁹⁶ Így például az Igazságszolgáltatás Hatékonyságáért Küzdő Európai Bizottság 2019. június 14. napján ajánlást bocsátott ki 2019 (9) szám alatt, melynek elnevezése: „Európai kézikönyv a közvetítésre vonatkozó jogalkotáshoz”. Az ajánlás részletes útmutatást ad a tagállamok számára, hogy milyen jogi szabályozási környezet megteremtése szükséges a nemzeti jogban a közvetítői eljárás tekintetében. Az ajánlás elérhető a következő linken: <https://rm.coe.int/cepej-2019-9-en-handbook/168094ef3c> (Letöltés dátuma: 2020. január 8.)

⁹⁷ POKOL Béla, *A jog elkerülésének útjai, Mediáció, egyezségkötés*, Jogelméleti Szemle, 2002/1, 20. (Letöltve: <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol9.html> 2020. május 8.)

⁹⁸ <https://partnershungary.hu/rolunk/> (Letöltés dátuma: 2018. november 21.)

⁹⁹ 102/1999. (XII. 18.) Országgyűlési határozat az Országos Ítéltábla és a fellebbviteli feladatokat ellátó ügyészi szervek felállításával, valamint az igazságszolgáltatási reform folytatásával kapcsolatos feladatokról.

kereskedelmi jogviták terén igénybe vehető közvetítői eljárás keretszabályait megteremtő Kvtv. 2003. március 17-én lépett hatályba.

Hazánkban a közvetítői eljárás alkalmazásának részletes szabályait a Kvtv. fektette le. A hazai társadalmi környezetre hosszú évtizedek óta jellemző együttműködési deficitek, az önérdek előtérbe helyezése, a felelősségvállalás és a problémakezelési képesség hiánya az oka annak, hogy a közvetítés térhódítása huzamosabb időt vett, illetve vesz igénybe. Ebben a körben GYENGÉNÉ megállapítja, hogy a Kvtv. 2003. március 17. napján történt hatálybalépése óta eltelt másfél évtized elmúltával még mindig nem állítható, hogy a közvetítés vitarendezési kultúránk preferált eszköze.¹⁰⁰ Kétségtelen azonban, hogy az elmúlt időszakban komoly törekvések, szándékok mutatkoztak mind a jogalkotói, mind a jogalkalmazói oldalról a konfliktuskezelés hagyományos eszköztárának frissítésére. A Kvtv. már egyértelműen célul tűzte ki azoknak a nemzetközi trendeknek és európai uniós törekvéseknek való megfelelést, melyet az Európa Tanács 2000. májusban megfogalmazott következtetései, és a Bizottság 2002-ben kiadott Zöld Könyve fémjelez.¹⁰¹ Szükséges hangsúlyozni azt, hogy a magyar szabályozás megfelel a Mir.-ben foglalt követelményeknek is.¹⁰²

Fontos röviden megjegyezni, hogy a közvetítői eljárás törvényi szintű szabályozása nem a Kvtv. újdonsága. A munkajogi és polgári jogi joganyagban ugyanis pár szakasz erejéig már az 1990-es években megjelent a közvetítés. A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 195. §-a szólt a korábban hatályos munkajogot szabályozó törvényben a közvetítői eljárásról. A hivatkozott jogszabályhely szerint a felek a konfliktus rendezése érdekében az általuk közösen felkért, tőlük független, a konfliktusban nem érintett személy közvetítését vehették igénybe. Az 1959-es Ptk. nem rendelkezett kifejezetten a közvetítői eljárásról, azonban számos olyan jogszabályhelyet tartalmazott, amelyek előmozdították az alternatív vitarendezési eljárások meghonosodását jogrendszerünkben. Az 1959-es Ptk. már az alapelveknél felsorolta, hogy a polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni.¹⁰³ Az 1959-es Ptk. lehetővé tette választottbíróági eljárás alkalmazását is a 7. §-ának (2) bekezdésében, továbbá a 240. §-ának (3) bekezdésében az egyezség intézményéről is rendelkezett.

¹⁰⁰ GYENGÉNÉ *i.m.* 16.

¹⁰¹ GYENGÉNÉ *i.m.* 16.

¹⁰² GYENGÉNÉ *i.m.* 16.

¹⁰³ 1959-es Ptk. 4. § (1) bek.

A Kvtv. megalkotása utáni következő jelentős lépés a Ptk. megalkotása volt. KRÉMER rámutat ugyanakkor, hogy a két törvény hatálybalépése közötti időszak sem telt el tétlenül a közvetítés intézményének meghonosítása szempontjából: számos olyan jogszabály-módosítás született, amelyek alapját képezhették az immáron bíróságon belül is zajló közvetítői eljárás nevesítésének az anyagi és eljárási szabályok között.¹⁰⁴

Ilyen jogszabály-módosítás például az 1952-es Pp. 2003-tól hatályos 80. §-a (3) és (4) bekezdéseinek megalkotása. A jogszabályhely azzal a céllal módosította a perköltségviselés szabályait – kedvezve a közvetítői eljárás résztvevőinek –, hogy a közvetítői eljárásban való megegyezési hajlandóságot és a megállapodásban foglaltak betartását elősegítse. Ennek megfelelően amennyiben valaki egy közvetítői eljárás során született megállapodás ellenére is a bírósághoz fordult, annak magatartása a jóhiszemű pervitel követelményével nehezen volt összeegyeztethetőnek tekinthető. Fontos jogszabályváltozás volt még ebben az időszakban az 1952-es Pp. 148. §-ának (2) - (4) bekezdése, mely a bíró tájékoztatási jogáról rendelkezett a közvetítői eljárás lényegére és igénybevételének lehetőségére vonatkozóan. A törvény 2009. január 1-jétől hatályos 121/A. §-a (1) bekezdésének azon rendelkezése érdemel még figyelmet, mely szerint a gazdálkodó szervezetek egymás közötti vitájukban a keresetindítás előtt kötelesek voltak igazolni, hogy megelőzőleg megkísérelték a jogvita peren kívüli elintézését.

Az Itv. szabályaiban a közvetítés intézménye szempontjából jelentős változás történt 2009. január 1. napján. Ekkor került ugyanis szabályozásra – az akkori időállapot szerint a törvény 58. §-ának (3) bekezdésében –, hogy a közvetítésben résztvevő feleket illetékkedvezmény illeti meg.

KRÉMER tanulmányában amellet érvel, hogy a közvetítés szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír a 2009. március 1. – 2010. március 1. között lezajlott Országos Mediációs Kísérleti Program.¹⁰⁵ A kísérleti program pozitív tapasztalatain felbuzdulva ugyanis a Parlament 2012. július 9-én elfogadta a Kvtv. módosítását, mely szerint a közvetítői tevékenység a bírósági szervezeten belül is folytatható, így már a bírósági közvetítés intézménye „hivatalosan” is része lett jogrendszerünknek. A bírósági közvetítés jövője szempontjából az alábbi kérdéskörök kaptak kiemelt figyelmet a program megvalósítása során: a bírósági közvetítés bevezetése, alkalmazási köre, időtartama; a közvetítés önkéntes vagy kötelező jellegének kérdése; a bíróságon kívüli

¹⁰⁴ KRÉMER *i.m.* 50.

¹⁰⁵ KRÉMER *i.m.* 50.

és a bírósági közvetítés kapcsolódási pontjai, a közvetítők személyi köre; a jogalkotás fejlődésének irányai.¹⁰⁶

Az Országos Kísérleti Programot követő kétéves szünet után az OBH elnöke tovább támogatta a közvetítés alkalmazását a peres eljárásokban, mely jelentős előrelépést jelentett a közvetítés bíróságon belüli elfogadottságában.¹⁰⁷ Az OBH mellett működő közvetítői munkacsoport célkitűzései között szerepel a közvetítés intézményének népszerűsítése a bíróságon belül és kívül egyaránt, továbbá minden olyan tevékenység, ami a bírósági közvetítés elterjedését segíti.

A bírósági közvetítés szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír a Ptk. megalkotása. A már korábban is említettek szerint ugyanis a Ptk. megteremtette a kötelező közvetítés elrendelésének lehetőségét.

A történeti előzmények zárásaként utal rá jelen dolgozat, hogy a közvetítés fejlődése tekintetében igen hasonló tendenciákat figyelhetünk meg uniós szinten. Ahogyan arra NAGY Márta is utal tanulmányában, a közvetítésben rejlő lehetőségeket először a nemzetközi trendeket figyelő és az intézmény iránt végletekig elhivatott szakemberek ismerték fel.¹⁰⁸ Miután egyre többen figyeltek fel a közvetítés intézményére, a szakemberek szervezetekbe tömörültek a közvetítés hazájukban történő meghonosítása érdekében. Nem kellett sok időnek elteltie, hogy az uniós és hazai tendenciákat felismerve, a nemzeti szintű jogalkotás is elkezdjen a közvetítés intézményével foglalkozni. Ezt követően nem sokkal megjelentek az első közvetítői eljárással foglalkozó jogszabályok.¹⁰⁹

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás vonatkozásában léteznek még előzményként értékelhető jogintézmények és tendenciák hazánkban, amelyek viszont már a klasszikus értelemben véve nem minősülnek történeti előzménynek. Ezeknek a körülményeknek, jogintézményeknek a bemutatása a dolgozat soron következő fejezeteiben történik.

¹⁰⁶ GYENGÉNÉ *i.m.* 18.

¹⁰⁷ GYENGÉNÉ *i.m.* 23.

¹⁰⁸ NAGY *i.m.* 43.

¹⁰⁹ NAGY *i.m.* 43.

III. A közigazgatási perekben elrendelhető közvetítés elméleti kérdései

A doktori értekezés előző fejezetében rámutatott arra, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás eltér az egyéb közvetítői eljárásoktól és ezért önálló kutatása indokolt. A dolgozat jelen fejezete szintén elméleti jellegű kérdésekkel foglalkozik, azonban a kutatás fókuszpontja immáron kifejezetten a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásra helyeződik. Jelen fejezet nem kevesebbre vállalkozik, mint arra, hogy feltárja azokat a körülményeket, jogi és politikai folyamatokat, melyek a közvetítés megjelenéséhez vezettek a közigazgatási perrendtartás rendelkezései között. Ezt követően a doktori értekezés áttekinti a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás előnyeit. Nem lehet ugyanakkor eltekinteni azon körülmények vizsgálatától sem, melyek megkérdőjelezzik – legalábbis bizonyos fokig – a közvetítés alkalmazhatóságát a közigazgatási jogviták feloldása körében. Előrebocsátandó, hogy jelen fejezetben számos olyan kérdés kerül vizsgálat alá, melyek átfogó elemzésére jelen doktori értekezés terjedelmi okokból és a kutatás fókuszpontját őrizendő nem vállalkozhat. A fejezet célja sokkal inkább egy átfogó, minden kérdéskörre kiterjedő, összefoglaló jellegű áttekintése a fentebb leírtaknak.

III.1. A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás megjelenésének okairól

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás megjelenésének okait vizsgálni nem könnyű vállalkozás. Teljes körűen feltárni azokat a körülményeket és folyamatokat, melyek a jogalkotót arra ösztönözték, hogy meghonosítsa a közvetítést a közigazgatási perek világában, talán nem is lehetséges. Amennyiben „egyszerű” választ kívánunk adni a vizsgált kérdésre, azt lehet mondani, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítés megjelenésének legfőbb oka a dolgozat előző fejezetében bemutatott uniós tendenciák követésének a szándéka. Ezt látszik alátámasztani a Kp. miniszteri indoklása is, amely akként fogalmaz, hogy *„a perbeli egyezség sajátos szabályainak kialakítása szintén az időbeli hatékonyságot szolgálja a közigazgatási perben. A külföldön egyre nagyobb sikerrel alkalmazott eszközt – megfelelő keretek között – a magyar perjogi szabályozásnak is biztosítania kell. Az egyezség elérése érdekében a bírósági közvetítés is bekerül a közigazgatási perjogi eszköztárba.”*¹¹⁰

¹¹⁰ T/12234. törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás megjelenésének – és az egyezségkötés részletes szabályozásának – a jogalkotó által adott és talán legkézenfekvőbb magyarázata tehát a pozitív külföldi tapasztalatok és az uniós tendenciák követésének szándéka. A következő alfejezetek a fentiek előrebocsátását követően kísérletet tesznek további körülmények és tendenciák feltárására.

III.1.1. Az állam és állampolgár közötti megváltozott kapcsolatrendszer

Az állam és az állampolgár közötti kapcsolatrendszer vizsgálata körében KILÉNYI Géza rámutatott, hogy *„az évszázadokon keresztül megszokott közigazgatási hatósági jogalkalmazási logika lényegi meghatározó eleme az volt, hogy az eljáró hatóság a hatáskörébe tartozó ügyekben egyoldalú jogi aktusokkal alakította a különböző életviszonyokat, kisebb részben egyoldalú jogi aktusokkal döntötte el az ellenérdekű felek közötti jogvitákat.”*¹¹¹ Az állam és az állampolgár viszonya „tradicionálisan” egyoldalúnak tekinthető. Az egyoldalúság mellett – részben annak okán – ezt a viszonyt a bizalmatlanság és az elégedetlenség szavakkal lehetne még jellemezni.¹¹²

Az előzőekben említett kedvezőtlen állampolgári hozzáállás ráadásul a társadalom széles körét jellemzi. Párhuzamba állítva ugyanis az állampolgárok bíróságokkal való kapcsolatával, a közigazgatás szervezetével mindenki számos alkalommal kapcsolatba kerül élete folyamán abban az esetben is, ha jogkövető magatartást tanúsít. Éppen ezért a társadalom széles körének van valamilyen ismerete és véleménye az állam működéséről, a közigazgatás feladatairól és szervezetéről.¹¹³ Az emberek számára a közigazgatás egy hatalmas szervezetként jelenik meg, amely a legkülönbélebb ügyekben dönt és intézkedik. Ezeknek az ügyeknek a nomenklatúrája az állampolgár számára többnyire áttekinthetetlen tömeg. A közigazgatás működés úgyszintén bonyolultnak tűnhet, amely ráadásul gyakorta lassú, bürokratikus, gépies és az állampolgárok számára nem igazán kedvező.¹¹⁴

Többek között a fentebb leírt körülmények megváltoztatásának szándékától vezérelve – és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program kedvező tapasztalatain felbuzdulva – Magyarország Kormánya megalkotta a „Közigazgatási és Köszolgáltatási-fejlesztési Stratégia 2014-2020” elnevezésű programtervét. Az említett

¹¹¹ KILÉNYI Géza, *Eljárásjog- A hatóság döntései*. In: KILÉNYI Géza (szerk.), *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*, Wolters Kluwer, Budapest, 2008., 498.

¹¹² TAMÁS András, *A közigazgatási jog elmélete*, Szent István Társulat, Budapest, 2001., 241.

¹¹³ TAMÁS i.m. 241.

¹¹⁴ TAMÁS i.m. 241.

programterv a hatósági eljárásokra vonatkozó szabályozás irányát a korszerű és ügyfélbarát eljárásrendben, az egyszerűbb eljárásokban, a rövidebb bruttó eljárási időtartamokban, az eljárások túlszabályozottságának csökkentésében, egyúttal pedig – a hatékonyság növelésének útjaként – a belső munkafolyamatok egyszerűsítésében ragadta meg.¹¹⁵

Látni kell azt is, hogy a modern állam, s különösen a közigazgatás hatékony és eredményes működésének alapfeltételei közé tartozik az államszervezet és a társadalom, és annak különböző szereplői közötti folyamatos kapcsolat és kommunikáció biztosítása.¹¹⁶ Egyre erőteljesebb hangsúly helyeződik tehát az állam és az állampolgár közötti kapcsolatra, illetve annak javítására. A közigazgatás fejlődésének jelenlegi iránya a szolgáltató jelleg és a digitalizáció irányába mutat, ahol fő célkitűzésként az olcsó, gyors, egyszerű és hatékony eljárások lesznek a meghatározóak.¹¹⁷ Jelen doktori értekezés témáját tekintve nagy előrelépést jelent az a szemléletváltás, ami a korábbi hierarchikusság helyett a mellérendelt, partneri közigazgatás – ügyfél viszonyt helyezi előtérbe. A fentebb nevezett közigazgatás fejlesztésére irányuló stratégiának is az egyik központi eleme a szolgáltató állam megteremtése. A szolgáltató állam megteremtésének egyik fontos előfeltétele az állampolgár-központú, nyílt szerepfelfogású közszféra kultúrájának kialakítása, a közszolgálati elv előtérbe állítása.¹¹⁸ Ez alapján elmondható, hogy a szolgáltató állam koncepciójának megvalósítását szolgálja az állam és az állampolgár kapcsolatrendszerének megreformálása is. Ehhez pedig többek között intézményi, illetve jogintézményi újításokra van szükség. Ilyen újításnak lehet tekinteni a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás megjelenését is. A közvetítői eljárás során ugyanis partneri, mellérendeltségen alapuló egyeztetésre nyílik lehetőség az állam és az állampolgár között.

Érdemes a jelen fejezetben elemzett kérdésre tekintettel utalni HOHMANN Balázs következő megállapítására is: *„amikor a közigazgatás társadalmasításának, transzparenciájának, hatékonyságának kérdései kiemelt szerepet kapnak a közigazgatási gyakorlat, illetve a közigazgatási tevékenységre vonatkozó szabályozás tekintetében, nagy jelentősége lehet annak, hogy a hatósági döntés és az annak*

¹¹⁵ HAJAS Barnabás, *Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr.* Új magyar közigazgatás, 2016/4, 18.

¹¹⁶ FICZERE Lajos, *A közigazgatás és társadalmi környezete.* In: FAZEKA Marianna – NAGY Marianna (szerk.), *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*, Budapest, 2010., 103.

¹¹⁷ MARSOVSZKI Ádám, *A közigazgatás története: Magyarytól a Magyar programig.* Jogelméleti Szemle, 2018/3, 109.

¹¹⁸ A kormány „Közigazgatási- és Közszolgáltatási- fejlesztési Stratégiája 2014-2020”, 4 oldal. Letöltve: https://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (Letöltés dátuma: 2020. január 29.)

meghozatalára szolgáló folyamat milyen mértékben veszi figyelembe az ügyfél vagy az egyéb érdekelt fél szempontjait.”¹¹⁹ Ennek mértéke ugyanis érvelése szerint jelentős befolyást fejthet ki a döntés ügyfél általi elfogadására, önkéntes végrehajtására, ami szintén a modern eljárásjogi szabályok hangsúlyos elemeként jelenik meg.¹²⁰ Még fontosabbá válhat a kérdés, ha az eljárás ellenérdekelt felek között zajlik. Az egymással versengő érdekek közötti közvetítés által egységesített szempontok figyelembe vétele kétségtelenül a döntés elfogadottsági szintjének növekedését és ennek következményeként, annak eredményesebb végrehajtását hozhatja magával. A közigazgatási per során elrendelt közvetítés alkalmazásával nőhet továbbá a közigazgatási jogviták lezárásaképpen születő megoldások igazságossága. Erősödhet a résztvevőkben az az érzés, hogy az eljárásnak alanyai, nem pedig tárgyai. Mindezek eredményeként pedig olyan megállapodás kerülhet kidolgozásra, ami méltányos, átlátható és igazságos.¹²¹

Ezen a ponton szükséges felhívni a figyelmet a dolgozat későbbi fejezetében részletesen vizsgált azon kérdéskörére, miszerint a közigazgatási jogviszonyok között különbség tehető – más csoportosítási szempontok mellett – az azok körében érvényesülő hatalmi helyzet alapján.¹²² Egyrészt beszélhetünk az úgynevezett szuprematív jogviszonyokról, ahol a közigazgatási szerv hatalmi helyzetben van. Másrészt beszélhetünk a mellérendeltségen alapuló jogviszonyokról, ahol az előzőekben említett hatalmi helyzet nem, vagy csak korlátozottan érvényesül.¹²³ A közigazgatási hatósági jogalkalmazásra egyébként tradicionálisan nem jellemző, mellérendeltségi, bizonyos fokig partnerségi alapúnak tekinthető jogviszonyok megjelenése és elterjedése jól illeszkedik a szolgáltató és hatékonyságra törekvő állam koncepciójába. Az ilyen típusú jogviszonyok minél szélesebb körben való elterjedése némi változást hoz a hatósági jogalkalmazás egyoldalúságában, segíti az állampolgárokat a hatósági eljárás és döntések megértésében. Végző soron pedig csökkenhet az állam, illetve a közigazgatás működése kapcsán kialakult állampolgári elégedetlenség és bizalmatlanság.

¹¹⁹ HOHMANN, Balázs, *A mediáció lehetőségei a közigazgatási hatósági eljárásban*, *Studia Iuvenum Iurisperitorum* 2018/9, 216.

¹²⁰ HOHMANN *i.m.* 216.

¹²¹ SCHMIDT, Klaus, *Grundlagen – Entstehung und Bearbeitung von Konflikten*. In: HAFT, Fritjo – SCHLIEFFEN Katharina Gräfin: *Handbuch Mediation*, Verlag C. H. Beck, München, 2002., 215.; HARTER, J. Philip, *Dispute resolution and administrative law, The history, needs, and future of a complex relationship*. Villanova Law Review, 1983/84, 1395.

¹²² SZALAI Éva, *A közigazgatási jogviszonyok*. In.: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019., 72.

¹²³ SZALAI *i.m.* 73.

Érdemes megemlíteni, hogy a mellérendeltségen alapuló jogviszonyok jelen voltak már az Ákr. hatályba lépését megelőzően is a hatósági eljárásban. Sőt, bizonyos fókig a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait korábban tartalmazó törvény, a Ket. szélesebb körben is szabályozta azokat. A hatósági jogalkalmazás által ismert és a felek mellérendeltségen alapuló jogintézmények közé sorolhatjuk az egyezséget, a hatósági szerződést, a hatósági közvetítést és a közmeghallgatást is. Nehezen magyarázható módon a Ket.-tel ellentétben az Ákr. szabályai között nem lelhetők fel a hatósági közvetítés és a közmeghallgatás jogintézményei. IVANCSICS Imre a közmeghallgatás szabályozásának elmaradását azzal magyarázza, hogy a jogintézmény a gyakorlatban nem vált általános jellegű, gyakran alkalmazott eljárásjogi jogintézménnyé, ezért annak az általános hatósági eljárásjogi törvényben való szabályozását az Ákr. tekintetében nem tartotta indokoltnak a jogalkotó.¹²⁴ Vélhetőleg ugyanez lehet az oka annak, hogy immáron a hatósági közvetítés intézményét sem szabályozza az Ákr.¹²⁵ Megjegyzendő, hogy a jelenleg hatályos szabályok alapján is van helye hatósági közvetítésnek és közmeghallgatásnak, azonban azok szabályozása az ágazati jogszabályok szintjére „süllyedt”. Kritikusan szemlélve ez a szabályozási változás a jelen fejezetben írtak ellen hat. A magam részéről ennek ellenére is úgy tekintem, hogy az Ákr. a gyakorlatban kevésbé alkalmazott jogintézmények szabályozásának mellőzésével kívánta átláthatóbbá tenni rendszerét, és ebből a megfontolásból nélkülözte az említett jogintézmények szabályozását. A szabályozottság Ákr.-beli hiánya pedig nem arra vezethető vissza, hogy a jogalkotó immáron úgy ítéli meg – ellentétben a Ket. megalkotásakor érvényes álláspontjával –, hogy a szóban forgó jogintézmények nem alkalmasak az általa meghatározott célok szolgálatára, hanem hogy elegendő azokat az ágazati jogszabályok szintjén szabályozni. Az Ákr. szabályozásának alaptétele ugyanis az volt, hogy a több ezer eljárástípus minden lényeges eleme nem rögzíthető egy törvényben, ezért csak azoknak a szabályoknak a tételezésére törekedett a kodifikátor, amelyek valóban minden eljárásban közősek. Az előzőeken kívül eső szükségszerű sajátosságok meghatározását az Ákr. az ágazati, különös eljárási jogszabályokba utalja.¹²⁶ Álláspontom szerint ezzel a szabályozási megoldással a jogalkotó talán még

¹²⁴ IVANCSICS Imre, *Az egyezségek kísérlet*. In: HAJAS Barnabás (szerk.), *A közigazgatási eljárás újrászabályozása. Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*, Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft., Budapest, 2017., 4.17.-2.

¹²⁵ A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal illetékességi területén például 2017-ben nem volt hatósági közvetítés, mely adat önmagában is jól mutatja a hatósági közvetítés gyakorlati jelentőségét.

¹²⁶ HAJAS Barnabás, *Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr*, Új magyar közigazgatás 2016/4, 19.

segíti is a gyakorlatot, kijelölve azokat az ügýtípusokat, ahol ezen mellérendeltségi alapú intézmények sikeresen alkalmazhatóak.

III.1.2. Hatékonyság és költségtakarékosság iránti igény

Az, hogy egy szervezet saját működésének hatékonyságára és költségtakarékosságára törekszik, különösebb magyarázatot nem igényel. A közigazgatás szervezetének hatékonyabbá és költségtakarékosabbá tétele ugyanakkor – mint ahogyan arról az előző fejezet kormányzati törekvései is szóltak – annak hatalmas költségvonzata miatt folyamatosan a napirenden van. A napjainkban zajló közigazgatási és közigazgatási jogi reformok egyik fő célkitűzése éppen az előzőek miatt Európai Unió szinten az, hogy a közigazgatás szervezetét, illetve rendszerét hatékonyá és költségtakarékossá tegyék.¹²⁷

A közigazgatás működésének hatékonysága és költségtakarékossága a közigazgatás eredményességével is párhuzamba állítható, mely a közigazgatással szemben megfogalmazott legmeghatározóbb követelmény a jogszerűség mellett.¹²⁸ A közigazgatás eredményességének elvébe lehet belesűriteni a közigazgatási tevékenység tartalmi kérdéseit: valósítsa meg a közcélokat, védje a közérdeket és az állampolgárok érdekeit, s tegye mindezt hatékonyan, vagyis a lehető legkevesebb ráfordítással, viszont annál nagyobb szakértelemmel és operativitással.¹²⁹

A hatósági eljárás hatékonysága és költségtakarékossága kétségtelenül fontos szempontok mind az állam, mind az állampolgár szempontjából. Meg kell azonban ezen a ponton jegyezni, hogy a közigazgatás jogszerűsége egyaránt fontos követelmény. A közigazgatás hatékonysága és a költségtakarékossága a jogszerűség követelményének rovására nem kerülhet előtérbe. A hatósági döntéshozatalnak a jogszabályi követelmények teljes körű figyelembe vételére és alkalmazására kell épülnie.¹³⁰

Hogyan is segítheti a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás azt, hogy a közigazgatás szervezete hatékonyabb és költségtakarékosabb legyen? A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás lehetőséget teremt arra, hogy a jogvita feloldása visszaterelődjön a konszenzus talajára. Amennyiben a közigazgatási per már folyamatban van, úgy a megelőző eljárás során a felek nem akartak vagy nem tudtak

¹²⁷ BOYRON, Sophie, *Mediation in administrative law: The identification of conflicting paradigms*, European public law, 2007/13, 267.

¹²⁸ ROZSNYAI Krisztina, *A közigazgatásról általában*. In.: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási jog általános rész I.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019, 23.

¹²⁹ ROZSNYAI *A közigazgatásról általában... i.m.* 25.

¹³⁰ HOHMANN *i.m.* 215.

élni a vitarendezés¹³¹ ott elérhető eszközeivel.¹³² A per folyamán ugyanakkor változhat a felek ez irányú álláspontja. Az egyezség, valamint a közvetítés intézményei lehetőséget biztosítanak a felek számára arra, hogy valamennyiük számára előnyös megoldást találjanak konfliktusuk rendezésére. Ezt a közigazgatás egészének hatékonyságához és költségtakarékosságához álláspontom szerint úgy lehet „visszacsatornázni”, hogy amennyiben a feleknek sikerül konszenzusos alapon rendezni vitájukat, úgy valamennyien „elégedettek” az eljárás végeztével. Ez pedig nyilvánvalóan serkenti a jogkövető magatartást. A jogkövetés növeli a közigazgatás szervezetének hatékonyságát, és a felesleges eljárások elkerülése csökkenti annak költségeit.

Fontos továbbá kiemelni, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás a bírósági szervezet számára is költségeket takaríthat meg és értékes bírói erőforrásokat szabadíthat fel.¹³³ Az Igazságszolgáltatás Hatékonyságáért Küzdő Európai Bizottság elemzése szerint minél gazdagabb egy ország, annál többbe kerül az igazságszolgáltatási rendszerének fenntartása.¹³⁴ Az elemzés alapján úgy tűnik, hogy a bírósági rendszer működési költségeinek optimalizálása egy igen komoly kihívás egész Európában, így minden eszköz, ami e cél eléréséhez segítséget nyújthat, támogatást érdemel. A hivatkozott elemzés is rámutat, hogy az állam költségterhén sokat lehet könnyíteni a közvetítés intézményével, amely az állampolgárokat érdekeltté teszi az eljárás során való aktív és segítő részvételben.¹³⁵

A közigazgatás mint szervezet és a bíróság hatékonysága szoros összefüggésbe hozható az előzőekben említetteken felül az ésszerű idő követelményével is. A bírósági eljárás elhúzódása nyilvánvalóan semmilyen jogterületen felmerült jogvita esetében nem kívánatos. Ez azonban a közigazgatási perek esetében különösen igaz. A közigazgatási pert megelőző eljárás során a közigazgatási szervekre különösen szigorú ügyintézési határidők vonatkoznak, ezzel biztosítva az állampolgárok alkotmányos jogát az ésszerű határidőn belül való ügyintézéshez.¹³⁶ A közigazgatási ügyek gyakran érintik továbbá az állampolgárok alapvető jogait és életviszonyait. A hatósági jogalkalmazás

¹³¹ Értve jelen esetben a hatósági közvetítést, a hatósági szerződést és az egyezséget.

¹³² Mint a hatósági szerződés vagy az egyezség.

¹³³ BOYRON *i.m.* 267.

¹³⁴ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/2016_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20Overview%20-%20EN%20web.pdf (Letöltés dátuma: 2017. március 16.)

¹³⁵ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/2016_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20Overview%20-%20EN%20web.pdf (Letöltés dátuma: 2017. március 16.)

¹³⁶ Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk

során kiemelkedő jelentősége van tehát az ügyek ésszerű időn belül való befejezésének. Nem lenne összhangban ezzel az alkotmányos szintű követelménnyel, ha a közigazgatási per során ne lenne kiemelten fontos az ésszerű idő követelményének megtartása.¹³⁷

A közvetítői eljárás egy perhez képest jellemzően gyorsabban befejeződik. Ez egyrészt annak köszönhető, hogy a közvetítői ülések hosszabb ideig is eltarthatnak, mint egy tárgyalás. Másrészt pedig a közvetítői üléseket úgy ütemezik a felek, ahogy a legmegfelelőbb számukra. Így akár egy héten belül több ülésre is sor kerülhet, az eljárás gyors befejeződését elősegítendő. Az említett körülmények és a közvetítői eljárás kötetlensége összességében azt eredményezhetik, hogy a közvetítés rövidebb idő alatt befejeződik egy pernél. Ez különösen igaz lehet akkor, amikor a per folyamán terjedelmes bizonyítás lefolytatása válna szükségessé.

Kritikai észrevétel lehet az ésszerű idő követelményének való megfelelés szempontjából, hogy egy sikertelen közvetítői eljárás következtében nő a bírósági eljárás időtartama. Ilyen esetben ugyanis jogos lehet BADER azon felvetése, hogy mennyiben egyeztethető össze a per közvetítés miatti esetleges elhúzódása az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkében foglalt tisztességes tárgyaláshoz való joggal, azon belül is az ésszerű idő kiemelkedően fontos követelményével.¹³⁸ Ezt a problémát a leghatékonyabban úgy lehet áthidalni Lise VANDENHENDE, Brecht WARNEZ és Ludo VENY közös álláspontja szerint, ha az egyezményben részes államok szabályozás útján maximalizálják a közvetítői eljárás időtartamát.¹³⁹ A Kp. ennek a „követelménynek” tesz eleget a 69. §-ában, amikor a közvetítői eljárás időtartamát két hónapban maximalizálja.¹⁴⁰ A doktori értekezés úgy véli, hogy általában ez a két hónapos időtartam elég kell, hogy legyen a közvetítői eljárás lefolytatására, ugyanakkor arra ösztönöz, hogy „feleslegesen” ne húzódjon el a per, ezzel biztosítva az ésszerű idő követelményének való megfelelést.

¹³⁷ LITVINS *i.m.* 372.

¹³⁸ BADER *i.m.* 66.

¹³⁹ VANDENHENDE, Lise – WARNEZ, Brecht – VENY, Ludo, *The way to mediation in belgian administrative procedural law*, Netherlands administrative law library, 2016/2, 3, Letöltve: <http://www.nall.nl/tijdschrift/nall/2016/02/NALL-D-15-00005.pdf> (Letöltés dátuma: 2020. május 15.)

¹⁴⁰ Kp. 69. § (2) bek.

III.1.3. Az állampolgári igény a döntések meghozatalában való részvételre

A közigazgatási hatósági jogalkalmazásra – a korábban tárgyaltaknak megfelelően – jellemző volt az egyoldalúság, amin a jogalkotó új, mellérendeltségen alapuló jogintézmények bevezetésével kívánt és kíván bizonyos fokig „enyhíteni”. A mellérendeltségen alapuló jogintézmények megjelenését serkenti az egyre erősödő állampolgári igény az őket érintő döntések meghozatalában való részvételre. Ez a tendencia többek között azzal is magyarázható, hogy az emberek bizalma csökkent a bíróságok és a hatóságok vitamegoldó képességében.¹⁴¹ Nem arról van szó, hogy nincs szükség hatósági jogszolgáltatásra vagy igazságszolgáltatásra, hanem, hogy sokan úgy vélik, hogy saját maguk hatékonyabban tudnák rendezni vitájukat, amennyiben meglenne ennek a megfelelő „fóruma”.¹⁴² Ezt az állampolgári igényt hivatottak kielégíteni a hatósági eljárás mellérendeltségen alapuló jogintézményei és a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás is.

Ez azért bír kiemelkedő jelenőséggel, mert amennyiben az állampolgároknak lehetőségük nyílik arra, hogy az őket érintő döntések meghozatalában ténylegesen részt vegyenek, az szükségszerűen növeli a döntés elfogadottságát. Ha pedig egy döntés elfogadottsági szintje magas, akkor jó eséllyel tanúsítanak jogkövető magatartást azok, akikre vonatkozóan a döntés rendelkezést tartalmaz. Nyilvánvalóan a legjobb megoldás mind a hatóság, mind az ügyfél számára, ha már a közigazgatási pert megelőző eljárás során sikerül – amennyiben annak helye van – konszenzusos módon rendezni a jogvitát. A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás és az egyezség megjelenése ugyanakkor immáron megteremti a lehetőséget arra, hogy az állampolgárok a per folyamán – azt „elterelve” – bevonásra kerüljenek a döntés meghozatalába.

Az előzőekben taglaltak azért is lényegesek, mivel a közvetítés eredményeképpen az állampolgároknak lehetőségük nyílik arra, hogy ne csak formálisan, hanem ténylegesen is megismerjék a hatóság és a bíróság döntése mögött meghúzódó indokokat.¹⁴³ Ez ugyan mind a hatósági, mind a bírósági eljárás során fontos követelmény, ugyanakkor a közvetítés során a jogban kevésbé jártas állampolgárok meg is érthetik az említett okokat. Az indokok megfelelő mélységű ismerete pedig tovább növeli a döntés

¹⁴¹ HARTER *i.m.* 1407.

¹⁴² HARTER *i.m.* 1407.

¹⁴³ BOYRON *i.m.* 281.

elfogadottságát, és így összességében egy minőségibb döntés meghozatalára nyílik lehetőség.¹⁴⁴

III.1.4. A bíróságok „szolgáltató jellege”

A közvetítői eljárás mind szélesebb körben való „biztosítása” jól illeszkedik abba a bírósági szervezeten belül egyre erősödő tendenciába, miszerint az ügyfelek részére minél szélesebb körű „szolgáltatásokat” kell nyújtani. Ez a tendencia szorosan kapcsolódik a már jelen dolgozatban is érintett azon körülményhez, miszerint a társadalom azt várja el az állami szervektől – így többek között a bíróságoktól –, hogy ügyfélbarát módon működjenek. A bírósági közvetítés új jogterületeken való megjelenése elősegíti a bíróságok szolgáltató jellegének erősödését. A bírósági közvetítés igénybevételének ingyenes lehetősége ugyanis immáron a közigazgatási perekben is a felek rendelkezésére áll.

¹⁴⁴ VUČETIĆ, Dejan, *Is mediation viable in administrative matters?*, Facta Universitatis - law and politics, 2016/4, 495.

III.2. A közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárás előnyeiről

A közvetítői eljárások számos előnyt hordoznak a peres eljáráshoz képest. A jelen fejezetben felsorakoztatott előnyök nem csak a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásra igazak, hanem valamennyi egyéb jogterületen végzett közvetítői eljárásra is. Érdemes ugyanakkor kiemelt figyelmet szentelni azokra a körülményekre, melyek a közvetítői eljárások „klasszikusnak” tekinthető előnyeit más megvilágításba helyezik. Az előnyök áttekintése segíthet továbbá megerősíteni az előző fejezetben megfogalmazott azon tézist, miszerint valóban indokolt volt a közvetítői eljárás bevezetése a közigazgatási jog területén felmerült jogviták feloldása során.

III.2.1. „Nyertes-nyertes” helyzet

A közigazgatási per folyamán születő határozat vonatkozásában elmondható, hogy – mint a bírósági eljárások többségében – főszabály szerint egy nyertesnek és egy vesztesnek tekinthető fél van. Ez alól kivételt képeznek az érdekek egyeztetésével hozott és bizonyos szintig a felek között egyetértést tartalmazó döntések. Az ilyen döntések születését VOSS a peres eljárás keretei között a megengedett mértékig közvetítői módszereket alkalmazó bírák közbenjárásának tulajdonítja.¹⁴⁵ Ebben a körben kihangsúlyozandó azonban, hogy egy bíró mindig bíró kell, hogy maradjon, és csupán közvetítői elemeket emelhet át tárgyalási technikái közé a felek közötti megegyezés előmozdítása érdekében. Amennyiben pedig nem vezet eredményre a bíró egyezség létrehozására irányuló törekvése, akkor döntést kell hoznia.

A Kp. az egyezség létrehozásának érdekében számos jogosítvánnyal ruházza fel a bírót, melyek közül nem a közvetítés lényegéről, igénybevételének lehetőségéről és feltételeiről történő tájékoztatás az egyetlen. A bíróság az egyezség létrejöttének elősegítése érdekében immáron igen erős eljárásjogi jogosultságokkal rendelkezik, így egyezségi kísérletre idézheti a feleket, illetve az általa javasolt egyezséget a tárgyalás előkészítése során írásba foglalva vagy a tárgyaláson jegyzőkönyvbe foglalva a felek elé tárhatja.¹⁴⁶

A peres eljárással szemben a közvetítői eljárás során annak kezdeti szakaszától egészen a végéig érdekalapú vitarendezés folyik. A közvetítői eljárás célja nem más,

¹⁴⁵ VOSS, RAINER, *Mediation im öffentlichen Bereich*. In: Johlen, Heribert – Oerder, Michael (szerk.), *Münchener Anwaltshandbuch Verwaltungsrecht*, München, C.H. Beck, 2017., 119.

¹⁴⁶ Kp. 65. § (2) bek.

mint egy olyan megoldás kidolgozása, mellyel az összes résztvevő elégedett lehet. A közvetítői eljárás eredményeképpen születő, valamennyi fél és érdekelt érdekeit egyaránt figyelembe vevő egyezség a peres eljárás során megszokott „nyertes-vesztes” helyzettel szemben lehetőséget teremt arra, hogy valamennyi résztvevő számára előnyös módon kerüljön lezárásra a konfliktus. Az utóbb említett esetkör gyakran használt hangzatos megnevezése a „nyertes-nyertes” helyzet.¹⁴⁷

A „nyertes-nyertes” helyzet közigazgatási perekben való megvalósíthatósága folytán érdemes két körülményre rámutatni. Egyrészt a közigazgatási jogvitákban gyakran nagy számú érintett vesz részt, és emiatt nehézkes mindenki számára kielégítő megoldást találni. Nem lenne azonban helyes összességében sikertelennek értékelni egy olyan közvetítői eljárást, ahol példának okáért ötven résztvevőből negyven nyertesnek érzi magát. Különösen igaz az előző állítás abban az esetben, ha egy per során született döntés eredményével arányaiban kevesebben lennének elégedettek. Másrészt problémát jelenthet az érintettek körének meghatározása és az eljárásba történő bevonása, hiszen sok közigazgatási eljárás érinti olyan harmadik személyek helyzetét, akik közvetlenül nem vesznek részt abban. Így értelemszerűen a perben sem feltétlenül vesz részt valamennyi érintett, így ők a közvetítői eljárás során sem képviseltetik érdekeiket és az egyezséggel sem lesznek szükségszerűen „elégedettek”. Érdemes megjegyezni, hogy a perben részt nem vevő érdekelt felkutatása a közvetítés elrendelését megelőzően aránytalan terhet róna az eljáró bíróra. Ez a teher pedig arra ösztönözné a jogalkalmazókat, hogy ne éljenek a közvetítés ajánlásának és elrendelésének lehetőségével.

III.2.2. Az érdekek figyelembe vétele

A „nyertes-nyertes” helyzethez szorosan kapcsolódik az érdekek egyenlő figyelembe vételének kérdése. A közvetítői eljárások alapvetőnek tekinthető előnyei között tartják számon VOSS és Lothar BUNTENBROICH, hogy a peres eljárások során megszokott pozicionális tárgyalással szemben érdekalapú egyeztetésre kerül sor.¹⁴⁸

Jelen doktori értekezés szempontjából fontos megkülönböztetni a vitarendezés két jól elkülöníthető modelljét. Az egyiket nevezhetjük pozicionálisnak, a másikat

¹⁴⁷ Rainer, VOSS – Lothar, BUNTENBROICH, *Das neue Baurecht in der Praxis*, RWS Verlag, Köln, 2007., 1073.

¹⁴⁸ VOSS – BUNTENBROICH *i.m.* 1073–1074.

érdekalapúnak vagy az érdekekre koncentrálónak.¹⁴⁹ Pozicionális alapú tárgyalás valósul meg a peres eljárás során. Ezen tárgyalási modell fontosabb jellemzői közé tartozik, hogy az alku tárgyát képező javak korlátozottak, a felek e javakon történő osztozkodásban maximalizálni akarják hasznukat, aminek az eredményeképpen érdekeik kizárják egymást. A pozicionális tárgyalás során a felek a múltbéli események tükrében egyeztetnek, a jelen és a jövő nem bír jelentőséggel. KRÉMER kiemeli ebben a körben, hogy a felek ellenfélnek tekintik egymást, s az egyik fél nyeresége megegyezik a másik fél veszteségével, ezért a vita során az offenzív lépések dominálnak.¹⁵⁰

Az érdekalapú tárgyalás során az előzőekkel szemben a felek jelenbéli és még inkább a jövőbeli viszonyának kérdése bír nagyobb jelentőséggel. A múltbéli események csupán a szükséges mértékig kerülnek megvitatásra. Az érdekalapú tárgyalás vizsgálata során KRÉMER arra a következtetésre jut, hogy az alapul szolgáló javak jellemzőn bővíthetők. Álláspontja szerint ebben az esetben könnyen azonosítható valamelyik félnek olyan érdeke, aminek a kielégítése a másik fél számára nem jár azonos költséggel, mint amilyen haszonnal az adott fél számára. Ilyen módon lehetőség van a javak bővítésére, vagyis olyan többlet javak megteremtésére, amelyek a javak elosztásába bevonhatók. Ahhoz, hogy ez létrejöjjön, a felek között olyan bizalmi viszonyra van szükség, amely lehetővé teszi a felek sokrétű érdekeinek felszínre kerülését, ezáltal a javak bővítését. Ezért nevezik az ilyen természetű tárgyalási folyamatot érdekalapúnak.¹⁵¹

A pozicionális tárgyaláson alapuló peres eljárás során jellemző módon jogviták feloldására kerül sor anélkül, hogy a felek érdekei egyáltalán kiderülnének. Az érdekalapú tárgyalás lehetőséget teremt a konfliktusok feloldására is. A felek közötti konfliktus azonban nem feltétlenül oldódik meg a jogvita rendezésével.¹⁵² Ennek a körülménynek a döntések végrehajthatósága, a jogkövető magatartás kialakítása és a későbbi perek elkerülése szempontjából nyilvánvaló jelentősége van.¹⁵³

A pozicionális tárgyalás jellemző eredménye az egyik fél veszteségével záruló tárgyalási helyzet. Ez köszönhető többek között annak VOSS és BUNTENBROICH szerint, hogy a peres eljárás főként a múltbéli eseményekre, valamint a jelenre koncentrál, és a felek jellemzően nem engednek az általuk kívánatosnak tartott eredményből. Ez végső

¹⁴⁹ BARETT, J.T., *A win-win approach to collective bargaining: the PAST model*, Labor Law Journal, 1990/41, 41.

¹⁵⁰ KRÉMER i.m. 25.

¹⁵¹ KRÉMER i.m. 24.

¹⁵² STRASSER Freddie – RANDOLPH Paul, *Mediáció, a konfliktusmegoldás lélektana*, Nyitott Könyvműhely, Budapest, 2008., 21.

¹⁵³ STRASSER–RANDOLPH i.m. 21.

szoron a felek közötti kommunikáció megszűnéséhez vezet. Az érdekalapú tárgyalás során ezzel szemben a felek a jövőre koncentrálnak, és egymással kommunikálva törekednek egy kölcsönösen előnyös megoldás kidolgozására.¹⁵⁴

Ezt a különbséget hivatott szemléltetni a következő német gyakorlatból vett példa. A felperes keresettel él egy hulladéklerakó építését engedélyező hatósági határozattal szemben, mert nem akarja, hogy az átmenő forgalom növekedjen az ingatlanja előtt, különös tekintettel a nehézgép forgalomra. Pozíció alatt ebben az esetben a felperes keresetét, perbeli állását értjük, mely szerint a felperes a hatósági engedély megsemmisítését kéri.¹⁵⁵ A felperes problémája tehát nem feltétlenül magával a szemétlerakó megépülésével van – hiszen annak szükségességét ő maga is felismeri –, hanem azzal, hogy megváltoznak az életkörülményei a növekvő teherforgalom hatására.¹⁵⁶ Egy közigazgatási per folyamán azonban a bíróság a kereseti kérelemről dönt, ami mindig határozott kell, hogy legyen. A vizsgált példa szerint ezért a felperes, amennyiben el kívánja érni a célját, akkor az engedélyt megadó közigazgatási határozat megsemmisítése érdekében nyújthat be keresetet. Ezzel kapcsolatban pedig több probléma merül fel. Egyrészt a felperes célja nem szükségszerűen az, hogy ellehetetlenítse a hulladéklerakó építését, csupán érdekeinek figyelembe vételét kívánja. Könnyen előfordulhat az is, hogy a hulladéklerakó áthelyezésével sem lesz elégedett a felperes, hiszen valós érdekeit a perben aligha tudja kifejezésre juttatni, így azok ismeretlenek maradnak. Ezen felül a bíróság sincs abban a helyzetben, hogy figyelembe vegye a felperes érdekeit, hiszen a közigazgatási cselekvés jogszerűtlenségére alapított keresetnél egészen más tényezőket kell mérlegelni. A kereseti kérelemhez kötöttség, továbbá a közigazgatási perrend szigorú keretei tehát behatárolják mind a bíróság döntését, mind a döntést meghatározó vizsgálati szempontokat. Az előbb említett körülmények következtében pedig az érdekek figyelembe vételére aligha van lehetőség.¹⁵⁷

A közvetítői eljárás ebben a körben lehetőséget kínál arra, hogy a jogi szempontok mellett egyéb szempontokat is figyelembe lehessen venni azáltal, hogy megoldási, döntési alternatívákat sorakoztat fel, amelyekhez utána érdekeket lehet hozzárendelni. Az előző példánál maradva, elképzelhető, hogy a felperes és a kivitelező is beleegyezne egy elkerülő út megépítésével abba, hogy a hulladéklerakó az eredetileg tervezett helyen

¹⁵⁴ VOSS – BUNTENBROICH *i.m.* 1072.

¹⁵⁵ VOSS – BUNTENBROICH *i.m.* 1072.

¹⁵⁶ VOSS *i.m.* 119.

¹⁵⁷ VOSS – BUNTENBROICH *i.m.* 1074.

épüljön meg. Ez a megoldás pedig jobban megfelel a felek érdekeinek, mint az ítéleti rendelkezés.

III.2.3. Rugalmasság

A közigazgatási per során – akárcsak valamennyi per során – a bíróság az előterjesztett kereseti, illetve viszontkereseti kérelmek korlátai között jár el. Ezt a Kp. is kifejezésre juttatja, és szigorúan meghatározza, hogy milyen esetekben lehet eltekinteni a kereseti kérelemhez kötöttségtől, azaz vehetőek figyelembe hivatalból bizonyos körülmények.¹⁵⁸ A bíróság tehát a per folyamán előterjesztett kérelmekről dönthet, ráadásul szigorúnak és behatároltnak tekinthető perjogi keretek között. A felek érveit, érdekeit annyiban veszi, helyesebben veheti figyelembe a bíróság, amennyiben azoknak jogi szempontból döntése meghozatalánál jelentősége van.¹⁵⁹

Fontos azt is megemlíteni a per kötöttségei körében, hogy a szigorú időbeli keretek sem kedveznek annak, hogy a felek kifejtessék álláspontjaikat.

Az előzőekkel szemben egy közvetítői eljárás során a felek témákat határoznak meg, melyek keretein belül szabadon egyeztethetnek. BADER ebben a körben külön kiemeli, hogy nem korlátozza a feleket szigorú eljárási rend, és nem kell figyelemmel lenniük időbeli korlátokra sem.¹⁶⁰ Mivel a Kp. alapján a peres eljárás legfeljebb két hónapra függeszthető fel, ezért az előző állítás a közvetítői ülések időtartamára igaz.

A rugalmasságnak köszönhetően a közvetítés során a felek olyan kérdéseket is megvitathatnak, amelyeket egy peres eljárás során nem tudnának annak kereteire tekintettel előadni, azonban számukra lényegesek.¹⁶¹ A közvetítői eljárás a rugalmasságának köszönhetően nagyobb valószínűséggel eredményez olyan megoldást a konfliktus feloldása körében, mely elfogadottsági szintje kellően magas ahhoz, hogy a későbbiekben az egyezséget kötő felek tartsák magukat az abban foglaltakhoz.¹⁶²

III.2.4. Egyéni felelősség, önállóság

A közvetítői eljárás során a felek önállóak, és maguk viselik a felelősséget a vita lezárásaképpen születő egyezés tekintetében. Ezt azt jelenti, hogy nem „háríthatják” át

¹⁵⁸ Lásd Kp. 85. § (3) bek.

¹⁵⁹ VOSS *i.m.* 120.

¹⁶⁰ BADER *i.m.* 29.

¹⁶¹ BADER *i.m.* 30.

¹⁶² VOSS *i.m.* 120.

a döntés felelősségét a bíróságra. Mivel az egyéni felelősség és az önállóság a konfliktusrendezés során komoly kihívás elé állítja a feleket, ezért ebben a körben a közvetítőre fontos feladat hárul. A közvetítő feladata ugyanis annak biztosítása a Gisella MÄHLER és Hans-Georg MÄHLER által kifejtettek szerint, hogy a közvetítői eljárás a megfelelő mederben folyjon.¹⁶³ Ezt az eredményt szerintük a közvetítő a megfelelő kommunikációs technikák alkalmazásával érheti el.¹⁶⁴ Így segítheti VOSS és BUNTENBROICH álláspontja szerint is a közvetítő az önállóságon alapuló, kölcsönösen előnyös megoldás kidolgozását.¹⁶⁵

A felek tehát a közvetítői eljárás materiális oldaláért felelnek, a közvetítő feladata pedig biztosítani az „eljárási gondtalanságot”, ami az előző sikerességének záloga.¹⁶⁶ A közvetítő tevékenységének korlátja, hogy az eljárás során nem kerülhet döntési pozícióba.

Az önállóság és egyéni felelősség – hasonlóan a rugalmassághoz és az érdekalapú egyeztetéshez – olyan körülmények, melyek eredményeképpen nő az egyezség elfogadottsági szintje.

III.2.5. Jövőbe tekintés

A peres eljárásokra általánosságban jellemző, hogy mindig egy adott múltbeli tényállás jogi szempontú értékelésére kerül sor annak folyamán. Egy közvetítői eljárás során – a múltbeli események szükséges mértékű figyelembe vétele mellett – hangsúlyosabb szerepet kap a felek későbbi viszonya. Ez a körülmény sok esetben fontos lehet, hiszen a felek szükségszerű egymásrautaltsága a perben született döntést követően sem feltétlenül változik meg.¹⁶⁷

A bírósági eljárás során felmerülő kérdések tehát jellemzően már megtörtént események értékelésére irányulnak, mint például, hogy kinek volt igaza vagy ki járt el helyesen. Ezzel szemben egy közvetítői eljárás során olyan jövőbe tekintő kérdések merülnek fel, melyek valóban fontosak a felek számára, és szó eshet arról is, hogy milyen állapottal elégednének meg a későbbiek során. A közvetítői eljárás során

¹⁶³ MÄHLER, Gisella – MÄHLER, Hans-Georg, *Kriterien für Gerechtigkeit in der Mediation*. In: DIETER, Anne – MONTADA, Leo – SCHULZE, Annedore, *Gerechtigkeit im Konfliktmanagement und in der Mediation*, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 2000., 9.

¹⁶⁴ MÄHLER – MÄHLER *i.m.* 9.

¹⁶⁵ VOSS – BUNTENBROICH *i.m.* 1075.

¹⁶⁶ VOSS – BUNTENBROICH *i.m.* 1075.

¹⁶⁷ BADER *i.m.* 29.

született egyezségek kidolgozása során éppen ezért kiemelkedően fontos szempont az is, hogy azok a jövőben is tarthatók legyenek.

A jövőbeli megvalósíthatóság vizsgálatára hivatott az úgynevezett „megvalósíthatósági próba”, mely keretében a felek modellezik az egyezségükben foglaltak várható következményeit. Fontos ugyanakkor természetesen az is, hogy az ilyen megvalósíthatósági próbák során kidolgozott megoldások megfeleljenek a jogszabályi követelményeknek.¹⁶⁸

III.2.6. Önkéntesség

A perek az egyik fél számára nem önkéntesek. Ezzel ellentétben, a közvetítői eljárásban való részvétel önkéntes alapon történik, és bármikor visszavonható a hozzájárulás. Ennek megfelelően bármelyik fél dönthet úgy a közvetítés során, hogy a továbbiakban nem kíván benne részt venni, és ezt a döntését bármilyen, akár szubjektív indokból is meghozhatja. Az ezzel ellentétes gyakorlat VOSS meglátása szerint a közvetítői eljárás lényegének sérüléséhez vezetne.¹⁶⁹ Gisella MÄHLER és Hans-Georg MÄHLER értelmezésében az önkéntes alapon történő szerveződés, hasonlóan az eddig vizsgált körülmények többségéhez, a szülőti egyezség elfogadottsági szintjét növeli.¹⁷⁰

Érdekes helyzet állhat elő akkor, ha a hatóság és a felek között szerződéses viszony van, és a szerződésben rendelkeznek a felek egy közvetítői klauzuláról. Az előzőekben említett klauzula alapján pedig a bírósághoz fordulás előtt mintegy kötelező a felmerült vita rendezésének megkísérlése közvetítői eljárás keretében.¹⁷¹ Ez az esetkör hazánkban egyelőre nehezen képzelhető el. Érdeemes megjegyezni ugyanakkor, hogy a kötelezettség legfeljebb az eljárás megindításához kötődhet, azonban sohasem jelentheti az egyezség megkötésének megkövetelését is. Ilyen közvetítői klauzulák alkalmazása azonban kétségtelenül inkább a polgári jog területén, azon belül is a nagy cégek egymás közötti viszonyában képzelhető el.¹⁷²

¹⁶⁸ VOSS *i.m.* 121.

¹⁶⁹ VOSS *i.m.* 122.

¹⁷⁰ MÄHLER – MÄHLER *i.m.* 12.

¹⁷¹ VOSS *i.m.* 121., VOSS – BUNTENBROICH *i.m.* 1077.

¹⁷² RABE, Christine – WODE, Martin: *Mediation – Grundlagen, Methoden, rechtlicher Rahmen*, Springer – Verlag, Heidelberg, 2014., 4.

III.2.7. Idő- és költséghatékonyság

A perek időtartama közismerten hosszú, legalábbis egy közvetítői eljáráshoz képest jellemzően hosszabb. Ennek legfőbb oka a bíróságok túlterheltsége. Ezen a bíróságokra nehezedő terhen a Kp. a jogvédelem kiszélesítésével aligha fog enyhíteni. Bizonyos esetekben pedig – mint például egy építési engedély megtagadása kapcsán kialakult jogvita – a jogvédelem hatékonyságát megkérdőjelezheti az elhúzódó bírósági eljárás. A közvetítői eljárás gyorsasága elsősorban a feleken múlik, ők határozzák meg az ülések hosszát és gyakoriságát.

Az időbeli hatékonyság mellett fontos megemlíteni a költséghatékonyságot is. Mivel a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárásnak nincs külön illeték- és jelentősebb költségvonzata sem, illetve a lerótt peres illeték mérsékelhető, ezért a közvetítői eljárás a felek részére egyértelműen költségmegtakarítással jár.^{173 174} A költségmegtakarítás körében kiemeli RABE és WODE, hogy az a bíróságok oldalán is jelentkezik a perek egyezséggel történő gyorsabb rendezése következtében.¹⁷⁵

III.2.8. A felek elégedettsége

Mint ahogyan arról már volt szó, a per során főszabály szerint van egy pernyertes és egy pervesztes fél. Ezen felül további tényezők is szerepet játszanak abban, hogy a felek nem mindig távoznak elégedetten a tárgyalóteremből. Ide kapcsolódik VOSS szerint, hogy a hatósággal szemben álló fél a hatóság perbeli magatartását gyakran ridegnek és elutasítónak ítéli meg.¹⁷⁶ Továbbá a bíróság döntésének korábban már ismertetett korlátaira tekintettel van, hogy a felek egyike sincs megelégedve a bíróság döntésével, hangsúlyozza Uwe ZEPF tanulmányában.¹⁷⁷

A közvetítés során a felek a peres eljárással szemben maguk dolgozzák ki a megoldást a felmerült problémájukra. Ennek megfelelően valamennyi fél részére megvan a lehetőség, hogy részt vegyen annak meghozatalában, kifejttesse álláspontját. A feleknek lehetősége van továbbá arra is a közvetítői eljárás során, hogy minden olyan problémakört megvitassanak, mely álláspontjuk szerint döntésük kialakítása

¹⁷³ A közvetítői eljárás során a szakérő igénybevétele járhat jelentősebb költségekkel.

¹⁷⁴ Itv. 58. §-a alapján

¹⁷⁵ RABE – WODE *i.m.* 6.

¹⁷⁶ VOSS *i.m.* 123.

¹⁷⁷ ZEPF, Uwe, *Mediation im Schatten des Leviathan oder das Verhältnis zwischen hoheitlichem Handeln und Mediation*, Die öffentliche Verwaltung, 2012/16, 631.

szempontjából jelentőséggel bír. A felhozott körülmények eredményeképpen a felek az egyezséget sajátjuknak érzik, ami nyilvánvalóan serkenti a későbbi jogkövető magatartásukat, egyetértve a ZEPF tanulmányában írtakkal.¹⁷⁸

A felek elégedettségét növeli az is, hogy a peres eljárással szemben a közvetítői ülés az ő „nyelvükön” zajlik. A per során ugyanis előfordulhat, hogy a jogi terminológiákat nem ismerő fél nem ért mindent, ami a tárgyalás során elhangzik. ZEPF kiemeli, hogy a felek a közvetítői ülések során általában könnyebben szánják rá magukat, hogy az általuk nem értett kifejezések jelentését megkérdezzék.¹⁷⁹

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás tárgyalása körében joggal merülhet fel az a kérdés, hogy vajon mi indokolja azt, hogy a közigazgatási szerv közvetítői eljárásban vegyen részt. Ezt az összetett kérdést már a dolgozat több ponton érintette. Egyrészről vissza kell utalni a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás megjelenésének okai körében feltárt körülményekre. A közigazgatási szervek igyekeznek működésük során előnyben részesíteni azokat a jogintézményeket, melyek lehetőséget biztosítanak az állampolgárokkal való partneri alapú együttműködésre. Elemzésre került az is, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítés növeli a közigazgatás egészének hatékonyságát, ami valamennyi közigazgatási szerv alapvető érdeke. Kiemelésre került az előző körülmény kapcsán, hogy a vita egyezségkötéssel történő feloldása nemcsak a felek szempontjából előnyös, hanem a közhatalmi jogkörben fellépő szerveknek is alapvető érdeke, hiszen ez az előttük folyó eljárást gyorsítja, valamint nagy eséllyel véglegesen lezárja.¹⁸⁰

Az előző körülményeken felül az egyezségkötés és annak elérése céljából a közvetítői eljárásban való részvétel előnyös lehet a közigazgatási szervnek a következő okból is. A perbeli egyezségkötés sajátossága, hogy a közigazgatási hatósági jogalkalmazásban – a megváltozott jogi környezetben is – lehetőséget nyújt a hatóságnak arra, hogy a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok által védett határozatát a per folyamán módosítsa, visszavonja.¹⁸¹ A Kp. indokolása is kiemeli, hogy „*az egyezség szerepe a bírói út kiszélesedésével és a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati lehetőségek korlátaival összefüggésben fontos szerepet kaphat*”.¹⁸² Ilyen módon a perbeli egyezségkötés több mozgásteret ad a közigazgatási szerv számára, hogy utólag

¹⁷⁸ ZEPF i.m. 632.

¹⁷⁹ ZEPF i.m. 632.

¹⁸⁰ FORGÁCS Anna, *Egyezségek kísérlet*. In: BARABÁS Gergely – BARANYAI Bertold – KOVÁCS András György (szerk.), *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, CompLex Kiadó, Budapest, 2013., 501.

¹⁸¹ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés* i.m. 373.

¹⁸² T/12234. törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról

alakítsa a döntését. A Kp. 83. §-a ugyan lehetőséget nyújt arra, hogy a közigazgatási szerv a per folyamán – a per felfüggesztése mellett – közigazgatási eljárásban orvosolja a jogséreelmet, azonban ez csak a hivatalbóli döntés-felülvizsgálat korlátai között lehetséges. Ezzel szemben a perbeli egyezség során a korábbi döntés módosítható jogszabálysértés hiányában is, vagy az egyéves határidőn túl, sőt akár ismételten is.¹⁸³ Ez a „mozgástér-növekedés” vonzó lehet a közigazgatási szerv számára olyan esetekben, ahol a megelőző eljárásban ugyan a jogszabályoknak megfelelő döntés született, azonban később a döntés meghozatalának alapjául szolgáló körülményekben változás következik be. Olyan új bizonyíték is felmerülhet továbbá, ami a megelőző eljárásban nem állt még rendelkezésre azonban a per folyamán már igen. Ezekben az esetekben a jogvita egyezséggel történő lezárása azért is lehet kedvező a közigazgatási szerv számára, mert így eljárása – és így végső soron a közigazgatás egészének működése – kedvezőbb színben tűnik fel az állampolgárok előtt.

¹⁸³ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 373.

III.3. A közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárás alkalmazása ellenható és azt megnehezítő körülmények

A doktori értekezés korábbi fejezeteiben már utalt rá, hogy a közvetítés alkalmazása a közigazgatási jogviták feloldása során nem tekinthető olyan magától értetődőnek, mint ahogyan arról a felek közötti mellérendeltségen alapuló polgári jogviták esetében vélekednek. Jelen fejezet feltárja azokat a körülményeket, melyek kétségesse teszik a közvetítői eljárás elrendelhetőségét a közigazgatási perekben. Az említett tényezők feltárásának célja nem az, hogy elbizonytalanítsa az olvasót abban, hogy valóban megalapozott jogalkotói döntés volt-e beemelni a közvetítés intézményét a Kp. rendszerébe. Sokkal inkább az, hogy a sokakban joggal felmerülő aggályok élet tompítsa a dolgot. A fejezet elemzésének másik célja pedig, hogy még inkább igazolást nyerjen a dolgot azon hipotézise, miszerint a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás sajátos helyet foglal el a közvetítői eljárások rendszerében.

A soron következő alfejezetek által felölelt témák tekintetében fontos ismételt előrebocsátani, hogy azok akár önálló monográfiák által külön vizsgált kérdések is lehetnének. Ennek megfelelően a dolgot nem is vállalkozik arra, hogy ezen kérdéseket behatóan vizsgálja, azonban arra igen, hogy bemutassa azt, hogy milyen módon állnak kapcsolatban azok a közigazgatási per során elrendelt közvetítés alkalmazhatóságának a kérdésével.

III.3.1. A polgári per és a közigazgatási per koncepcionális különbségeiről

A magyarországi jogtörténet kiemelkedő eseménye volt a 2018. január 1-jén hatályba lépő Kp. által a közigazgatási bíráskodás perrendi önállóságának elismerése. A korábban különleges polgári perként kezelt közigazgatási per ugyanis sok szempontból lényeges különbséget mutat a magánjogi jogviták elbírálását célzó polgári pertől. Ezeknek az eltéréseknek a vizsgálata jelen doktori értekezés számára több szempontból is értékkel bír. A polgári per és a közigazgatási per mögött meghúzódó koncepcionális különbségek – ezen belül is a közigazgatási per kiemelt jogvédelmi célja – azok, melyek megkérdőjelezzik a közvetítés elrendelhetőségét a közigazgatási perekben.

A polgári per és a közigazgatási per koncepcionális különbségeinek tárgyalása körében először is az említett perek céljai közötti különbségre kell felhívni a figyelmet. A Pp. preambulumban foglaltak szerint a törvény megalkotása mögött az alábbi

indokok állnak: „a magánjogi jogviták tisztességes eljárás elvén nyugvó rendezése és az anyagi jogok hatékony érvényre juttatása...”. A Kp. preambuluma ebben a körben a következők szerint rendelkezik: „a közigazgatási bíróságok által a közigazgatás jogsértő tevékenységével szemben nyújtott jogvédelem és jogorvoslat biztosítása...”. A Kp. további rendelkezést is tartalmaz a törvény célját illetően, amikor a bíróság feladatát szabályozó 2. §-ának (1) bekezdésében a következők szerint rendelkezik: „a bíróság feladata, hogy eljárásával a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéssel szemben – erre irányuló megalapozott kérelem esetén – hatékony jogvédelmet biztosítson.” Már az ismertetett rendelkezésekből is jól látható, hogy a két perrendtartás megalkotása mögött lényegesen eltérő célok húzódnak meg. A két per célja között a leglényegesebb eltérés a jogvédelem biztosításának „dimenziójában” van. A közigazgatási bíráskodásnak ugyanis nem csupán a szubjektív jogvédelem biztosítása a célja, hanem egyúttal a tárgyi jogrend és a közérdek védelme. Célja továbbá a közigazgatási szervek jogalkalmazói gyakorlatának irányítása, valamint a közigazgatási jog dogmatikájának fejlesztése.

A közigazgatási per során tehát nem pusztán két magánérdek feszül egymásnak, hanem megjelenik a közérdek is, amely a tárgyi jog védelmében ölt testet. A szubjektív jogvédelem fontosságáról sem szabad ugyanakkor megfeledkezni.¹⁸⁴ A közigazgatási ügyekben eljáró bíróság ugyanis a jogállamiságból fakadó azon alkotmányos követelésnek is eleget kell, hogy tegyen, mely szerint az egyén részére a közigazgatás jogellenes cselekményeivel és mulasztásával szemben védelmet nyújtson.¹⁸⁵ A hatékony jogvédelem alapelvének immanens tartalma, hogy annak érvényre juttatása a bíróságnak hivatalból is feladata egyes kirívó esetekben. Nem bízható pusztán a felperes tudására, lehetőségeire – azaz a rendelkezési jogának tényleges határait kijelölő körülményekre – a közigazgatás feletti ellenőrzés tényleges megvalósulása. A rendelkezési jog, mint alapelv mellett ugyanis az is fontos alapelv, hogy a tényállás meghatározása során a bíróságnak akár hivatalból is intézkednie kell a tényállás tisztázása érdekében. Ennek oka, hogy a peranyag szolgáltatásában való sikertelenség nem csak az arra köteles fél érdekét fogja sérteni, hanem a közérdeket is. Ezt pedig bizonyos esetekben nem lehet megengedni.¹⁸⁶ A közigazgatási per során eljáró bíróságnak a szubjektív jogvédelem tehát akkor is feladata, ha az ügyfél a jogsértést nem elég ügyesen állítja és

¹⁸⁴ ROZSNYAI Krisztina, *A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban*, ACTA HUMANA, 2013/1., 122.

¹⁸⁵ ROZSNYAI *A hatékony jogvédelem biztosítása ... i.m.* 122.

¹⁸⁶ 2014.El.II.F.1/7 számú összefoglaló vélemény a közigazgatási perjogról

bizonyítja.¹⁸⁷ A hatékony jogvédelem elvének folyamányai többek között a bíróság tájékoztatási kötelezettségében, a keresetváltoztatás, a hivatalbóli bizonyítás és a bizonyítási teher sajátos szabályaiban is jelentkeznek.¹⁸⁸

A közigazgatási bíráskodás alkotmányos szintű kötelezettségével, nevezetesen a közigazgatás feletti bírósági kontroll biztosításának kötelezettségével a következő fejezetben részletesen foglalkozik a dolgozat. A koncepcionális különbségek körében is fontos volt ugyanakkor érintőlegesen foglalkozni a kérdéssel, hiszen a közigazgatási bíráskodás e fontos feladata indokolta többek között azt, hogy a közigazgatási per szabályai önálló perrendtartásba kerüljenek, és abban az előző bekezdés végén említett garanciális jellegű intézkedések jelenjenek meg. A már bíróság elé került jogvita „elterelése” esetén felmerül a kérdés, hogy az említett garanciális szabályok érvényesülése nélkül megfelelő jogvédelemben részesül-e a közvetítői eljárást választó magánfél. Ezt a jogvédelmet elsősorban az egyezséget vizsgáló bírónak kell biztosítania, azonban a közvetítőre is fontos feladat hárul. A közvetítő saját eszközeivel maga is köteles biztosítani azt, hogy a felek közötti eljárási egyenlőség megmaradjon a közvetítés során.

A polgári per és a közigazgatási per célja közötti eltéréseken túl egyéb különbségek is vannak a két perrendtartás között. PRIBULA László tanulmányában rámutat, hogy a közigazgatási per és a polgári per között jelentős különbségek vannak a felek viszonyából szemlélődve és a bíróság kötelezettségeit tekintve.¹⁸⁹ Ez abból következik, hogy a közigazgatási perekben a bíróságok két különböző súlyú és így nem teljes mértékben egyenrangú fél jogvitájában döntenek.¹⁹⁰ A közigazgatási pereket illetően azt is hangsúlyozni kell, hogy a felek esetében az egyenlőség ténylegesen jogi, s ezen belül eljárásjogi szempontból állapítható meg, valójában szakmai vagy szociológiai értelemben a felek nyilvánvalóan nem egyenlők. A közigazgatási perek egyik állandó résztvevője – rendszerint alperesként – a közhatalom, illetve annak valamely szervezetrendszer, a hozzá kapcsolódó szakmai lehetőségekkel és háttérrel.¹⁹¹ Szociológiai szempontból egy adott területen működő professzionális szervezetről van szó, számos kizárólagossággal, s ennek döntését teszi vitássá független fórum előtt az ellenérdekű fél.¹⁹² Mindebből

¹⁸⁷ ROZSNYAI *A hatékony jogvédelem... i.m.* 122.

¹⁸⁸ 2014.El.II.F.1/7 számú összefoglaló vélemény a közigazgatási perjogról

¹⁸⁹ PRIBULA László, *The new administrative procedure code in Hungary*, Studia Universitatis, 2018/2, 31.

¹⁹⁰ ROZSNYAI *A hatékony jogvédelem... i.m.* 122.

¹⁹¹ 2014.El.II.F.1/7 számú összefoglaló vélemény a közigazgatási perjogról

¹⁹² 2014.El.II.F.1/7 számú összefoglaló vélemény a közigazgatási perjogról

következik, hogy a közigazgatási peres eljárás speciális alapelveinek mindenekelőtt az ügyfelek hatékony jogvédelmét és a közérdek érvényre juttatását kell biztosítania.¹⁹³

PETRIK ebben a körben arra helyezi a hangsúlyt, hogy a közigazgatási bíráskodás a közjogi-közigazgatási jogviszonyok megítélésének bírói fóruma. Kifejti továbbá, hogy „a közigazgatási bíráskodás hatálya legtöbbször a közhatalmi jogosítványokat gyakorló állami, önkormányzati és más szervek egyoldalúan kötelező, eseti határozatainak felülvizsgálatára terjed ki, valamint – kevésbé széles körben – a közjogi-közigazgatási jogviszonyból eredő jogviták elbírálására.”¹⁹⁴ A polgári bíráskodás hatálya az előzőekkel szemben a felek mellérendelt helyzetben, igen széles körű szabadság mellett kötött jogviszonyainak elbírálására terjed ki. A felek közötti egyensúlyhiányos helyzet kiküszöbölése céljából garanciális jellegű intézkedések kerültek beiktatásra a Kp. szabályanyagába, mely intézkedések a polgári perrendtartás szabályrendszerében nem lennének elfogadhatók.¹⁹⁵ A jogvédelem hatékonyságához szükség van ugyanis a fegyveregyenlőséget megteremtő szabályokra is, számos esetben a felek jogait és kötelezettségeit, és ezzel összefüggésben a bíróság szerepét a polgári perjogtól eltérően szükséges meghatározni. Nagyon fontos továbbá az is, hogy időben is hatékony legyen a jogvédelem: olyan szabályokra van szükség, amelyek minél koncentráltabb pertvitelt tesznek lehetővé, és minél több lehetőséget adnak a bíróság általi végérvényes rendezésre.¹⁹⁶ Ez szoros összefüggésben áll a közigazgatás szerepének újraértékelésével, a szolgáltató állam és közigazgatás megteremtésére irányuló törekvésekkel.¹⁹⁷

A polgári per és a közigazgatási per közötti egyik legfontosabb különbség az, hogy a közigazgatási pert jellemzően egy közigazgatási eljárás előzi meg. Amint arra maga az Alkotmánybíróság is rámutatott, a közigazgatási szerv előtti eljárás és a bírósági eljárás egymással szoros viszonyban állnak, egymást kiegészítő és egymást ellensúlyozó szerepük van.¹⁹⁸ A Kp. megjelenését megelőzően, az 1952-es Pp. szabályanyagának alkalmazása során a már említett alaphelyzetben és feladatban történő eltérés igen gyakran azt eredményezte, hogy az általános perjogi szabályok csak nehezen tették

¹⁹³ Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről (Letöltve: <https://www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20perrendtart%C3%A1s%20koncept%C3%B3j%C3%A1nak%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf> (Letöltés dátuma: 2020. február 2.)

¹⁹⁴ PETRIK Ferenc, *A Közigazgatási Bíráskodás Fejlődése*. In: PETRIK Ferenc (szerk.), *A közigazgatási perrendtartás magyarázata*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017., 25.

¹⁹⁵ PRIBULA i.m. 31.

¹⁹⁶ T/12234. törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról

¹⁹⁷ 2014.El.II.F.1/7 számú összefoglaló vélemény a közigazgatási perjogról

¹⁹⁸ 71/2002. (XII.17.) AB határozat

értelmezhetővé azt a tényt, amely a közigazgatási pert mindig is jellemezte: nevezetesen a pert megelőző hatósági eljárást.¹⁹⁹ A megelőző eljárás során külön törvényben szabályozott eljárási cselekményekre került sor, s szintén törvényben szabályozott módon a perben már rendelkezésre áll egyfajta tényállás.²⁰⁰ Ez az eltérés nyilvánvalóan befolyással lesz a közvetítői eljárás lefolytatására is, mintegy behatárolva azt. A polgári jog tárgykörében felmerülő jogviták feloldása során alkalmazott közvetítői eljárások során javarészt nincs semmiféle megelőző eljárás és olyan tényállás, amelyre figyelemmel kellene lenni. Ezek a közvetítői eljárások többségében akkor tudnak sikeresek lenni, ha a felek kizárólag a jövőbe tekintenek, és a múltban történt események taglalása nélkül próbálnak megoldást találni konfliktusukra. A közigazgatási perben elrendelt közvetítés során ugyanakkor szükséges bizonyos fokig a megelőző eljárásban keletkezett és a felek viszonyát alapjaiban véve meghatározó tényállásból kiindulni. Ez a körülmény eleve egy másfajta szerkezetű és szemléletű közvetítői eljárás lefolytatását indokolja, ahol az „általánostól” eltérő módon a felek jövőbeli viszonyán való hangsúly megtartása mellett a múlt is fontos – vagy legalábbis fontosabb – szerepet kap. A felek valamelyike – jellemzően a magánszemély – által sérelmesnek ítélt múltbeli események bizonyos fokig szükségszerű megvitatása elnehezíti a közvetítést. Könnyebb helyzetben van a közvetítő, amennyiben a felekkel a múlt sérelmeit félretéve tudnak a jövőre koncentrálni, így nem kell a közvetítés során ismételten átélni a konfliktust.

A közigazgatási per sok szempontból különbözik a polgári pertől és a Kp.-ban megjelenő „jogvédelmi” rendeltetésű eljárásjogi szabályok és jogintézmények mind fontos célt szolgálnak, mint ahogyan arra az előzőekben a doktori értekezés rámutatott. Magának a közigazgatási pernek is eltér a rendeltetése, célja a polgári pertől. Felmerülhet a kérdés, hogy az állampolgárok hatékony jogvédelmét és tényleges eljárási szempontú egyenlőségét lehet-e biztosítani a közvetítői eljárás során, vagy az csupán a közigazgatási per folyamán biztosítható megfelelő módon. Azt, hogy a tárgyalótermet elhagyva a közigazgatási szerv túlsúlya ne érvényesüljön egy, a perhez képest kötetlenebb közvetítői eljárás során, azt álláspontom csak a közvetítő ülésvezetése biztosíthatja. Neki kell figyelemmel lenni arra a körülményre is, hogy a felek a közvetítői eljárás során legalább eljárási szempontból egyenrangú félként egyeztethessenek.

¹⁹⁹ 2014.El.II.F.1/7 számú összefoglaló vélemény a közigazgatási perjogról

²⁰⁰ 2014.El.II.F.1/7 számú összefoglaló vélemény a közigazgatási perjogról

III.3.2. A közigazgatás feletti bírósági kontroll elenyészése

Az előzőekben részben érintett kérdést, a közigazgatási bíráskodás jogvédelmi célját és annak összefüggéseit a közvetítői eljárás elrendelhetőségével jelen fejezetben – annak kiemelkedő jelentősége miatt – indokolt részletesen bemutatni.

A közhatalom gyakorlásának ellensúlyozását a közigazgatás jogi keretek közé szorítása hivatott biztosítani. A közhatalom gyakorlása nem járhat korlátlan cselekvési lehetőséggel, a közigazgatás csak azokat a cselekvéseket fejtheti ki, amelyeket a jogi keretek számára lehetővé tesznek.²⁰¹ Az Alkotmánybíróság is több eseti döntésében rámutatott, hogy a közhatalom birtokában eljáró közigazgatási és más szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között kell, hogy meghozzák döntéseiket.²⁰² Ez az ellenőrzés, kontroll mindazon eljárásokat jelenti, amelyek során valamely közigazgatási szerv tevékenységét egy – közigazgatási vagy más – szerv megvizsgálja, értékeli és az esetek egy részében befolyásolja.²⁰³ Ez alapján a definíció alapján a kontroll magában foglalja mindazt, amit egyfelől a közigazgatási intézményrendszeren belül felügyeleten, ellenőrzésen, irányításon és vezetésen, másfelől amit kormányzáson és alkotmányos ellenőrzésen értünk.²⁰⁴ Különösen fontos a kontroll akkor, ha ezek az aktusok a szervezeten kívülre irányulnak, de akkor is, ha a közigazgatáson belüli címzettek alapvető jogait érintik. Minden esetben szükséges a törvények betartásának a kormányzó hatalomtól elkülönült, semleges szervezet, vagyis a bíróságok általi ellenőrzése.²⁰⁵ PETRIK Ferenc a közigazgatás külső kontrolljának fontossága kapcsán kiemeli: *„Nincs olyan tökéletes állam, amely belső kontrollal ki tudná küszöbölni, hogy az intézkedések között részrehajlóan jogsértő ne legyen. ... ezért a jogsértés megszüntetését nem lehet az érdekeltekre bízni, a jogalkalmazásban előforduló törvénytiségek kiküszöbölését külső ellenőrzéssel kell biztosítani”*.²⁰⁶

²⁰¹ KALAS Tibor, *I. rész elméleti alapok*. In: TORMA András (szerk.), *Közigazgatási jog I. – Magyar közigazgatási jog általános rész I.*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2016., 38.

²⁰² 5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [37], korábban: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

²⁰³ VARGA Zs. András, *Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei*. In: PATYI András (szerk.), *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012., 134-135.

²⁰⁴ VARGA ZS. i.m. 135.

²⁰⁵ Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről

²⁰⁶ PETRIK *A közigazgatási perrendtartás...*i.m. 25.

A közigazgatás kontrolljának kiemelkedő eszköze a közigazgatási bíráskodás. Egy jogállamban a közigazgatás jogszerűségének legfontosabb garanciája az, hogy kifelé irányuló tevékenységének törvényességét a bíróságok vizsgálhatják. BIBÓ István szavaival élve: „*a modern jogi állam nevét csak az olyan állam érdemli meg, mely a végrehajtó hatalom bármiféle jogsértő aktusával szemben lehetővé teszi a pártatlan fórumhoz való fordulást.*”²⁰⁷ Ez a mai viszonyok között azt jelenti, hogy az arra jogosult kérelmére a bíróság megvizsgálja a közigazgatási cselekvés törvényességét, és amennyiben törvénysértést állapít meg, annak kiküszöbölése iránt intézkedik: hatályon kívül helyezi a közigazgatási döntést, szükség esetén új eljárás lefolytatására kötelezi a közigazgatást, vagy meghatározott feltételekkel meg is változtathatja a bíróság a közigazgatás döntését.²⁰⁸ Más jellegű jogsértéseknél aktív cselekvésre kötelezheti a közigazgatást, így például eljárások lefolytatására, döntések meghozatalára vagy közigazgatási szerződésből eredő kötelezettség teljesítésére.²⁰⁹

A közigazgatási bíráskodás jelentőségét mutatja, hogy az arra vonatkozó alapvető szabályokat alkotmányos rendelkezések rögzítik. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése szabályozza a jogorvoslathoz való jogot, amely szerint: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*”²¹⁰ A bíróságok feladatáról az Alaptörvény 25. cikkének (1) és (2) bekezdései rendelkeznek. E szerint a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el.²¹¹ A bíróság dönt – többek között – a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.²¹²

Az előző rendelkezések jelentik tehát a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapját, azonban a közigazgatási bíráskodás és a jogállamiság fogalma olyan szorosan összefügg, hogy az Alaptörvény Alapvetésének azon mondata is figyelmet érdemel, miszerint „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”²¹³ TRÓCSÁNYI László is kiemeli, hogy a közigazgatási bíráskodás és a jogállam fogalma szoros kapcsolatban áll

²⁰⁷ BIBÓ István, *Bibó István munkái centenáriumi sorozat 1 - Az államhatalmak elválasztása*, Argumentum kiadó – Bibó István Szellemi Műhely, Budapest, 2011., 290.

²⁰⁸ ROZSNYAI Krisztina, *A közigazgatás törvényes működése feletti külső kontroll*. In.: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános Rész I.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019., 54.

²⁰⁹ ROZSNYAI Krisztina *A közigazgatás törvényes működése feletti külső kontroll...i.m.* 54.

²¹⁰ ROZSNYAI Krisztina *A közigazgatás törvényes működése feletti külső kontroll...i.m.* 54.

²¹¹ Alaptörvény 25. cikk (1) bek.

²¹² Alaptörvény 25. cikk (2) bek.

²¹³ Alaptörvény B) cikk (1) bek.

egymással, ugyanis a jogállamiság egyik kritériuma a közigazgatás cselekvéseinek bíróságok útján történő ellenőrizhetősége.²¹⁴ A jogállamiság egyik részeleme tehát a közigazgatás jog alá rendeltsége, legalitása, aminek alapvető szervezeti és hatásköri garanciája, hogy a bíróságok öröködnék a közigazgatás törvényessége felett. Az, hogy a jogállamiságból fakadó és annak lényegét adó feltétlen követelmény valóban érvényesüljön, szükségessé teszi a közigazgatási döntések – ezen belül kiemelten a hatósági döntések – bíróság általi felülvizsgálatát.²¹⁵ Ezt a tételt erősíti, hogy az Alaptörvény immár külön, az Alapvetések C) cikk (1) bekezdésében kimondja: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”²¹⁶ Ez az elv egyszerre jelenti a korlátlan hatalom kizártságát, a hatalmi ágak elválasztását, egyensúlyát és együttműködését. Korlátlan és korlátozhatatlan hatalom jogállamban nincs, bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. Az egyensúly megteremtésének egyik eszközét fogalmazza meg az Alaptörvény 25. cikkének (2) bekezdése, mely a független és pártatlan bíróságok igazságszolgáltatási feladatai közé építi be a közigazgatási határozatok törvényességéről való döntést.²¹⁷ TRÓCSÁNYI érvelése szerint ezt a feladatot azért a bíróságok kapták, mert az állampolgárok számára a jogvédelmet részrehajlás és elfogultság nélkül kell nyújtani, így a bírói szervek tűntek a legalkalmasabbnak a közigazgatási szervek cselekvéseivel szembeni panaszok elbírálására.²¹⁸

A közigazgatási bíráskodás egyik régóta vitatott kérdése az, hogy annak szubjektív vagy objektív jogvédelmi funkciója-e a hangsúlyosabb. A kérdéssel már maga BIBÓ is foglalkozott és rámutatott arra, hogy „...nem az az értelme, hogy a jogszerűség követelményén ma kevesebb hangsúly volna, hanem inkább az, hogy a közigazgatási jogszerűségnek egy szűk, merőben az egyén oldaláról való szemlélete helyébe egy általánosabb és elmélyültebb szemlélet lép, mely a közigazgatás jogszerűségét nemcsak az egyének, hanem az egész közösség érdekének és ügyének tekinti.”²¹⁹

Mint ahogyan arról az előző fejezetben érintőlegesen szó esett, a közigazgatási bíráskodás szubjektív jogvédelmi célja nem más, mint az egyének hatékony jogvédelme

²¹⁴ TRÓCSÁNYI László, A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Országos Műszaki Információs Központ és Könyvtár, Budapest, 1990., 1.

²¹⁵ GYURITA E. Rita, Jogorvoslati eljárások kérelem alapján. In: PATYI András (szerk.), Hatósági eljárásjog a közigazgatásban, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012., 477.

²¹⁶ ROZSNYAI Krisztina A közigazgatás törvényes működése feletti külső kontroll...i.m. 54.

²¹⁷ Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről

²¹⁸ TRÓCSÁNYI A közigazgatási bíráskodás egyes i.m. 2-3

²¹⁹ BIBÓ Bibó István munkái...i.m. 291

az állam indokolatlan beavatkozásaival, jogsértő aktusaival szemben.²²⁰ A közigazgatási bíráskodás szubjektív jogvédelmi célját hangoztató nézetek és rendszerek szerint a közigazgatási pereket tárgyaló bíróságokhoz benyújtott kereset nem is szolgál más célt, csupán a kérelmező jogainak védelmét.²²¹ Amennyiben a Kp. fentebb hivatkozott 2. §-ának (1) bekezdését olvassuk, egyértelmű, hogy a Kp. a szubjektív jogvédelmet tekinti elsődlegesnek.²²²

A közigazgatási bíráskodás szerves kapcsolata a jogállamisággal, valamint a hatalommegosztás elvével ugyanakkor azt is jelenti, hogy a közigazgatási határozatok törvényességéről való döntés során a bíróság objektív jogvédelmi, azaz a tárgyi jogrend érvényesülését biztosító feladatokat is ellát. Az objektív jogvédelem a tárgyi jog, a jogrend – és ezen keresztül a közérdek – védelmére irányul. Célja, hogy olyan törvénysértések se legyenek, amelyek nem sértenek alanyi jogot.²²³ A közigazgatási szervek tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Működése – a tevékenységengedélyezés és felügyelet útján – emellett közvetlen hatással van a nemzeti jóvedelmet előállító, munkahelyeket teremtő és fenntartó gazdasági szereplőkre is. A törvénysértő határozat révén nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az érintett számára kedvező, ám törvénysértő határozat pedig a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti. A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata során a közérdeket megjelenítő és érvényre juttató mechanizmusokat kell ezért kialakítani és fenntartani.²²⁴ Az objektív jogvédelmi rendszerben tehát közérdeknek tekintik a közigazgatás törvényes működését, s így a közigazgatási bíráskodásnak nemcsak az a célja, hogy visszaállítsa a törvénysértő közigazgatási aktus által megbontott egyensúlyt, azaz a kérelmező az őt megillető jogokat megkapja, hanem célja az is, hogy biztosítsa a törvényesség érdekében a közigazgatási tevékenység jogi szempontból történő aggálytalanságát.²²⁵

²²⁰ Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről

²²¹ TRÓCSÁNYI *A közigazgatási bíráskodás egyes i.m.* 111

²²² ROZSNYAI Krisztina, *A közigazgatási perekről általában.* In.: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános Rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017., 334.

²²³ ROZSNYAI Krisztina *A közigazgatás törvényes működése feletti külső kontroll...i.m.* 56.

²²⁴ Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről

²²⁵ TRÓCSÁNYI *A közigazgatási bíráskodás egyes... i.m.* 110

A közigazgatási bíráskodásnak tehát kiemelkedő jelentősége van az egyéni érdekek és a közérdek védelme szempontjából. Vizsgálni kell azt a kérdést, hogy a közvetítés elterelve – majd később visszacsatornázva – az adott ügyet a peres útról, megghiúsítja-e bizonyos fokig ezzel a közigazgatási bíráskodás objektív és szubjektív jogvédelmi célját. Mielőtt ennek a kérdésnek a megválaszolására vállalkozik a dolgozat, szükséges ismételten felhívni a figyelmet arra, hogy jelen doktori értekezés által bemutatott közvetítői eljárás bírósági közvetítés. A közvetítői eljárás elrendelésével tehát a jogvita „nem hagyja el a bíróság épületét”.

A szubjektív jogvédelmi funkció érvényesülésének csorbulása aligha merül fel álláspontom szerint. Ennek legkézenfekvőbb oka az, hogy a közvetítői eljáráson való részvételhez és az egyezségkötéshez valamennyi fél hozzájárulására szükség van. Ily módon a közvetítés még talán az ítélethozatalnál is jobban szolgálja a szubjektív jogvédelmet, mivel a magánfél csak olyan egyezséghez járul hozzá, ami az érdekeinek megfelel. A szubjektív jogvédelmi funkció megvalósulását szolgálja továbbá az egyezség feletti bírói kontroll is.

Az objektív jogvédelmi funkció érvényesülése problémákat vethet fel. A hatóságok jogalkalmazásának célja ugyanis valamilyen közérdek érvényesítése, ezért fontos, hogy a hatósági jogalkalmazás és az annak törvényességét felülvizsgáló közigazgatási bíráskodás átlátható legyen. Ebben a körben pedig a bírósági eljárás, illetve annak nyilvánossága nem csupán a közigazgatási hatóságok felelősségre vonhatóságát teszi lehetővé, hanem azt is, hogy a közérdek érvényesülése biztosított legyen.²²⁶ Ez a tényező pedig komoly aggályokat vet fel a közvetítői eljárás közigazgatási perekhez kapcsolódó alkalmazhatósága tekintetében. A közigazgatási per és annak hosszú idő alatt kialakult garanciái ugyanis többek között arra hivatottak, hogy a hatóság hatáskörét ne visszaélés szerűen, hanem a törvényeknek és így a közérdeknek megfelelően gyakorolja.²²⁷ A közvetítői eljárás ugyanakkor nem nyilvános, így fennáll a veszély, hogy a közérdek mintegy privatizálódik, annak megfelelő védelmére nem helyeződik kellő hangsúly.

Az objektív jogvédelem megvalósulásának legfontosabb biztosítéka az, hogy a felek egyezségéhez bírói jóváhagyás nélkül nem fűződik joghatás. Fontos ugyanakkor az is, hogy a felek szabadsága az egyezség szövegének megfogalmazása körében nem teljeskörű. A felek nem köthetnek ugyanis egyezséget arról, hogy a közigazgatási

²²⁶ BOYRON *i.m.* 286.

²²⁷ BOYRON *i.m.* 287.

tevékenység által megvalósított jogsértés nem volt jogsértés. Ez a rendelkezése is azt szolgálja, hogy a közigazgatási per objektív jogvédelmi funkciója egyezségkötés esetén is biztosított legyen. A felek közötti egyezség létrejöttének feltétele tehát, hogy az egyezség nem lehet jogszabályba ütköző, vagyis az egyezségkötés nem irányulhat a jogszabály megkerülésére, a közigazgatási eljárások objektív jogvédelmi funkciójának csorbítására.²²⁸ Ennek biztosítása az egyezséget jóváhagyó bíróságra hárul, ebben a körben azonban kizárólag az egyezség jogszerűségét vizsgálhatja, és pusztán azon az alapon nem tagadhatja meg a jóváhagyást, hogy saját döntése alapján másik jogszerű döntést hozott volna. Így például, ha egy egyezségben foglalt bírság mértéke jogszerű a bíróság nem tagadhatja meg a jóváhagyást azzal az indokkal, hogy magasabb bírságot is ki lehetett volna szabni.²²⁹

Mindezek alapján elmondható, hogy a közvetítés során született egyezséget megvizsgáló bíróra nem kisebb feladat hárul, mint annak megítélése, hogy a Kp. garanciális intézkedései nélkül lefolytatott közvetítés során megvalósult-e a közigazgatási per szubjektív és objektív jogvédelmi célja. Amennyiben a bíróban az a meggyőződés alakul ki, hogy ezek a célok nem vagy nem teljes körűen valósultak meg, úgy az egyezség nem hagyható jóvá.

III.3.3. A közigazgatás társadalmi rendeltetése

A doktori értekezés a korábbi fejezetekben rámutatott, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítés felvet bizonyos alkotmányjogi aggályokat és kérdéses lehet az is, hogy az állampolgárok számára mennyire előnyös az abban való részvétel. Szót kell ejteni ugyanakkor arról a körülményről is, hogy a közigazgatási szervek részvételi lehetőségének megléte vagy annak hiánya sem magától értetődő. A közigazgatás, mint szervezet ugyanis nem öncélú, hiszen a cselekvései az embereket, a közösséget szolgálják, és a közös ügyek ellátását veszik célba. A latin *administrare* szó jelentése sem csak „igazgatni”, hanem „szolgálni”, „ügyet hivatalból ellátni”, s ez a közigazgatás lényegére is rámutat. Valamennyi közigazgatási cselekvés az embert, illetve a közösséget szolgálja, a közös ügyek ellátást jelenti.²³⁰ A közigazgatás alapvető

²²⁸ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 376.

²²⁹ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 376.

²³⁰ ROZSNYAI Krisztina, *A közigazgatásról általában.* In.: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános Rész I.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019., 28.

rendeltetése a közcélok és a közérdek érvényesítése.²³¹ A közigazgatás tehát társadalmi szempontból kiemelten fontos feladatokat, közfeladatokat lát el.

A közfeladat alatt BENDE-SZABÓ Gábor egy gyűjtőfogalmat ért, mely alá beletartoznak mindazon feladatok, hatáskörök, illetve hatósági jogkörök, amelyeket jellemző módon valamely állami vagy önkormányzati szerv, vagy kivételesen magánszervezet lát el, illetve gyakorol.²³² A közfeladat lényegi vonásai közé tartozik, hogy azt jogszabály határozza meg, továbbá annak ellátását egészben vagy részben az államháztartás valamely alrendszere finanszírozza. A közfeladatok markáns szeletét képezik a közigazgatási feladatok, amelyek keretében az egyes feladatok ellátását, hatáskörök gyakorlását állami vagy önkormányzati közigazgatási szerv, illetőleg kivételesen magánszervezet valósítja meg.²³³ A közfeladatnak olyan feladat minősülhet, melynek ellátása túlmutat az egyéni érdekeken és akár azokkal szemben is megérdemli a közhatalom birtokában történő érvényesítést.²³⁴ A közigazgatás tevékenysége tehát közfeladat ellátására irányul, mely már magából a fenti fogalom-meghatározásokból is kitűnik.

A közigazgatási szerv tevékenységének célja a közfeladat ellátása. A jogszabályban meghatározott közfeladatok ellátása érdekében a közigazgatási szervek a szintén jogszabályokban meghatározottak szerint járnak el. Mindezek alapján úgy tűnik, hogy a közfeladatok teljesülésének kérdése nagyon is objektív. Kérdéses tehát, hogy amennyiben a hatósági határozat meghozatalának alapjául szolgáló körülmények nem változtak meg, és a határozat megfelel a jogszabályoknak, van-e helye a közigazgatási szerv részéről a közvetítői eljárásban való részvételnek. A közigazgatási szerv számára „kényelmesebb és biztonságosabb” lehetőségnek tűnhet a közvetítői eljárás elkerülése, különösen azért, mert az esetek többségében a megelőző eljárás során hozott határozatának felülbírálásáról van szó a per folyamán. A kérdéses határozatot pedig a közigazgatási szerv jogszerűnek tartja (hiszen azt maga hozta az irányadó jogszabályok alapján), így nincs oka az esetek többségében a per helyett más vitarendezési megoldást választani. Okkal bízik ugyanis a per számára kedvező kimenetelében. A dolgozatban feltárt előnyök lehetnek azok, melyek a közigazgatási szervet arra sarkallják, hogy a vita konszenzuson alapuló rendezését válassza.

²³¹ ROZSNYAI *A közigazgatásról általában i.m.* 22-23.

²³² BENDE - SZABÓ Gábor, *A közigazgatás szervezetrendszere*. In: KILÉNYI Géza (szerk.), *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*, Wolters Kluwer, Budapest, 2008., 105.

²³³ BENDE-SZABÓ *A közigazgatás szervezetrendszere...i.m.* 105.

²³⁴ PATYI András – VARGA Zs. András, *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2013., 48.

IV. A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás alkalmazhatóságának egyes kérdései

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás kutatásának talán legfontosabb kérdése – legalábbis a gyakorló jogászok számára – annak megválaszolása, hogy mely Kp. hatálya alá tartozó ügycsoportok tekintetében van helye, illetve értelme a közvetítői eljárás lefolytatásának. Az „értelme” szó használata talán kissé erőteljes megfogalmazásnak tűnhet. Nem téveszthető ugyanakkor szem elől, hogy a Kp. az egyezségkötés – és így a közvetítés – feltételeként nem csak azt rögzíti, hogy annak lehetőségét jogszabály ne zárja ki, hanem azt is, hogy a jogvita tárgya tegye azt lehetővé és ésszerű időn belül esély mutakozzon arra.²³⁵ Ezen feltételek közül a jogszabályi kizártság hiánya és az ésszerű idő követelményének való megfelelés könnyebben értelmezhető. Ezzel szemben annak megítélése, hogy a jogvita tárgya milyen esetekben teszi lehetővé az egyezségkötés lehetőségét, komolyabb kihívás elé állíthatja a jogalkalmazót.

Jelen dolgozat megkísérel egy olyan „szempontrendszert” kialakítani, ami talán a gyakorló jogászoknak is iránymutatásul szolgálhat. Vannak ugyanis olyan körülmények álláspontom szerint, melyek arra utalnak, hogy a jogvita tárgya lehetővé teszi az egyezségkötést. Fontos kihangsúlyozni azt is, hogy mivel az egyezségkötés és az azt elősegítő közvetítői eljárás – a közvetítés különösen – együttműködést követel meg a felek között, ezért az egyedi ügyben mindig vizsgálendő a felek egymáshoz való hozzáállása is.

A dolgozat jelen fejezetében valamennyi olyan körülményt igyekszik feltárni, melyek szerepet játszanak annak meghatározásában, hogy milyen, a Kp. hatálya alá tartozó ügyekben lehet helye közvetítői eljárás lefolytatásának. A kérdés megválaszolása alapos vizsgálódást tesz szükségessé. A releváns tényezők feltárását és elemzését követően a dolgozat egy szempontrendszert állít fel, mely alapján megalapozott következtetést lehet levonni arra vonatkozólag, hogy a jogvita tárgya az adott ügyben lehetővé teszi-e az egyezségkötést. Ezen a ponton igazolást nyert a doktori értekezés harmadik tézise is, miszerint a közigazgatási perekben közel sem minden esetben van helye a jogvita egyezséggel történő lezárásának és így a közvetítői eljárás elrendelésének sem. Ez a körülmény alapvető eltérés a polgári perben tapasztaltakhoz képest. A Pp. szabályai alapján lefolytatott perek esetében ugyanis amennyiben a Kvtv.

²³⁵ Kp. 65. § (1) bek.

1. §-ának (3) bekezdése nem zárja ki, úgy helye van közvetítői eljárásnak. A Kvtv. ugyanakkor nem vállalkozott egy, az előzőekhez hasonló taxáció meghatározásához a közigazgatási perek esetében. Ennek vélhetőleg a Kp. hatálya alá tartozó ügycsoportok nagy száma az oka.

IV.1. A közigazgatási jogviszony vizsgálata a közvetítésre való alkalmasság szempontjából

A dolgozat érintőlegesen foglalkozott már azzal a kérdéssel, hogy a közigazgatási jogviszony természete, jellemzői milyen módon befolyásolják az egyezségkötés lehetőségét, a közvetítői eljárás lefolytathatóságát. A kérdés ugyanakkor alaposabb vizsgálatot követel meg, amit a doktori értekezés jelen fejezetében végez el.

A közigazgatási jogviszony alanyai közötti közvetítői eljárás lefolytatása olyan akadályokba ütközik, melyekkel a magánjog területén lefolytatott közvetítői eljárások során nem, legalábbis nem ilyen formában kell számolni. Elég ezen a ponton két körülményre utalni. Egyrészt a közigazgatási jogviszony jellemzően több szempontból szemlélődve egyenlőtlen felek között létrejött jogviszony. Másrészt pedig a közigazgatási jogviszonyt szabályozó jogi normák között a magánjognál tapasztaltaknál gyakrabban fordulnak elő kógens rendelkezések, melyek sokszor kizárttá teszik az egyezkedés lehetőségét. Első olvasatban azt lehet mondani, hogy a közigazgatási jogviszony a magánjogi jogviszonyhoz képest kevésbé alkalmas közvetítői eljárás lefolytatására.

A vizsgálat első lépése annak áttekintése, hogy a közigazgatási jogviszony jellemzői általánosságban véve mennyire teszik azt alkalmassá arra, hogy a jogviták egyezséggel, illetve az azt létrehozni segítő közvetítői eljárással kerüljenek feloldásra.

A közigazgatási jogviszony legáltalánosabb értelemben olyan jogalanyok közötti társadalmi viszonyt jelent, amelyet a közigazgatási jog szabályoz, és amely a közigazgatási jogi normák érvényesítése során jön létre.²³⁶ A közigazgatási jogviszony alanyainak és tartalmának vizsgálata hasznos tanulságokkal szolgálhat ezen jogviszonyok közvetítésre való alkalmassága kapcsán.

A közigazgatási jogviszonyok általában kétoldalú jogviszonyok. Mivel a közigazgatási jogviszony közigazgatási tevékenység végzése során, e tevékenység

²³⁶ SZALAI Éva, *A közigazgatási jogviszonyok*. In.: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános Rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017., 71.

érdekben jön létre, a közigazgatási jogviszony egyik alanya általános szabályként a közigazgatási szerv.²³⁷ A közigazgatási szervek – minden szervtípust felölelő – általános fogalmát úgy határozhatjuk meg, mint olyan közjogi szervek, melyek a hatáskörük és illetékességük keretein belül, a jogszabályban meghatározott közigazgatási feladatokat látnak el és általában közhatalommal vannak felruházva.²³⁸

A közigazgatási jogviszony másik oldalán elvileg bármely magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet állhat.²³⁹ Az, hogy mely jogalanyok szerepelhetnek a közigazgatási jogviszony másik oldalán, függ a jogviszony típusától. A hatósági jogviszonyokban a jogviszony másik oldalán álló jogalanyokat ügyfélnek nevezzük. Ügyfél lehet magánszemély, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet egyaránt. Az irányítási jogviszonyokban az irányított szervezet pozíciójában alárendelt közigazgatási szervek, fegyveres és rendészeti szervek, illetőleg állami és önkormányzati fenntartású közintézetek állhatnak. A törvényességi felügyeleti jogviszonyokban a közigazgatási szervek autonóm, önkormányzati típusú szervek felett gyakorolnak felügyeleti tevékenységet.²⁴⁰

Jelen doktori értekezés témája szempontjából kiemelt figyelmet érdemelnek a többpólusú jogviszonyok. Ilyen jogviszony jön létre például, amikor a közigazgatási szerv magánszemélyek között felmerült jogvitában kvázi bíraskodási tevékenységet végez.²⁴¹ A többpólusú jogviszonyok között különbség tehető az eljárásban résztvevők egymáshoz viszonyított helyzete alapján. Az eljárásban rész vevő több ügyfél állhat azonos pozícióban (pl. több ingatlantulajdonost érintő építési tilalom előírása), de vannak olyan közigazgatási ügyek is, amelyekben ellenérdekű felek vitájában dönt a hatóság (pl. kisajátítási eljárásban ellenérdekű ügyféli helyzetben van a kisajátítást kérő és a kisajátítandó ingatlan tulajdonosa).²⁴² Külön kiemelést érdemel, hogy amikor a közigazgatási szerv ellenérdekű ügyfelek vitájában hoz döntést, a felülvizsgálat iránt indított közigazgatási pernek a közigazgatási szerv nem résztvevője. A közigazgatási szerv részvétele nélkül zajló perekben nem kell figyelemmel lenni bizonyos, a közvetítői eljárás lefolytatását egyébként elnehezítő körülményekre. Ugyan az előző problémakörrel lesz még szó a dolgozatban, de ezen a helyen is érdemes utalni arra,

²³⁷ SZALAI *A közigazgatási jogviszonyok... i.m.* 77.

²³⁸ ROZSNYAI Krisztina, *A közigazgatás szervezete*. In.: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános Rész I.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019., 86.

²³⁹ KALAS *i.m.* 70.

²⁴⁰ SZALAI *A közigazgatási jogviszonyok... i.m.* 77.

²⁴¹ SZALAI *A közigazgatási jogviszonyok... i.m.* 76.

²⁴² SZALAI, Éva – FAZEKAS Marianna, *Az Ákr. személyi hatálya: az ügyfél*. In.: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános Rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017., 217.

hogy a közigazgatási szerveknek szigorú jogszabályi követelményeknek kell megfelelniük és minden esetben elszámoltathatónak kell lenniük.

A fentiekén túl, amikor a közigazgatási szerv ellenérdekű ügyfelek vitájában dönt, úgy már a közigazgatási pert megelőző eljárás során is jellemzően lehetőség van a jogvita megegyezésen alapuló rendezésére. Az ilyen szerkezetű jogviszonyok mellett a megelőző eljárás során hozott döntés felülvizsgálata iránt indított perben szintén jó esély mutatkozik rá, hogy a feleknek lehetősége lesz – és kellő mozgástere –, hogy egyezséggel rendezzék a jogvitát.

Kérdésként merül fel, hogy a közigazgatási jogviszony mely jogalanyai között jöhet létre a közigazgatási per során egyezség és ennek megfelelően lehet helye közvetítői eljárásnak. Az Ákr.-nek a hatósági eljárás során köthető egyezségekre vonatkozó szabályai alapján ugyanis egyértelmű, hogy az említett törvény hatálya alá tartozó ügyek esetében egyezség csak ügyfelek között jöhet létre.²⁴³ A hatóság és az ügyfél közötti konszenzuson alapuló vitarendezés hatósági szerződés kötésével érhető el. Joggal merül tehát fel a kérdés, hogy amennyiben a közigazgatási jogviszony egyik oldalán közigazgatási szerv áll, úgy van-e helye a közigazgatási per során egyezség kötésének és közvetítői eljárás lefolytatásának.

A Kp. egyezséget szabályozó rendelkezései alapján nincs akadálya annak, hogy az egyezség létrehozására, illetve a közvetítői eljárás lefolytatására olyan ügyekben is sor kerüljön, ahol egy hatóság áll szemben egy ügyféllel, hiszen e jogintézmények alkalmazásának alapja nem az alapul fekvő jogviszony alanyainak számán múlik, hanem azon, hogy van-e olyan jogszabály által meghatározott mozgástér, amelyen belül a megállapodás kialakítható.²⁴⁴ A közigazgatási szerv és a fél közötti egyezségkötés lehetőségét támasztja még alá az, hogy a Kp. külön kiemeli, hogy a felek megállapodhatnak a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelem orvoslásának módjában. Ez a rendelkezés – mivel a közigazgatási tevékenység joghatásaira vonatkozik – szükségszerűen a közigazgatási szerv és a felek, érdekelték közti egyezséget feltételezi, vagyis nem csak az ellenérdekű felek közötti jogvita rendezésére vonatkozik.²⁴⁵

²⁴³ Ákr. 75. § és 83. §

²⁴⁴ FORGÁCS Anna, *Az egyezség és a közvetítés*. In.: Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.), *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*, Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2018., 373.

²⁴⁵ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 374.

A jogviszony tartalma általánosságban azoknak a konkrét alanyi jogoknak és kötelezettségeknek az összessége, amelyek érvényesítésére a jogviszony irányul.²⁴⁶ Míg a magánjogban tipikusan egyensúlyban vannak a felek közötti jogok és kötelezettségek, addig a közigazgatási jogviszony egyik jellemzője éppen annak egyoldalúsága, amit a közigazgatás oldalán az impérium tesz lehetővé. Ez a körülmény abból adódik, hogy a közigazgatási jogviszony tartalmát a jogszabályi rendelkezések mellett egyedi aktusok állapítják meg, amelyek jellemzően a közigazgatás részéről megjelenő egyoldalú akaratkijelentések.²⁴⁷ A közigazgatási jogviszonyok egyes típusaiban a jogviszony tartalmának meghatározásában tehát szerepet kapnak a közigazgatási szervek egyedi aktusai is.²⁴⁸ Így például a hatósági anyagi jogi jogviszonyok tartalmát alakítják a jogszabályok mellett a hatóság érdemi – jogot, kötelezettséget megállapító – határozatai.²⁴⁹ Ez alól kivételt jelentenek a mellérendeltségi viszonyok, melyek tartalmát részben olyan jogintézmények töltik meg tartalommal, mint az egyezség vagy a hatósági szerződés.²⁵⁰

Utalt már rá korábban a dolgozat érintőlegesen, hogy a közigazgatási szerv – mint jogalany – által, a jogviszony keretében gyakorolt hatalom mértéke szerint kétféle jogviszonytípust különböztethetünk meg: az egyik a szuprematív vagy más néven felsőbbbségi jogviszony, míg a másik a mellérendeltségi jogviszony.²⁵¹ Szuprematív jogviszonyról akkor beszélünk, ha a jogviszony egyik alanya közigazgatási szerv, és ez a szerv a jogviszonyban, impérium birtokában lép fel a másik jogalannal szemben.²⁵² A szuprematív jogviszonyokat a közigazgatási tevékenység fő fajtái szerint további két nagy csoportra oszthatjuk.²⁵³ Az egyiküket a szervezeti igazgatáson belüli hierarchikus – alá-fölé rendeltségi vagy másként irányítási – jogviszonyok adják.²⁵⁴ A másik nagy csoportot pedig a szervezeti igazgatás során létrejövő, de hierarchiát nélkülöző jogviszonyok alkotják. Az utóbbi csoportba soroljuk a különböző törvényességi felügyeletet ellátó közigazgatási szervek és a felügyelt szervek közti jogviszonyokat is

²⁴⁶ FICZERE Lajos, *A közigazgatási jogviszony*. In: FICZERE Lajos (szerk.), *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész*, Osiris Kiadó, Budapest, 1998., 79.

²⁴⁷ GELLÉN Márton – TAKÁCS Albert – SZALAI András – TEMESI István, *A közigazgatás működése*. In.: TEMESI István (szerk.), *A közigazgatás funkció és működése*. Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2013., 111.

²⁴⁸ SZALAI *A közigazgatási jogviszonyok...i.m.* 78.

²⁴⁹ SZALAI *A közigazgatási jogviszonyok...i.m.* 78.

²⁵⁰ NAGY Marianna, *A közigazgatási jogi norma, a közigazgatási jogviszony, a közigazgatási jogi szankció*, NKE, Budapest 2014., 11.

²⁵¹ PATYI András, *A közigazgatási működés jogi alapjai*, Dialog Campus Kiadó, Budapest, 2017., 196.

²⁵² PATYI *A közigazgatási működés jogi alapjai i.m.* 197.

²⁵³ PATYI *A közigazgatási működés jogi alapjai i.m.* 197.

²⁵⁴ PATYI *A közigazgatási működés jogi alapjai i.m.* 197.

ugyanúgy, mint például a hatósági ellenőrzést végző közigazgatási szervek és az ellenőrzött közötti jogviszonyokat.²⁵⁵ A szervezeten kívüli és így nem hierarchikus, vagyis szervezeti értelemben vett alá-fölé rendeltség nélküli jogviszonyok legfontosabb típusát a hatósági jogviszonyok adják.²⁵⁶

A mellérendeltségi jogviszonyokban a jogviszony alanyai viszonylag nagy szabadsággal rendelkeznek a jogviszony tartalmának alakításában, a jogszabályok csak a jogviszonynak a közérdek védelmében feltétlenül szükséges tartalmát határolják be.²⁵⁷ A szuprematív jogviszonyokban a közigazgatási szervnek meghatározó szerepe van a jogviszony tartalmának meghatározásában. A szuprematív jogviszonyok jellemzője, hogy a közigazgatási szerv a jogviszonyból eredő jogait általában köteles gyakorolni. Ez azonban nem tekinthető kivételt nem tűrő szabálynak, a jogszabály ugyanis feljogosíthatja a közigazgatási szervet arra, hogy valamely jogosultságával mérlegelésétől függően éljen.²⁵⁸

Jelen doktori értekezés témája szempontjából fontos körülmény, hogy a mellérendeltségi alapon szerveződő jogviszonyok bizonyos fokig jelen vannak a közigazgatási jogban is. Ezen jogviszonyok megjelenésének, illetve térnyerésének indoka HOHMANN érvelése szerint az, hogy *„a közigazgatástól, s azon belül a hatósági eljárástól egyre erősebb szakmai érdeklődés mellett várt nyitott jelleg egyik megjelenési formája, hogy az a merev szereptartás, amely a hatósági jogviszonyon alapuló szuprematív jellegből következett, modern viszonyok között már nem volt összeegyeztethető a közigazgatás felé irányuló elvárásokkal.”*²⁵⁹

ROZSNYAI a mellérendeltségen alapuló jogviszonyok megjelenését a civil társadalom erősödésével és ennek révén a közigazgatás és a társadalom közötti együttműködés előtérbe kerülésével magyarázza.²⁶⁰ Kifejti, hogy mivel egyre több érdekre kell figyelemmel lenni a közigazgatási döntések meghozatalakor, ezért egyre nehezebb feladattá válik ezen érdekek között az egyensúly megteremtése.²⁶¹ ROZSNYAI a közigazgatási eljárásjog azon jogintézményeit, eszközeit, melyek igénybevétele

²⁵⁵ PATYI A közigazgatási működés jogi alapjai i.m. 197.

²⁵⁶ PATYI A közigazgatási működés jogi alapjai i.m. 197.

²⁵⁷ SZALAI A közigazgatási jogviszonyok...i.m.79.

²⁵⁸ SZALAI A közigazgatási jogviszonyok...i.m.79.

²⁵⁹ HOHMANN i.m., 222.

²⁶⁰ ROZSNYAI Krisztina, Hatósági közvetítő. In: BARABÁS Gergely – BARANYAI Bertold – KOVÁCS András György (szerk.), Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez, CompLex Kiadó, Budapest, 2013., 363.

²⁶¹ ROZSNYAI Hatósági közvetítő... i.m. 363.

segítséget nyújthat a közigazgatásnak az eljárás során megjelenő érdekek közötti egyensúly megteremtésében, szemléletes módon mediatív elemeknek nevezi.²⁶²

Utalt már rá az értekezés, hogy az egyezségkötés és így a közvetítés alapvető feltétele az, hogy a felek számára bizonyos mozgástér rendelkezésre álljon. A mellérendeltségi jogviszonyokban ez a mozgástér adott, míg a szuprematív jogviszonyok esetében csak akkor, ha a jogszabály mérlegelést tesz lehetővé. A közigazgatási szerv döntésének meghozatalakor rendelkezésre álló mérlegelési jogkör megléte és annak terjedelme alapvető fontosságú körülmény az egyezségkötés lehetősége és a közvetítés elrendelhetősége tekintetében. A mérlegelési jogkörrel – annak kiemelt jelentőségére való tekintettel – a dolgozat külön alfejezetben foglalkozik.

A fenti megkülönböztetés a magánjogban nem létezik. A magánjogi jogviszonyok családjára a jogviszony alanyainak mellérendeltsége, tehát az impérium hiánya jellemző.²⁶³ Hans Kelsen a magánjog-közjog elhatárolást a következőképpen fogalmazta meg: „*A magánjog egymás mellérendelt, jogilag egyenértékű alanyok közötti viszonyt jelent, a közjog pedig egy fölérendelt és egy alárendelt alany, tehát két olyan alany közti viszonyt, amelyek közül az egyik a másikkal szemben jogi értéktöbblettel bír.*”²⁶⁴ Kelsen gondolatai a mai napig helytállóak azzal a pontosítással, hogy az alá- fölé rendeltség az irányítási jogviszonyokra jellemző.

Az előzőekben körülírt elhatárolás jelen doktori értekezés álláspontja szerint jelenőséggel bír az adott közigazgatási jogviszony közvetítésre való alkalmassága tekintetében. A mellérendeltségen alapuló jogviszonyok, illetve azok a jogviszonyok, ahol a vitarendezés eszközével élhettek volna a felek, alkalmasabbnak tűnnek arra, hogy a per folyamán egyezségkötésre kerülhessen sor. Ennek magyarázata, hogy a jogalkotó az adott jogvitát annak tárgyánál fogva már alkalmasnak találta arra, hogy az egyezséggel vagy közigazgatási szerződéssel kerüljön rendezésre. Ez a körülmény pedig abban az esetben is fennáll, ha ténylegesen a felek a megelőző eljárás során nem éltek az egyezségkötés vagy a közigazgatási szerződés megkötésének lehetőségével.

A magánjogi jogviszonyokban általánosan érvényesülő mellérendeltség alkalmasabbá teszi ezen jogviszonyokat a közvetítői eljárás lefolytatására. Az egymáshoz viszonyítva mellérendelt helyzetben lévő felek között nagyobb eséllyel lehet sikeresen közvetíteni. Elég ezen a ponton arra utalni, hogy a mellérendeltségi alapon

²⁶² ROZSNYAI *Hatósági közvetítő...* i.m. 363.

²⁶³ PATYI *A közigazgatási működés jogi alapjai* i.m. 191.

²⁶⁴ Kelsen, Hans, *Tiszta Jogtan – Bibó István fordításában*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001., 61.

szerveződő magánjogi jogviszonyokban a felek között könnyebben kialakulhat a közvetítői eljárás lefolytatásához szükséges bizalmi viszony.

Tekintettel arra a körülményre, hogy a mellérendeltségen alapuló közigazgatási jogviszonyok kiemelt figyelmet érdemelnek a dolgozat szempontjából, ezért a következőkben külön alfejezetekben részletesebben foglalkozom azok jellemzőinek áttekintésével.

IV.1.1. Hatósági közvetítés

A közigazgatási hatósági eljárás szabályait az Ákr. hatályba lépése előtt tartalmazó Ket. annak 41. §-ában meglehetősen tömören szabályozta a hatósági közvetítés intézményét. A részletes szabályokat külön jogszabály, a hatósági közvetítőkről szóló 185/2009. (IX. 10.) Kormányrendelet tartalmazta, illetve tartalmazza jelenleg is. A Ket. alapján a hatóság jogosult volt hatósági közvetítőt igénybe venni szabad belátása szerint, melynek egyetlen feltétele valamilyen vita megléte a hatóság és az ügyfél, vagy az ellenérdekű ügyfelek között. A hatósági közvetítés lefolytatása tehát nem a jogviszony alanyainak függvénye.

A hatósági közvetítés megjelenésének a jogalkotó által adott indoka a sokügyfeles eljárásokban az ügyféli jogok jobb garantálhatósága volt.²⁶⁵ Az intézménnyel szemben támasztott elvárás az volt, hogy a sokügyfeles eljárásokban az ügyfelek álláspontjának rendszerezett formában való összegyűjtésével és a hatósági eljárásba való becsatornázásával az ügyféli jogok jobban érvényesüljenek és a hatóság helyzete is könnyebbé váljon a rendszerezettségének köszönhetően.²⁶⁶

A legtipikusabb alkalmazási területek az ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló ügyek, amelyekben a hatóságnak juriszdikciós, vitarendező szerep jut.²⁶⁷ Ilyen ügytípusok az építésügyi ügyeken túl a gyermekvédelmi eljárások, a közlekedésigazgatás, a kisajátítás és a birtokvédelem.²⁶⁸ Kiemelést érdemel, hogy bármilyen ügytípusban lehetőség volt a hatóságnak a közvetítő kirendelésére, ha a vita feloldása érdekében ezt célravezetőnek találta.²⁶⁹

²⁶⁵ ROZSNYAI *Hatósági közvetítő...* i.m. 363.

²⁶⁶ ROZSNYAI *Hatósági közvetítő...* i.m. 363.

²⁶⁷ ROZSNYAI *Hatósági közvetítő...* i.m. 364.

²⁶⁸ ROZSNYAI *Hatósági közvetítő...* i.m. 364.

²⁶⁹ KILÉNYI Géza, *Az elsőfokú eljárás*. In: KILÉNYI Géza (szerk.), *Közigazgatási eljárási törvény kommentárja*, CompLex Kiadó, Budapest, 2006., 144.

A hatósági közvetítő feladatai három csoportra oszthatóak. Az egyik a közvetítés maga, a másik a tájékoztatás, a harmadik feladatcsoport pedig a bizonyítási eljárásban való segítségnyújtás. A feladatok mutatják, hogy miért hatósági közvetítő a közvetítő. Nem pusztán azért, mert a hatóság rendeli ki, hanem azért is, mert alapjaiban véve a hatóság egyes részfeladatait látja el.²⁷⁰ Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy feladata nem a döntéshozatal, nem is a tényállás tisztázása, hanem a szó tág értelmében vett közvetítés.²⁷¹

Az állam és az állampolgár közötti megváltozott kapcsolatrendszer elemzése körében volt már szó arról, hogy az Ákr. nehezen magyarázható módon nem szabályozza a hatósági közvetítés intézményét. A hatósági közvetítés intézménye jelenleg az ágazati jogszabályok szintjén van szabályozva azzal, hogy a fentebb említett részletes szabályokat tartalmazó kormányrendelet továbbra is hatályos.

Álláspontom szerint azon, a Kp. hatálya alá tartozó ügycsoportok tekintetében, ahol az azt szabályozó ágazati jogszabály rendelkezést tartalmaz a hatósági közvetítésre vonatkozóan, nagyobb valószínűséggel van helye egyezségkötésnek és így közvetítői eljárás lefolytatásának is a per folyamán. A jogalkotó ugyanis az adott ügytípust olyanként „azonosította” be, ahol helye lehet a jogvita megegyezésen alapuló rendezésének és a közérdek védelme megvalósulhat anélkül is, hogy a közigazgatási szerv egyoldalúan alakítaná az adott jogviszonyt.

IV.1.2. Az egyezség

Szemben a következő alfejezetben bemutatásra kerülő hatósági szerződéssel, a hatósági eljárás során köthető egyezség az ügyben érintett, ellenérdekű felek között jöhet létre. Ezért a jogintézmény alkalmazása azt feltételezi, hogy az eljárás legalább két ügyfél részvétele mellett zajlik. Az Ákr. szerint egyezség nem jöhet létre olyan ügyekben, amelyekben a hatósággal szemben egy ügyfél áll, ilyenkor – ha a jogszabályi feltételek fennállnak – hatósági szerződést lehet kötni.²⁷² Ez a körülmény egyben – a már említettek szerint – elhatárolja az Ákr. szerinti egyezséget a Kp. szerinti egyezségtől. A perbeli egyezség a peres felek között jön létre, nincs a Kp.-ból

²⁷⁰ ROZSNYAI *Hatósági közvetítő... i.m.* 367.

²⁷¹ BOROS Anita, *Az ügyfélre és más eljárási szereplőkre vonatkozó általános szabályok*. In: PATYI András (szerk.), *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012., 212

²⁷² FORGÁCS Anna, *Az egyezség jóváhagyása*. In: BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna (szerk.), *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*, Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2018., 553.

kiolvasható megszorítás a résztvevők tekintetében. Ennek megfelelően a hatósági döntés felülvizsgálata iránt indított perben az ügyfél és a hatóság egyezségkötésének nincs akadálya.²⁷³

Az egyezség azokban az esetekben jelenthet többletet a hagyományos hatósági döntéshozatalhoz képest, amikor a közigazgatási ügy mérlegelést tesz lehetővé, vagyis az ügyfeleknek bizonyos rendelkezési joga van, hiszen ilyenkor lehet valós alternatívák közül választani.²⁷⁴ A felek közti konfliktus egyezségkötéssel történő feloldása pedig nemcsak a felek szempontjából előnyös, hanem a közhatalmi jogkörben fellépő szerveknek is alapvető érdeke, hiszen ez az előttük folyó eljárást gyorsítja, valamint nagy eséllyel véglegesen lezárja.²⁷⁵

A közérdek szükségszerű érvényesülése mellett a másik legfontosabb követelmény az egyezséggel szemben, hogy feleljen meg a jogszabályi rendelkezéseknek. A hatóság helyett ebben a mozgástérben a felek választják ki a számukra legmegfelelőbb megoldást.²⁷⁶ Fontos kiemelni, hogy az egyezségkötés során ugyan a hatóság megőrzi szuprematív pozícióját, a döntéshozatal mégis az ügyfelek aktív bevonására, közreműködésére épül, így erősítve a partnerséget az eljárásban.²⁷⁷ A hatósági szupremácia jelenléte abban nyilvánul meg, hogy az egyezség joghatás kiváltására önmagában nem alkalmas megállapodás. Joghatás kiváltása csak a hatóság jóváhagyása esetén következik be, innentől viszont a felek közötti jogvitát már egy közigazgatási határozat, és nem az egyezség rendezi.²⁷⁸ Ez egy alapvető eltérés a per folyamán köthető egyezséghez képest, melyre nem jellemző a hatósági szupremácia.

A közigazgatási pert megelőző eljárásban a felek közötti egyezségi kísérlet még annak sikertelensége esetén is egy olyan mediatív elem, amely a per során elrendelhető közvetítés sikerességének esélyét növeli. A hatósági eljárásban megjelenő egyezség vizsgálata körében ismételten feltűnik a mérlegelési jogkör kérdése. Ez tovább erősíti azt a koncepciót, miszerint a per folyamán egyezségkötésnek abban az esetben lehet helye, illetve reális lehetősége, amennyiben a megelőző eljárásban hozott döntést a közigazgatási szerv mérlegelési jogkörében eljárva hozta.

²⁷³ FORGÁCS *Az egyezség jóváhagyása...* im. 553.

²⁷⁴ FORGÁCS *Az egyezség jóváhagyása...* im. 554.

²⁷⁵ FORGÁCS Anna, *Egyezségi kísérlet*. In: BARABÁS Gergely – BARANYAI Bertold – KOVÁCS András György (szerk.), *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, Complex Kiadó, Budapest, 2013., 501.

²⁷⁶ ROTHERMEL Erika, *A hatóság döntései*. In: PETRIK (szerk.), *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017., 197.

²⁷⁷ FORGÁCS *Az egyezség jóváhagyása...* im. 502.

²⁷⁸ HUSZÁRNÉ Oláh Éva, *Egyezségi kísérlet*. In: PETRIK Ferenc (szerk.), *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017., 172.

IV.1.3. Hatósági szerződés

A hatósági szerződést a mellérendeltségen alapuló jogviszonyok közigazgatási jogban való térnyerésének egyik legfontosabb példájaként tartják számon.²⁷⁹ A hatósági szerződéses jogviszony ugyanis a hatóság és az ügyfél mellérendeltségen alapuló, „partneri” típusú viszonyára épül.

A hatósági szerződés közhatalmi aktust helyettesítő közigazgatási szerződés. A közigazgatási szerződések keretében a közigazgatás általában sem közhatalommal, sem más jellegű igazgatási hatalommal nem lép, illetve léphet fel a szerződés keretében létrejött közigazgatási jogviszonyban szereplő jogalanyokkal szemben.²⁸⁰ A közigazgatási szerződés esetében a jogalanyok közötti kapcsolat alapja az érdekek kölcsönös egyeztetése, vagyis egyfajta speciális mellérendeltségi, együttműködési viszonyrendszer, amelyben a megállapodás a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyensúlyára épül.²⁸¹

A hatósági szerződés abban különbözik a többi közigazgatási szerződéstípustól, hogy itt a hatóság és az ügyfél nincsenek valódi mellérendeltségi viszonyban, mivel a szuprematív hatósági jogviszony jellemzői valamennyire itt is érvényesülnek.²⁸² Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy a hatósági szerződés lényegét tekintve a határozathozatal alternatívája.²⁸³ A szuprematív jellegre utal továbbá, hogy a szerződést megelőző eljárás a hatósági eljárás szabályai szerint folyik.²⁸⁴ A hatósági szerződés közjogi jellegét FORGÁCS meglátása alapján elsődlegesen az ügyfél szerződésszegésének jogkövetkezménye támasztja alá.²⁸⁵ Az Ákr. 93. §-ának (3) bekezdése értelmében, ha a szerződő ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, és ha szükséges, megindítja a végrehajtást. Ehhez kapcsolódik az ügyfélnek az úgynevezett alávetési nyilatkozata, amelyben az ügyfél a hatósági

²⁷⁹ FORGÁCS Anna, *Hatósági szerződés*. In: BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna (szerk.), *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*, Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2018., 591.

²⁸⁰ PATYI A *Közigazgatási működés jogi alapjai* i.m. 200.

²⁸¹ HORVÁTH M. Tamás, *A közigazgatási szerződések szabályozás koncepciója*, Magyar Közigazgatás, 2005/3, 142.

²⁸² ROZSNYAI A *Közigazgatási szerződések...* i.m. 104-105.

²⁸³ LAPSÁNSZKY András, *A hatósági döntések*. In: PATYI András (szerk.), *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012., 365.

²⁸⁴ ROZSNYAI Krisztina, *A közigazgatási szerződések*. In.: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási jog általános rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019., 104-105.

²⁸⁵ FORGÁCS Anna, *Hatósági szerződés*. In: BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György (szerk.), *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, CompLex Kiadó, Budapest, 2013., 619.

határozatban nem előírható, de a hatósági szerződésben általa vállalt többletkötelezettségek tekintetében is elfogadja a hatósági szerződés megszegésének jogkövetkezményét.²⁸⁶ Ezt a körülményt aligha tekinthetjük a polgári jogi fogalmak szerint kiegyensúlyozott, egymás mellé rendelt, egyenjogú személyek viszonyának, de úgy tűnik, hogy ez nem is minden szerződés esetében elvárás, hanem csak a polgári jogi szerződéseknel vetődik fel ilyen követelmény.²⁸⁷

A hatósági szerződés tehát kétarcú jogintézmény, amely egyszerre hordoz magán polgári jogi és közigazgatási jogi sajátosságokat. Abból kiindulva, hogy alapvetően szerződéses viszonyt hoz létre a hatóság és az ügyfél között, nem lehet figyelmen kívül hagyni a kötelmi jog szabályait, azonban rendszertanilag mégsem sorolható a polgári jogi szerződések közé.²⁸⁸ Ugyan leírható a felek egybehangzó, joghatás kiváltására irányuló akaratkijelentéseként, azonban közérdek, illetve közfeladat érvényre juttatása a célja, ennek érdekében közjogi jogviszonyt hoz létre.²⁸⁹ Míg a magánjogban a diszpozitív szabályozás, a felek autonómiája a kiindulópont, addig a hatósági szerződéseket különböző fokú kógencia jellemzi.²⁹⁰

A szuprematív jelleg „ellenére” a hatósági szerződés intézményének a célja az, hogy bizonyos, jogilag nevesített ügyfajtákban a hatóság ne egyoldalú aktusával írjon elő jogot vagy kötelezettséget az ügyfél számára, hanem a jogszerzés, illetőleg a kötelezettségvállalás kétoldalú alku eredményeképpen alakuljon ki, ami előmozdíthatja az ügyfél jogkövető magatartását.²⁹¹

A hatósági szerződés megkötésének fontos feltétele, hogy a közigazgatási hatóság ügyfajtaára vonatkozó különös eljárási szabály tételes felhatalmazást adjon arra, hogy a hatóság határozathozatal helyett az ügyféllel kötött megállapodással zárja le az eljárást.²⁹² Az ágazati szabályok között nagyjából három jellemző szabályozási megoldás figyelhető meg, amely az egymással kapcsolatban álló vagy hasonló ágazatokban vissza-visszatér, meghatározva három lehetséges funkcióját a jogintézménynek: jogvédelmi, támogatási, engedélyezési.²⁹³ A gyakorlati tapasztalatok

²⁸⁶ FORGÁCS Anna, *Hatósági szerződés*. In: BARABÁS Gergely – BARANYAI Bertold – KOVÁCS András György (szerk.), *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, CompLex Kiadó, Budapest, 2013., 619.

²⁸⁷ KISFALUDI András, *A polgári jogi szerződés tárgya*, Polgári jogi kodifikáció, 2008/3, 14.

²⁸⁸ FORGÁCS *Hatósági szerződés (2019) i.m.* 591.

²⁸⁹ FORGÁCS *Hatósági szerződés (2019) i.m.* 591.

²⁹⁰ FORGÁCS *Hatósági szerződés (2019) i.m.* 591-592.

²⁹¹ ROZSNYAI *A közigazgatási szerződések i.m.* 104.

²⁹² FAZEKAS Marianna, *A hatósági szerződések néhány jogalkalmazási kérdése*. In: FAZEKA Marianna – NAGY Marianna (szerk.), *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*, Budapest, 2010., 74.

²⁹³ FAZEKAS *A hatósági szerződések néhány jogalkalmazási kérdése i.m.* 74.

azt mutatják, hogy a hatósági szerződés hatékony helyettesítője lehet egy kötelező, tiltó vagy szankcionáló hatósági határozatnak.²⁹⁴

A Kúria jogelődje, a Legfelsőbb Bíróság iránymutatásában kiemelte, miszerint a felhatalmazó rendelkezés ellenére is csak akkor lehet helye hatósági szerződés alkalmazásának, ha az elkövetett jogsértés összetett, illetve olyan jellegű, amely jogi mérlegelést is igényel, és e mérlegelés keretében kerül meghatározásra a jövőbeni jogkövető magatartás konkrét módja, mikéntje, illetve annak kritériumai.²⁹⁵ Ha viszont a hatóság nem mérlegelhet, akkor a hatósági szerződés csak egyféle tartalommal jöhet létre, így viszont szinte lényegtelen az ügyfél hozzájárulása.²⁹⁶

A hatósági szerződés intézményének vizsgálatával hasznos következtetések vonhatóak le a közigazgatási per során köthető egyezség alkalmazását illetően. Egyrésről megemlítendő, hogy a hatósági szerződés nem minden hatósági ügyben lehet hatékony helyettesítője a hatósági döntésnek. Ezért alkalmazásának lehetőségét a jogalkotó külön jogszabályi felhatalmazáshoz köti. Álláspontom szerint a hatósági szerződés megkötésének lehetősége a megelőző eljárás során egy olyan körülmény – hasonlóan az előzőekben elemzett mediatív elemekhez – ami arra enged következtetni, hogy a per folyamán is lehetőség lesz egyezségkötésre. Megemlítendő az is, hogy a hatósági szerződés megkötésének is elengedhetetlen feltétele az, hogy rendelkezésre álljon bizonyos fokú mérlegelési jogkör a döntés meghozatala során. A hatósági szerződés tehát egy újabb bizonyítéka annak, hogy a közigazgatási jog tárgykörébe tartozó jogviták feloldása körében akkor lehet eltérni a „klasszikus” úttól, ha rendelkezésre áll némi mozgástér.

IV.1.4. Közmeghallgatás

A közmeghallgatás intézményének célja bizonyos fokig a hatósági közvetítés intézményével mutat rokon vonásokat. Mindkét jogintézmény megalkotása mögött az a jogalkotói szándék áll, hogy az „érintettek” véleménye rendszerezett formában rendelkezésre álljon a hatósági döntéshozatal során. A közmeghallgatás ugyanakkor nem csupán az eljárásban szereplő felek részvételével zajlik. Annak célja ugyanis az

²⁹⁴ IVANCSICS Imre, *A hatóság döntései*. In: KILÉNYI Géza (szerk.), *Közigazgatási eljárási törvény kommentárja*, Complex Kiadó, Budapest, 2006., 222.

²⁹⁵ LB H KJ 2010/642, LB. Kvf.III.37.956/2009/5

²⁹⁶ FORGÁCS *Hatósági szerződés i.m.* 592.

érintett nyilvánosság, tehát egy lényegesen tágabb kör véleményének megismerése és becsatornázása a hatósági döntéshozatalba.

A hatósági közvetítés intézményéhez hasonlóan az Ákr. a közmeghallgatás vonatkozásában is kedvezőtlen irányú változást hozott, mivel az jogintézmény az ágazati jogszabályok szintjére szorult.²⁹⁷ A közmeghallgatás jellemző alkalmazási területe a környezeti érintettséggel járó és így emberek nagy tömegére hatást gyakorló hatósági ügyek.

Az előző fejezetekben ismertetett mediatív elemektől eltérően a közmeghallgatás elrendelése, illetve elrendelésének lehetősége nem utal arra, hogy az adott jogvita természete lehetővé tenné azt, hogy a per során egyezségkötésre kerüljön sor. Ugyan a közmeghallgatás intézménye is egy partneri típusú és alapvetően mellérendeltségi alapon működő intézmény, azonban annak rendeltetése eltér az előzőektől. Annak során ugyanis nem az eljárás résztvevői között folyik az egyeztetés a tényleges döntés tartalmának kidolgozása céljából. A közmeghallgatás célja „csupán” az érintett nyilvánosság véleményének megismerése és ezáltal egy minőségibb, a társadalom szélesebb rétege által elfogadott döntés meghozatala. A közmeghallgatás során tehát nem a felek egyeztetnek a döntés tartalmáról, mint a hatósági közvetítés során és nem is egy konkrét megoldás kidolgozása történik, mint a hatósági szerződéskötés vagy az egyezségkötés során.

²⁹⁷ Például: A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 36. §-ának (2)-(3) bek.; a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 9. §

IV.2. A hatóságok jogalkalmazó tevékenysége

A közigazgatási per során elrendelt közvetítés alkalmazásának vizsgálata körében külön szót kell ejteni a hatóságok jogalkalmazó tevékenységéről. A hatósági tevékenység egyik szegmense a hatósági jogalkalmazó tevékenység.²⁹⁸ A közigazgatási szervnek azt a tevékenységét nevezzük hatósági jogalkalmazó tevékenységnek, mely során a jogszabályok alapján egyedi ügyekben jogokat, kötelezettségeket állapítanak meg, szankciót alkalmaznak vagy jogvitát döntenek el.²⁹⁹ A hatóságok ilyen jellegű tevékenysége hatósági jogviszonyt keletkeztet.³⁰⁰ Mivel a közigazgatási hatóságok az Ákr. hatálya alá tartozó ügyekben közhatalmi jogkört gyakorolnak, ezért a hatósági jogviszony alapvetően szuprematív jogviszony.³⁰¹ Az is igaz ugyanakkor, hogy a hatóság jogalkalmazó tevékenysége során gyakran széleskörű mérlegelési jogkörrel rendelkezik, mely körülmény kedvez a per folyamán történő egyezségkötés lehetőségének.

A hatóság jogalkalmazó tevékenysége keretében többféle kategóriába sorolható tevékenységet végez.

A közigazgatási szervek hatósági jogalkalmazó tevékenységük keretében végeznek ügynevezett kvázi bíraskodó tevékenységet is, amikor ellenérdekű jogalanyok között keletkezett jogvitákat döntenek el. Ilyen tevékenységet végez a települési önkormányzat jegyzője akkor, amikor birtokháborítási ügyben dönt, vagy a megyei kormányhivatal, amikor korlátozási kártalanítást állapít meg, illetve a gyámhatóság, amikor családjogi kérdésekben dönt.³⁰² Ezekben az eljárásokban tehát egymással ellenérdekelt felek vesznek részt, ezért PATYI ezeket jogvitás hatósági ügyeknek nevezi.³⁰³ Ezen eljárások esetén az eljárás tárgya a már előzőleg létező vagy létrejött anyagi jogviszonyból eredő vitás ügy eldöntése (pl. birtokvédelemi ügyek, gyermek elhelyezésével összefüggő ügyek stb.). Az alapul fekvő jogviszony gyakran nem is közigazgatási, hanem olykor polgári jogi is lehet. A hatóság tevékenysége nagyban hasonlít az eljáró bíróságok szerepköréhez és lényeges, hogy az ilyen eljárások során hozott döntések bíróságok

²⁹⁸ SZALAI Éva, *A közigazgatási hatósági tevékenysége*. In.: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános Rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017., 148.

²⁹⁹ SZALAI *A közigazgatás hatósági tevékenysége...* i.m. 148.

³⁰⁰ SZALAI Éva, *A közigazgatás működése, tevékenységfajtái*. In.: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános rész I.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019., 69.

³⁰¹ SZALAI Éva – FAZEKAS Marianna, *Az Ákr. hatálya. Az Ákr. tárgyi hatálya: a hatósági ügy*. In.: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános Rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017., 195.

³⁰² SZALAI *A közigazgatás hatósági tevékenysége...* i.m. 153.

³⁰³ PATYI András, *Az eljárás és az eljárásjog fogalma, a hatósági eljárás szabályozásának története*. In: PATYI András (szerk.), *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012., 27.

előtti megtámadásakor a perben a hatóság nem vesz részt, hanem az a vitában érintett jogalanyok között folytatódik tovább.³⁰⁴

A hatósági jogalkalmazás keretében a közigazgatási szervek széles körű szankció-megállapítási hatáskörrel rendelkeznek. Közigazgatási jogsértés esetén a közigazgatási jogi szankció megállapításával valamilyen joghátrányt alkalmaznak a jogsértővel szemben. A közigazgatási jog szankciókat fűz mind az anyagi jog, mind az eljárásjog szabályainak megsértéséhez. E szerint megkülönböztetünk eljárásjogi szankciókat (ilyenek az Ákr.-ben szabályozott bírságok, mint az idézésre való meg nem jelenés miatti) és anyagi jogi szankciókat (mint pl. szabálysértési szankciók és közigazgatási anyagi jogi bírságok).³⁰⁵

Hatósági jogalkalmazás körébe tartozik még a hatóságok regisztratív tevékenysége (közhitelű nyilvántartások vezetése, hatósági bizonyítványok és igazolványok) és az engedélyezés vagy bizonyos tilalmak feloldása.³⁰⁶

A fenti kategóriákba sorolható jogalkalmazói tevékenység eredményeképpen születő döntések nem mindegyike szolgál „megfelelő alapul”, hogy a felülvizsgálata iránt indított perben egyezség születhessen. A hatósági jogosítás vagy a hatóság regisztratív tevékenysége körében született döntések többségében mérlegelést szűk körben engedő jogszabályok alapján születnek a közérdek védelmében. A hatósági jogalkalmazás körében megállapított szankciók közül is elsősorban az anyagi jogi szankciók felülvizsgálata iránt indított perben lehet helye egyezségkötésnek. Az eljárásjogi szankciók alkalmazásának célja és jogi természete nem kedvez a per során az egyezségkötés lehetőségének.

Kiemelten fontos az egyezségkötés lehetőségének szempontjából, hogy a hatóság jogalkalmazási tevékenysége során nem csupán a közigazgatási jog normáit alkalmazza. Gyakran utalja a jog a közigazgatási szervek hatáskörébe más jogágak szabályainak érvényesítését. Így például családjogi szabályokat alkalmaz a gyámhatóság, vagy munkajogot a munkaügyi felügyelet. Amennyiben a jogviszony alapja családjog vagy munkajog, úgy álláspontom szerint nem merül fel, hogy a jogvita tárgya ne tenné lehetővé az egyezségkötés lehetőségét.

³⁰⁴ PATYI *Az eljárás és az eljárásjog...* i.m. 28.

³⁰⁵ SZALAI *A közigazgatás hatósági tevékenysége...* i.m.153.

³⁰⁶ SZALAI *A közigazgatás hatósági tevékenysége...*i.m. 150-154.

IV.3. A mérlegelési jogkörben hozott döntésekről

Számos ponton felmerült már a dolgozatban, hogy az egyezség és a közvetítés – közigazgatási és bírósági eljárás során egyaránt – alkalmazásának alapvető feltétele az, hogy az adott ügyben rendelkezésre álljon a döntéshozó részére egy bizonyos mozgástér. Amint arra a hatósági szerződés kapcsán írtak során utalt a dolgozat, ezt a körülményt támasztja alá a Kúria jogértelmezése is. FORGÁCS is hasonlóképpen vélekedik az egyezség és a közvetítés közigazgatási perben való alkalmazhatósága körében. Álláspontja szerint a közigazgatási jogban az alternatív vitarendezés szorosan kapcsolódik a mérlegelési jogkör kérdéséhez, hiszen alapvetően olyan területeken van lehetőség a felek közötti megállapodásra, ahol a jogszabály valamilyen fokú mérlegelést enged.³⁰⁷

A közigazgatási per során elrendelt közvetítés alkalmazhatósága megköveteli, hogy a megelőző eljárásban hozott határozat mérlegelési jogkörben hozott döntés legyen. Minél szélesebb mérlegelésre nyílik lehetőség a megelőző eljárás során, annál nagyobb a mozgástér a per folyamán az egyezség kialakítása körében. Amennyiben több, a jogszabályi követelményeknek megfelelő döntés közül lehet „választani”, már „csak” arra kell figyelemmel lenni, hogy a közérdek érvényesülése biztosított legyen.

A mérlegelési jogkörnek több típusa létezik, az egészen szűk körű mérlegeléstől a szabad mérlegelést biztosító mérlegelési jogig. A közvetítői eljárás lefolytatásához ideális alap az lehet, ha a megelőző eljárás során a döntés meghozatalakor a lehető legszélesebb mérlegelési jogkörben járt el a döntést hozó közigazgatási szerv. A közigazgatási per során elrendelt közvetítő eljárás során – vagy egyáltalán az egyezség létrehozása körében – ilyenkor van arra lehetőség, hogy a felek egymással egyezkedni tudjanak egy kölcsönösen előnyös egyezség megkötésének céljából.

Azt, hogy mit kell mérlegelési jogkörben hozott döntésen érteni, a 2/2015. KMK véleményében a Kúria igyekezett megfogalmazni. A vélemény szövege szerint *„mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatnak minősül az a határozat, amelyben a hatóság döntését olyan jogszabályra alapozza, mely kizárólag a döntés kereteit jelöli ki. Mérlegelési jogkörben hozott határozat az is, ahol a döntési lehetőségeket meghatározó jogszabályi rendelkezés a döntés meghozatalának feltételeit és szempontjait nem jelöli meg. Az a közigazgatási határozat nem minősül mérlegelési jogkörben hozott határozatnak, amelyben a hatóság a határozathozatalhoz szükséges*

³⁰⁷ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 372.

*bizonyítékok értékelése alapján döntési lehetőségeket nem biztosító jogszabály alkalmazásával dönt.*³⁰⁸

A mérlegelési jogkörben hozott döntések körét, azok jellemzőit a Kúria helytállóan, ugyanakkor igen tömören fogalmazta meg. A közigazgatási aktustan ugyanis igen részletesen foglalkozik a mérlegelési jogkörben hozott döntésekkel, részletesen vizsgálva, hogy az egyedi aktus megalkotása során a közigazgatási szerv élvez-e, és ha igen, mekkora döntési szabadságot.³⁰⁹

A közigazgatási aktustan a jogszabályi kötöttség szempontjából fokozatokat állít fel. Léteznek jogilag teljesen kötött aktusok, melyekre az jellemző, hogy sem a jogi normák hipotézise, sem azok diszpozíciója nem ad lehetőséget többféle jogértelmezésre és ennek alapján többféle döntésre.³¹⁰ Ezekben az esetekben a jogalkalmazó számára nem áll fenn a lehetőség, hogy többféle, egyaránt törvényes lehetőség közül választva hozza meg a döntését.

A normahipotézis akkor ad lehetőséget mérlegelési jog gyakorlására, ha a jogszabályi tényállás egy vagy több elemében mód van többféle értelmezésre is. A jogi norma hipotézisében általában jogi tények szerepelnek, mint hipotéziselemek.³¹¹ Ha valamely jogi tény jogszabályi megfogalmazás alapján többféleképpen is lehet értelmezni, akkor már az alternatív döntés lehetősége is adott, vagyis a jogi norma mérlegelési jogot ad.³¹² A tényállási elemek jogi szabályozásának pontosságában, egy- vagy többeleműségében, nagyon sokféle variáció képzelhető el. Különösen nagy a jogalkalmazó döntési szabadsága, ha a jogi norma hipotézise egyetlen határozatlan jogi fogalomból áll, mint például: „Ez alól indokolt esetben felmentés adható.”³¹³ Ilyenkor a látszólag jogalkalmazásos aktus a döntési szabadság gyakorlati korlátlanága folytán jogilag kötetlen aktussá válik.³¹⁴

A jogkövetkezményi normaelemekben is többféle módon biztosíthatja a jogalkotó a mérlegelési jogot. Ennek a tételes jogban sokféle módozata létezik: tartalmazhat mértékrendelkezést, vagyis bizonyos döntésre úgy adhat lehetőséget, hogy a mérték tekintetében alsó-felső határt szab meg. Ilyenkor a jogkövetkezménynek mennyiségi eleme van, és a mennyiségi elem, vagyis a mérték tekintetében sokféle variáció közül

³⁰⁸ 2/2015. (XI.23.) KMK vélemény a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról

³⁰⁹ GELLÉN – TAKÁCS – SZALAI – TEMESI i.m. 224.

³¹⁰ GELLÉN – TAKÁCS – SZALAI – TEMESI i.m. 225.

³¹¹ GELLÉN – TAKÁCS – SZALAI – TEMESI i.m.227.

³¹² GELLÉN – TAKÁCS – SZALAI – TEMESI i.m.227.

³¹³ PATYI A közigazgatási működés jogi alapjai i.m. 169.

³¹⁴ PATYI A közigazgatási működés jogi alapjai i.m. 169.

választhat a jogalkalmazó.³¹⁵ Ugyancsak a jogkövetkezményekben biztosított mérlegelési lehetőségről van szó, ha az megengedő szabályozású. Ezt a feltételes mód jellemzi, a „hat”-, „het” képzőről és a „lehet” segédigéről ismerhető fel.³¹⁶

Általánosan elfogadott eset végül, amikor a jogalkotó megnevezi – adott tényállás mellett – az egymással egyenrangú döntési alternatívákat.³¹⁷ Ez a szabályozási mód igen széles cselekvési szabadságot ad.³¹⁸ A keretszabályt is arról ismerhetjük fel tehát, hogy a magatartás körülírásában, meghatározásában a jogalkotó többféleképpen értelmezhető jogi fogalmat használ.³¹⁹ Különösen széles a döntési lehetőség akkor, ha a magatartást határozatlan jogi fogalommal írja le. Ilyenkor előfordul, hogy a jogszabályban meghatározott keretek között a jogalkalmazó „szabad belátására” van bízva a normában szereplő jogi fogalmak értelmezése.³²⁰

A mérlegelési jogkör kérdéseinek tárgyalása körében szót kell ejteni a méltányosság intézményéről is. Szűkebb dogmatikai értelemben a méltányosság olyan jogalkalmazói döntés, melynek során a jogalkalmazó az ügyfél érdekében nem a fő szabályt, hanem az ugyanabban a jogszabályban tételezett kivételes szabály alkalmazza. Így a méltányosság alapján való döntés nem más, mint a mérlegeléses döntésnek, a mérlegeléses jogalkalmazásnak az egyik változata. Ugyanakkor megkülönböztetendő a méltányosság a mérlegelés más eseteitől, mivel a méltányosság esetében a jogszabály megmondja, hogy milyen esetkörben, kinek a javára, milyen feltételek mellett hozható a főszabálynál kedvezőbb tartalmú döntés.³²¹ Következésképpen akkor beszélhetünk méltányosságról, ha a mérlegelés kizárólag a címzett javára szolgál és a főszabálytól eltérően az általánosnál a címzett számára kedvezőbb döntést eredményez.³²² Rendszerint az általános szabály alóli kivételt jelenti, hiszen ha kedvezőtlen döntés születik is, a méltányosságból hozott döntés kedvezőbb, mint a főszabály alapján hozott döntés.³²³

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás széles körű alkalmazhatósága mellett ható körülményként értékelendő, hogy a legtöbb, egyedi közigazgatási aktus kiadására feljogosító jogszabályi rendelkezés mérlegelési jogot ad a szervnek. Ez a körülmény különösen igaz a hatósági jogalkalmazásra.³²⁴

³¹⁵ PATYI *A közigazgatási működés jogi alapjai* i.m. 169.

³¹⁶ PATYI *A közigazgatási működés jogi alapjai* i.m. 169.

³¹⁷ PATYI *A közigazgatási működés jogi alapjai* i.m. 170.

³¹⁸ Például: a jegyző az állattartás rendje érdekében jogosult megtenni a szükséges intézkedéseket.

³¹⁹ GELLÉN – TAKÁCS – SZALAI – TEMESI i.m. 227.

³²⁰ GELLÉN – TAKÁCS – SZALAI – TEMESI i.m. 227.

³²¹ GELLÉN – TAKÁCS – SZALAI – TEMESI i.m. 230.

³²² GELLÉN – TAKÁCS – SZALAI – TEMESI i.m. 230.

³²³ PATYI *A közigazgatási működés jogi alapjai* i.m. 178.

³²⁴ GELLÉN – TAKÁCS – SZALAI – TEMESI i.m. 226.

IV.4. A Kp. tárgyi hatálya

A Kp. tárgyi hatálya alá tartozó ügyek legalább rendszerszintű áttekintése nélkülözhetetlen lépése annak, hogy közelebb kerüljünk a közvetítésre „alkalmas” ügycsoportok felderítéséhez. A Kp. tárgyi hatályának áttekintése segít továbbá azonosítani azon ügycsoportok tag körét, ahol a jogviszony tárgya nem teszi lehetővé az egyezségkötést.

A Kp. tárgyi hatálya alá az 1952-es Pp. XX. fejezete alapján lefolytatott közigazgatási perekhez képest nagyobb számú ügytípus tartozik, melynek oka többek között abban keresendő, hogy a Kp. a bíróság alapvető feladataként a közigazgatás cselekményeivel szembeni hatékony jogvédelmet jelölte meg.³²⁵ A hatékony jogvédelem egyik vonatkozása pedig a hézagmentes jogvédelem, mely azt próbálja meg elérni, hogy „*a közigazgatás által okozott jogsérelmek a közigazgatás cselekvésének formájától függetlenül bíróság elé vihetők legyenek, és hogy e cselekvések törvényességének vizsgálatához igazodó eljárási szabályok kerüljenek kialakításra*”.³²⁶ A hézagmentes jogvédelem legfontosabb jogi eszköze, hogy a Kp. a „közigazgatási jogvita” generális fogalmával határozza meg a közigazgatási perek tárgyát.³²⁷ Sőt bizonyos mértékig még ezen is túllép, amikor a közigazgatási bírói utat kiterjeszti mindazokra a közjogi jogvitákra, amelyek elbírálását törvény a közigazgatási ügyben eljáró bíróság hatáskörébe utalja. A törvény hatálya alá vonja továbbá az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárásokat is.³²⁸

A Kp. 1. §-a határozza meg a törvény tárgyi hatályát, amit a 4. § és az 5. §-ra utalással tesz meg, amikor úgy rendelkezik, hogy a törvényt a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási bírósági eljárásokban kell alkalmazni.³²⁹ Tehát ahol a közigazgatási jogvita fogalmilag fennáll, mert a közigazgatási tevékenység jogszerűségével, közigazgatási szerződéssel, közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvitáról van szó, ott a Kp. szabályait kell alkalmazni. Ez az ágazati joganyagra nézve azt is jelenti, hogy a

³²⁵ FAZEKAS Marianna, *A közigazgatási bírói út*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános Rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019., 339.

³²⁶ FAZEKAS Marianna, *Hatósági ügy – közigazgatási jogvita (Az Ákr. és a Kp. tárgyi hatályának néhány kérdése)*, Jogtudományi közlöny, 2017/10, 456.

³²⁷ FAZEKAS *A közigazgatási bírói út* i.m. 339.

³²⁸ FAZEKAS *Hatósági ügy – közigazgatási jogvita* i.m. 456.

³²⁹ BARABÁS Gergely, *Alapvető Rendelkezések*. In.: BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György (szerk.), *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*, Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2018., 29.

Kp. alkalmazását külön nem kell előírni ezekben az esetekben, a szabályai a Kp. 1. §-ának (1) bekezdése alapján közvetlenül alkalmazandóak.³³⁰

A Kp. hatálya alá tartozó ügycsoportok körében először a közigazgatási hatósági döntések vizsgálataláról kell szót ejteni. A közigazgatási hatósági döntésekkel szembeni jogvédelem ugyanis a közigazgatási bírói út hagyományos területe. Alapvetően ezeknek a bírói felülvizsgálatára terjed ki az 1952-es Pp. közigazgatási perekről szóló XX. fejezete is.³³¹ A Kp. a hatósági aktusokat tekintve annyiban hozott lényeges változást, hogy mind a közigazgatási hatósági határozatok, mind – meghatározott feltételekkel – a járulékos közigazgatási cselekmények, a közigazgatási szerv visszautasító vagy az eljárást megszüntető döntései, valamint a mulasztás is közigazgatási per tárgyát képezik. A különbség az, hogy a határozatok elleni perekre a Kp. általános szabályai vonatkoznak, a járulékos cselekményeket, a visszautasító vagy az eljárást megszüntető döntéseket egyszerűsített perben (XXI. fejezet) bírálják el, és a mulasztásokkal szemben is létezik különös performa, a mulasztási per (XXII. fejezet).³³²

Fontos kiemelni, hogy a hatósági ügyfajtákat tekintve a Kp. hatálya lényegesen szélesebb, mint az Ákr.-é, mert a bírói út többségében nyitott azokban a hatósági ügyfajtákban is, melyeket a jogalkotó kivett eljárásként kivon az Ákr. hatálya alól.³³³ Ilyen kivett eljárás például a menekültügy, idegenrendészet, versenyfelügyelet, továbbá az adó- és vámigazgatási eljárás.³³⁴

A közigazgatási döntések felülvizsgálata iránti perek esetében mindig eseti jelleggel dönthető el, hogy van-e helye egyezségkötésnek és közvetítői eljárás elrendelésének. Jelen doktori értekezés soron következő fejezete részletesen taglalja azon szempontokat, melyek segítséget nyújthatnak az eljáró bírónak abban, hogy megalapozott döntést hozzon az említett kérdésben.

A Kp. hatálybalépése jelentős változást hozott a közszerződési jogviszonnyal kapcsolatos jogviták elbírálása során alkalmazandó eljárási szabályok tekintetében. A korábban az 1952-es Pp. munkaügyi pereket szabályozó XXIII. fejezete alapján elbírált jogviták immáron a közigazgatási perrend szabályai szerint kerülnek elbírálására. Legtágabb értelemben a közszerződési jogviszonnyal összefüggésben felmerülő jogviták körébe a közszerződési jogviszonyból eredő jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos igények érvényesítésére

³³⁰ BARABÁS *Alapvető Rendelkezések i.m.* 29.

³³¹ FAZEKAS *A közigazgatási bírói út i.m.* 345.

³³² FAZEKAS *Hatósági ügy – közigazgatási jogvita i.m.* 458.

³³³ FAZEKAS *Hatósági ügy – közigazgatási jogvita i.m.* 458-459.

³³⁴ FAZEKAS *A közigazgatási bírói út i.m.* 346.

irányuló viták tartoznak. Közszerológati jogvita tehát csak a közszerológati jogviszonyra vonatkozó jogi normák által szabályozott kérdésekben merülhet fel.³³⁵

A Kp. 4. §-a (7) bekezdésének 3. pontjában maga is meghatározza a közszerológati jogviszony fogalmát.³³⁶ Érdemes kiemelni, hogy mivel a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény nem minősíti a közalkalmazotti jogviszonyt közszerológati jogviszonnyá, ezért a közalkalmazotti jogvita nem tartozik a közszerológati jogviták fogalmi körébe.³³⁷ Az új eljárási szabályok több tekintetben lényeges változást hoztak, a közszerológati jogviták azonban számos kérdésben megőrizték egykori munkaügyi peres karakterüket.³³⁸

A munkaügyi perek világában távolról sem tekinthető ismeretlennek az alternatív vitarendezés. Elég ezen a ponton az 1952-es Pp. 355. §-ának (1) bekezdésére utalni, mely jogszabályhely szerint, ha a tárgyaláson a felek személyesen vagy képviselőik útján megjelentek, a tárgyalás a felek megegyezésére irányuló egyeztetéssel kezdődik. Álláspontom szerint a közszerológati jogviszonnyal kapcsolatos jogvitákban – akárcsak a hagyományos munkajogi jogvitákban – fontos szerepe lehet a felek közötti kommunikációnak és a vita egyezséggel történő rendezésének. Ez azért fontos, hogy fennmaradjon a felek közötti bizalmi viszony, aminek a jogviszony tartós jellegére figyelemmel kiemelt szerepe van. A jogviszony tárgya ezekben a perekben kedvez az egyezségkötés lehetőségének, azonban nyilvánvalóan nem lehet eltekinteni az eseti vizsgálattól.

A Kp. alkalmazásában immáron közigazgatási jogvitának minősülnek a közigazgatási szerződéses jogviták is, mely jogviták korábban az 1952-es Pp. általános szabályai alapján kerültek elbírálásra. A jogalkalmazás számára ebben a tárgykörben is egyértelmű eligazítást ad a törvény, mely a közigazgatási szerződés fogalmát is definiálja: „*közigazgatási szerződés: a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, melyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít.*”³³⁹ Fel kell hívni azonban a figyelmet arra, hogy e meghatározás alapján a közigazgatási szervek által legnagyobb számban kötött, a

³³⁵ BARABÁS *Alapvető Rendelkezők i.m.* 76.

³³⁶ Az állam vagy az állam nevében eljáró szerv és az állam nevében foglalkoztatott személy között munkavégzés, illetve szolgálatteljesítés céljából létesített, a köz szerológatára irányuló, törvényben meghatározott speciális kötelezettségeket és jogokat tartalmazó jogviszony; ide nem értve a bírák, az igazságügyi alkalmazottak, továbbá az ügyészszégi alkalmazottak szerológati viszonyát, valamint a munkaviszonyban állók jogviszonyát.

³³⁷ HORVÁTH E. Írisz, *Alapvető rendelkezések*. In: PETRIK Ferenc (szerk.), *A közigazgatási perrendtartás magyarázata*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017., 58.

³³⁸ BARABÁS *Alapvető Rendelkezők i.m.* 76.

³³⁹ Kp. 4. §-ának (7) bek. 2. pont

közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: „Kbt.”) hatálya alá tartozó szerződések továbbra sem minősülnek közigazgatási szerződésnek, mert a Kbt. nem minősíti annak ezeket.³⁴⁰ A közigazgatási szerződéses jogviták – tekintettel a hatósági szerződés vizsgálata körében kifejtettekre – tárgyuknál fogva alkalmasnak tűnnek arra, hogy egyezségkötésre kerüljön bennük sor.

A Kp. hatálya alá tartoznak továbbá a köztestületi ügyek. A köztestületek működése során a Kp. hatálya alá tartozó közigazgatási cselekmények három relációban keletkeznek.³⁴¹ Az első reláció a köztestület és a tagok viszonya, illetőleg a köztestület belső működése. A második reláció a köztestületek kifelé irányuló hatósági tevékenysége. A harmadik viszonyrendszer a köztestületek feletti törvényességi felügyelet. A köztestületi ügyek közül különösen a köztestület, illetve szervei és a köztestületi tagok, illetve az egyes köztestületi szervek, tisztségviselők közötti jogvitában tűnik úgy, hogy azok tárgyára tekintettel helye lehet egyezségkötésnek.

A felsőoktatási ügyek is a Kp. hatálya alá tartozó ügycsoport. A felsőoktatási intézmények működése során három viszonyrendszerben jelennek meg a Kp. hatálya alá tartozó közigazgatási cselekmények.³⁴² A közvetítés alkalmazhatóságának vizsgálata szempontjából a felsőoktatási intézmény és a hallgató között fennálló hallgatói jogviszonyból származó jogviták a leginkább érdekesek. Kiemelést érdemel, hogy a hallgatókra vonatkozó egyedi döntések megtámadásán túl immáron a Kp. lehetőséget biztosít arra is, hogy megtámadásra kerüljenek az olyan egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezéseket tartalmazó belső szabályzatok, mint a szervezeti és működési szabályzat részét képező hallgatói követelményrendszer.³⁴³

Fontos azonban kiemelni, hogy az intézmény és munkavállalói közötti jogviták nem a Kp. hatálya alapján kerülnek elbírálásra. Ez alól némi kivételt jelent, hogy a tudományos minősítés körében az egyetemek a saját oktatóikra, kutatóikra vagy akár velük egyébként jogviszonyban nem álló személyekre is hozhatnak nem munkáltatói döntéseket (doktori fokozat vagy habilitált cím odaítélése, honosítása, esetleg visszavonása).³⁴⁴

A következő viszonyrendszer, melyben a Kp. hatálya alá tartozó közigazgatási cselekmények jelennek meg a felsőoktatási intézmények működése során, a felsőoktatási intézmény és az állami szervek kapcsolatából adódnak.

³⁴⁰ FAZEKAS *Hatósági ügy – közigazgatási jogvita i.m.* 459.

³⁴¹ FAZEKAS *Hatósági ügy – közigazgatási jogvita i.m.* 459.

³⁴² FAZEKAS *Hatósági ügy – közigazgatási jogvita i.m.* 460.

³⁴³ FAZEKAS *Hatósági ügy – közigazgatási jogvita i.m.* 460.

³⁴⁴ FAZEKAS *Hatósági ügy – közigazgatási jogvita i.m.* 460.

A Kp. hatálya alá tartozó ügycsoport a Kúria kizárólagos hatáskörébe tartozó közigazgatási szerv kijelölése iránti eljárás, mely a közigazgatási szervek közötti hatásköri viták eldöntésére szolgál.

A Kp. hatálya alá tartozó ügycsoportok még az önkormányzati normakontroll és az önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatti ügyek, továbbá a törvény hatálya alá utalt egyéb közjogi jogviták. Ide azok a közjogi jogviták tartoznak, amelyeknél vagy hiányzik a közigazgatási jogvita Kp. szerinti fogalmának valamelyik eleme, vagy az általános szabályok kizárják a bíróság által vizsgálható közigazgatási cselekmények köréből, de külön törvény mégis bírói utat enged, és a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok hatáskörébe utalja az eljárást.³⁴⁵

Azok a Kp. hatálya alá tartozó ügyek, ahol közigazgatási szerv áll szemben közigazgatási szervvel – mint a közigazgatási szerv kijelölése vagy az előző bekezdésben bemutatott önkormányzati ügyek – nem alkalmasak tárgyuknál és a jogviszony alanyaira tekintettel arra, hogy egyezségkötésre kerüljön bennük sor. A közjogi jogviták és az önkormányzati normaalkotással kapcsolatos eljárás ráadásul olyan kiemelt jogvédelmi célokat tölt be, melyek kétségesek, hogy egyezségkötéssel biztosíthatóak lennének.

A Kp. tárgyi hatályának bővülése kedvez az egyezségkötés és a közvetítés alkalmazhatóságának. Különösen igaz ez az állítás, ha a közszolgálati jogviszonnyal és a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos pereket vesszük górcső alá, mely perek esetében a Kp. hatályba lépését megelőzően is volt helye egyezségkötésnek.

³⁴⁵ FAZEKAS *Hatósági ügy – közigazgatási jogvita i.m.* 461.

IV.5. A közigazgatási perekben elrendelt közvetítés lefolytathatóságáról általában

Az előző fejezetekben a doktori értekezés igyekezett részletes vizsgálat alá venni azokat a körülményeket, melyek meghatározzák azt, hogy milyen ügýtípusok esetében lehet helye egyezségkötésnek és értelemszerűen közvetítői eljárás elrendelésének. Esett arról is korábban szó, hogy az egyezség és a közvetítés a Kp. rendszerében egyértelműen cél-eszköz viszonyban vannak egymással. Ebből a körülményből pedig az következik, hogy a közvetítés alkalmazhatóságának vizsgálata során a Kp. egyezséget szabályozó szakaszaira is figyelemmel kell lenni. Sőt, annak meghatározása, hogy a közvetítés – az általánosság szintjén meghatározva – milyen esetekben alkalmazható, a két jogintézmény egymáshoz való viszonyára tekintettel, az egyezség szabályai körében került szabályozásra.

A rendelkezésre álló statisztikai adatok azt mutatják, hogy eddig az egyezségkötés és a közvetítés nem vált bevett gyakorlattá a közigazgatási perek világában.³⁴⁶ Éppen ezért az említett adatok alapján nem lehet megalapozott következtetést levonni abban a kérdésben, hogy milyen ügycsoportok, illetve ügyminőségek lehetnek alkalmasak közvetítői eljárás lefolytatására. Érdekes ugyanakkor megjegyezni, hogy az egyezségkötések száma növekvő tendenciát mutat. Az alacsony számokból a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás intézményének újdonság jellegére tekintettel, nem lehet álláspontom szerint – legalábbis ilyen csekély idő elteltével – messzemenő következtetéseket levonni.

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás alkalmazhatóságát vizsgáló, és az egyes ügýtípusokban való alkalmazhatóságra, illetve annak hiányára konkrét javaslatot tevő tudományos művek nem születtek még a hazai jogirodalomban. Ebben a körben a rendelkezésre álló külföldi szakirodalomra nem lehet még olyan mértékben sem alapozni, mint a közigazgatási közvetítés egyes általános kérdéseinek vizsgálata körében. Más országok gyakorlatának vizsgálata egyébként is nehézségbe ütközik a közvetítői eljárások anyagának titkosságára tekintettel. Mindezek előrebocsátásával a doktori értekezés egy olyan, az általánosság szintjén álló megállapítást emel ki a külföldi jogirodalomból, mely a közigazgatási per során elrendelt közvetítés alkalmazhatóságával kapcsolatos. Monika OBOTH és Al WECKERT érvelése alapján a közvetítés azokban az esetekben a legkívánatosabb, amikor a hatóságnak és a félnek

³⁴⁶ Egyezségkötés: 2018. évben összesen 6, míg 2019. év első felében 11 darab egyezségkötés történt. Közvetítés: 2018. január 1. és 2019. november 1. között 8 közvetítői eljárás került elrendelésre a Kp. szabályai alapján (OBH által rendelkezésre bocsátott adatok).

szorosan együtt kell működniük valamilyen probléma megoldása folyamán.³⁴⁷ Ezen állítás figyelembevételével azt lehet mondani, hogy például a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perek egyezség útján történő rendezése kiemelten fontos. Ebben az esetben ugyanis meg tud maradni a jogviszony folytatásához nélkülözhetetlen bizalmi viszony a felek között.

Azt, hogy milyen esetekben kísérrelheti meg a bíróság a felek között egyezség létrehozását és ennek megfelelően közvetítés elrendelését, a Kp. az egyezségről vonatkozó rendelkezések körében szabályozza. A törvény 65. §-a három feltétel együttes fennállását követeli meg. Az első feltétel meglehetősen egyértelmű, hiszen nincs helye egyezségkötésnek és így közvetítésnek sem, amennyiben jogszabály kizárja az egyezségkötés lehetőségét. A Kp. feltételrendszere értelmében az egyezségkötés lehetősége válik a közigazgatási perben főszabállyá, vagyis a másik két feltétel megléte esetén elméletileg bármilyen, a Kp. hatálya alá tartozó eljárásban köthető egyezség, és a bíró kötelezettsége erre kísérletet tenni. Az egyezségkötés lehetőségét azonban a jogalkotó kizárhatja az ágazati szabályokban. Ezzel a „lehetőséggel” a jogalkotó három esetben élt. Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 39. §-ának (2) bekezdés szerint kizárt az egyezségkötés az élelmiszerlánc-felügyelet hatósági eljárásával kapcsolatos perekben. Szintén kizárt az egyezségkötés lehetősége az adóhatósági döntés elleni közigazgatási perben az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI törvény 130. §-ának (3) bekezdése értelmében. Végezetül, igen meglepő módon, kizárt az egyezségkötés lehetősége a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárással kapcsolatos perekben a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 96/D. §-a alapján. Meglepőnek nevezhető a jogalkotó döntése, hiszen a környezetvédelmi közvetítés Németországban sikeresen alkalmazott jogintézmény, és nincs olyan körülmény, amely arra utalna, hogy a jogvita tárgya ne tenné lehetővé az egyezségkötést. FORGÁCS is akként vélekedik, hogy a környezetvédelmi ügyek mérlegelési kérdései alkalmasak lettek volna az egyezség jogintézményének alkalmazására.³⁴⁸

A következő feltétele, hogy az ügy körülményei alapján észszerű időn belül esély mutakozzon az egyezség létrehozására. Az észszerű idő követelményének való megfelelés alapvető követelmény a perrel szemben, mely megfogalmazódik számos

³⁴⁷OBOTH, Monika – WECKERT, Al, *Mediation für Dummies*, WILEY-VCH Verlag GmbH & Co. KGaA, Weinheim, 2014., 216.

³⁴⁸FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 373.

hazai és uniós jogforrásban.³⁴⁹ A dolgozat már korábbi fejezetében utalt rá, hogy a Kp. azon rendelkezése, miszerint a közvetítői eljárás elrendelésére való tekintettel legfeljebb két hónap időtartamra függeszthető fel a per, megfelelő biztosítéka annak, hogy az ésszerű idő követelményének való megfelelés érvényesüljön.³⁵⁰ A Kp. említett rendelkezésén túl mindig az eljáró bíró feladata annak biztosítása, hogy az egyezségkötés, illetve annak előmozdítása érdekében elrendelt közvetítői eljárás ne késleltesse indokolatlanul az eljárás ésszerű időn belül történő befejezését.³⁵¹ Azt is az eljáró bírónak kell megítélnie, hogy a Kp. által az egyezség létrehozása érdekében biztosított eszközök közül vajon a közvetítői eljárás-e a legmegfelelőbb, és ebben a körben az ésszerű idő követelményére is figyelemmel kell lennie.³⁵² Kérdésként merülhet fel az, hogy mi tekinthető ésszerű időnek az egyezségkötés megkísérlése kapcsán. FORGÁCS a kérdésről úgy vélekedik, hogy ebben a helyzetben az tekinthető ésszerű időnek, ami nem haladja meg a per egyezségkötés nélküli befejezésének várható tartamát.³⁵³ Álláspontom szerint szükséges azt a körülményt is mérlegelés alá vonnia az eljáró bírónak, hogy az egyezség a felek számára előnyösebb befejezése a pernek, mint az ítélet. Ennek megfelelően amennyiben a felek kérik a közvetítői eljárás elrendelését, nem lenne helyes azt megtagadni azon az alapon, hogy az adott tárgyalási napon az ítélet meghozatalához szükséges bizonyítékok rendelkezésre állnak. Annak megítélése, hogy a közvetítés valóban eredményes lehet, és nem csak a per ésszerű időn belül történő befejezését késlelteti, nem könnyű feladat. Fel kell mérnie a bírónak ebben a körben, hogy mutatkozik-e egyáltalán esély az egyezség létrehozására és milyen mértékű közrehatás szükségeltetik az adott esetben. Amennyiben a felek már szinte „maguktól”, mindenféle közrehatás nélkül is képesek egymással egyezséget kötni, úgy nem szükséges a közvetítői eljárás elrendelése. Minden más esetben a közvetítői eljárás segítheti a feleket abban, hogy kölcsönösen előnyös egyezség szülessen közöttük.

A fentiek teljesülése esetén is megköveteli a Kp., hogy az egyezségkötést a jogvita tárgya lehetővé tegye. A Kp. ezen kitétele veti fel a legtöbb értelmezési kérdést, és jelen fejezet korábbi alfejezeteinek célja is az volt, hogy az említett jogszabályi rendelkezést

³⁴⁹ Így például Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése; Az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikk; Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk

³⁵⁰ Kp. 69. § (2) bek.

³⁵¹ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 374.

³⁵² Kp. 65. § (2) bek. (2) A bíróság az egyezség létrejötte érdekében: (a) tájékoztatja a feleket az egyezség előnyeiről és feltételeiről (b) tájékoztatja a feleket a közvetítői eljárás lényegéről, igénybevételének lehetőségéről és feltételeiről (c) az általa javasolt egyezséget a tárgyalás előkészítése során írásba foglalva vagy a tárgyaláson jegyzőkönyvbe foglalva a felek elé tárhatja, illetve (d) a feleket egyezségi kísérletre idézheti.

³⁵³ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 374.

a dolgozat megkísérelje értelmezni. Az egyezségkötés és értelemszerűen a közvetítés ezen feltételének értelmezése szükségszerűen azt is eredményezi, hogy közelebb kerül a dolgozat annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy milyen esetekben alkalmazható a közvetítői eljárás. A doktori értekezés már több olyan körülményt is feltárt, melyek befolyással lehetnek egy adott jogvita közvetítésre való alkalmasságára. A következőkben a dolgozat ezeket a tényezőket foglalja össze rendszerezett formában.

Mint arra már számos ponton utalt a dolgozat, alapvetően olyan esetekben kerülhet sor egyezségkötésre és közvetítésre, ahol a közigazgatási szerv a megelőző eljárás során mérlegelési jogkörben jár el. Amennyiben a megelőző eljárás során nem volt mérlegelési jogköre a közigazgatási szervnek, úgy nem áll rendelkezésre az egyeztetéshez szükséges mozgástér a közvetítés során sem. Könnyen belátható az is, hogy minél szélesebb körű a közigazgatási szerv mérlegelési jogköre, annál nagyobb esély mutatkozik egy olyan egyezség kidolgozására, amely valamennyi fél érdekét megfelelően tükrözi, és a közérdek sem sérül.

A Kp. miniszeri indoklása is arra utal, hogy a jogalkotó a mérlegelési jogkörben hozott döntések felülvizsgálata iránt indított perekben látta az egyezségkötés és a közvetítés helyét: *„természetesen a felek nem arról egyezkednek, hogy jogsértő volt-e a tevékenység vagy nem, hanem arról, hogy az állított jogsérelmeket hogyan lehetne a jogszabályok által biztosított mérlegelési mozgástér keretei között úgy orvosolni, hogy ne kelljen újabb közigazgatási eljárásokat lefolytatni”*.³⁵⁴ A kommentár irodalomból is az a kép látszik kirajzolódni, hogy az egyezségkötés alapvető feltétele az, hogy a közigazgatási szerv mérlegelési jogkörben járjon el a megelőző eljárás során.³⁵⁵

Fontos kiemelni, hogy a mérlegelési jogkör alapvetően a közigazgatási döntés megválasztása körében kerül előtérbe és a döntéshozatal során nyújt alternatívákat. Így nem vehető ebbe a körbe a közigazgatási szerv bizonyítási eljárásban végzett mérlegelési tevékenysége, sem azok az esetek, amikor a szerv döntésének lényegében semmilyen jogi kerete nem létezik a döntési hatáskör meghatározásán kívül (diszkréció).³⁵⁶

A következő körülmény, amely arra utal, hogy a jogvita tárgya lehetővé teszi az egyezségkötést és ennek érdekében a közvetítői eljárás elrendelését, a mediatív elemek a megelőző eljárásban. A korábban már részletesen elemzettek szerint ilyen mediatív elemnek tekinti a dolgozat a hatósági közvetítést, a hatósági szerződést és az

³⁵⁴ T/12234. számú törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról

³⁵⁵ ROTHERMEL *Az egyezség... i.m.* 241.; FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 374.

³⁵⁶ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 374.

egyezséget. Fontos ismételten kihangsúlyozni, hogy a hatósági közvetítés és a hatósági szerződés az ágazati jogszabályok szintjén került szabályozásra az Ákr. hatálybalépésével. Álláspontom szerint amennyiben az adott ágazati jogszabály mediatív elem alkalmazását teszi lehetővé a közigazgatási szerv eljárása során, úgy nagyobb valószínűséggel lesz a jogvita annak tárgyára való tekintettel alkalmas az egyezségkötésre. Nem szükséges tehát álláspontom szerint, hogy a megelőző eljárás során megkíséreljék a rendelkezésre álló mediatív elemek segítségével a jogvita rendezését. Az is elegendő annak valószínűsítéséhez, hogy az adott esetben a jogvita tárgya lehetővé teszi a közvetítés elrendelését, hogy a mediatív elemek igénybevételének lehetősége megvolt a megelőző eljárás során.

Volt már arról is szó korábban, hogy a per során köthető egyezség és lefolytatható közvetítői eljárás abban az esetben is, amennyiben az egyik fél közigazgatási szerv. A közigazgatási per során elrendelt közvetítés alkalmazhatósága mellett hat ugyanakkor az a körülmény, ha a per során közigazgatási szerv nem vesz részt. Ez az eset a multipoláris jogviszonyok esetében fordul elő, amikor a közigazgatási szerv ellenérdeklő felek jogvitájában dönt. Ilyen esetekben a közigazgatási szerv nem lesz peres fél. A Kp. miniszteri indokolása az elemzett körben figyelemreméltó megállapítást tesz: *„az egyezségkötés elsősorban olyan esetekben lehetséges ahol multipoláris viszonyokban elsősorban jogos érdekek sérelme kerül előtérbe, melyek a közigazgatási szerv mérlegelési mozgásterén belül elháríthatók.”*³⁵⁷ A Kp. miniszteri indokolásából kitűnik továbbá az egyezségkötés és a közvetítés egyik fontos célja. Felmerülhet ugyanis a gyakorlatban, hogy az egyébként jogszerű döntés olyan érdeksérelemmel jár, ami a közigazgatási szerv által is méltányolható. A közvetítés megfelelő színteret teremt arra, hogy az ilyen jogos érdeksérelem feltárásra kerüljenek, és valamilyen módon „kompenzálásuk” történjen az egyezségben.

Azok az esetek, amikor a közigazgatási szervek a megelőző eljárás során nem vagy nem csupán közigazgatási jogot alkalmaznak, alkalmasabban tűnnek arra, hogy a per során egyezségkötésre kerüljön sor. Így például a polgári jog szabályai alapján hozott gyámhatósági határozat felülvizsgálata iránti perben a jogvita tárgya lehetővé teszi az egyezségkötést. Ennek egyik oka pedig az, hogy a határozat alapjául szolgáló polgári jogi rendelkezések természetüknél fogva sokkal nagyobb mozgásteret biztosítanak a közigazgatási jog esetében megszokottnál. Ezen a helyen érdemes ismételten utalni arra, hogy a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perek megőrizték munkajogi jellegüket,

³⁵⁷ T/12234. számú törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról

az alkalmazott jog is sok rokon vonást mutat a munkajoggal. A közigazgatási szerződések pedig csupán részben kerülnek a közigazgatási jog szabályai alapján megkötésre. Így ezen perek tárgyuknál fogva alkalmasnak mutatkoznak arra, hogy egyezségkötésre kerüljön bennük sor.

A fentieket alapul véve és a bíróság előtti konkrét ügyre „alkalmazva” kell eldönteni a bírónak, hogy megkísérli-e az egyezség létrehozását és ha igen, milyen eszközzel él annak érdekében. A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásnak nincs kötelező változata, alapvetően a bíróság megítélésére van bízva, mikor kísérli meg az egyezség létrehozását.³⁵⁸ Az eljáró bírónak kell mérlegelnie azt is, hogy az egyezség létrehozása érdekében a közvetítést megfelelő eszköznek tartja-e.

³⁵⁸ ROZSNYAI Krisztina, *A mediáció lehetőségei a közigazgatási perben*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános Rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019., 389.

IV.6. Néhány közvetítésre alkalmas ügytípus

Jelen alfejezetben a dolgozat az előző fejezetekben foglaltak alapján kísérletet tesz arra, hogy néhány olyan ügycsoportot jelöljön meg, ahol helye lehet egyezségkötésnek és közvetítői eljárásnak. Nem célja ugyanakkor a doktori értekezésnek az, hogy a Kp. hatálya alá tartozó ügycsoportok minél szélesebb körének ilyen szempontú elemzését elvégezze. Erre területi okokból egyébként sem vállalkozhat a dolgozat.

Az egyezség jogintézménye alkalmazható lehet az építésügyi hatóság által hozott határozatok felfülvizsgálata iránt indított perekben. A hatóság ezen ügycsoportba tartozó döntései meghozatala során jellemzően mérlegelési jogkörben jár el. A hatósági eljárás során alkalmazható továbbá a hatósági közvetítés intézménye.³⁵⁹ A közvetítésre alkalmas ügyminőségekre számos példát találhatunk a vonatkozó jogszabályok vizsgálata során. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (továbbiakban: „Étv.”) 30. §-a alapján a kártalanítás tárgyában hozott közigazgatási határozattal szembeni közigazgatási per során álláspontom szerint helye lehet a közvetítői eljárás elrendelésének. Közvetítői eljárás elrendelésének lehet helye továbbá az Étv. 52. §-a alapján az építésfelügyeleti hatóság által alkalmazott jogkövetkezmény megtámadása iránt indított közigazgatási per során is. Az egyezség jogintézménye használható lehet továbbá építési ügyekben az engedélyek speciális feltételeinek kialakításakor.³⁶⁰

A fogyasztóvédelmi ügyek szintén alkalmasnak tűnnek tárgyuknál fogva arra, hogy a felek egyezséggel rendezzék a vitájukat. A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 47. §-ának (1) bekezdése alapján a hatóság mérlegelési jogkörében alkalmaz jogkövetkezményeket.³⁶¹ A törvény hivatkozott szakaszának (6) bekezdése alapján pedig a fogyasztóvédelmi hatóság a jogsértés megszüntetése érdekében határozathozatal helyett hatósági szerződést köthet bizonyos feltételek teljesülése esetén. Az eleve alternatívák szerinti mérlegelési jogkörben alkalmazott jogkövetkezmény és a törvényi lehetőség a határozathozatal mellőzésére mind olyan körülmények, amelyek arra engednek következtetni, hogy ezen ügycsoport tekintetében lesz helye közvetítői eljárás lefolytatásának. A felek az egyezségben akként rendelkezhetnek ugyanis, hogy a per

³⁵⁹ Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 5. §

³⁶⁰ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 373.

³⁶¹ A teljesség igénye nélkül ilyen jogkövetkezmény: jogsértő állapot megszüntetésére kötelezés, jogsértő magatartás folytatásától való eltiltás vagy a fogyasztóvédelmi bírság kiszabása.

során felülvizsgált hatósági határozatban foglalt jogkövetkezményt „enyhébb” jogkövetkezményre cserélik.

A gyámhatósági ügyek tekintetében a bizonyosság magas fokán állítható, hogy lesz helye egyezségkötésnek és ekként közvetítői eljárás lefolytatásának. A vizsgálandó ágazati jogszabály a gyámhatósági ügyek esetén a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény. A gyámhatóság határozatának felülvizsgálata iránt indított per során a közvetítői eljárás lefolytathatóságának kedvez, hogy a gyámhatóság az eljárás során nem csupán közigazgatási jogot alkalmaz, hanem polgári jogot is. Az a körülmény továbbá, hogy a gyámhatósági eljárásban is fontos szerepe van a közvetítői eljárásnak, szintén arra utal, hogy a per során is lesz helye annak. Maga a Ptk. teremt lehetőséget a gyámhatósági eljárásban a közvetítői eljárás lefolytathatóságára. Nem is egyszerű „lehetőség-teremtésről” van ebben az esetben szó, hiszen a gyámhatóság akár hivatalból is dönthet úgy, hogy a szülői felügyeletet gyakorló szülő és a gyermekétől különélő szülő közötti együttműködés kialakítása, a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartás, illetve a szülői felügyelet szabályainak kialakítása érdekében közvetítői eljárást rendel el.³⁶² A Gyer. 30/A. §-ának (1) bekezdése szerint a Kvtv. szerinti közvetítői eljárást a kapcsolattartás rendezésével és a szülői felügyeleti jog gyakorlásával összefüggésben a gyámhivatal a felek együttes kérelmére vagy hivatalból rendeli el – az előtte folyó eljárás felfüggesztésével egyidejűleg – végzésben. A közvetítői eljárásban a közvetítő a gyermek érdekének megfelelően segíti elő a felek közötti vitát lezáró megállapodás létrehozását.

Röviden érdemes utalni rá, hogy a gyámhatósági eljárásban – ellentétben a hatósági eljárás során eddig tapasztaltakkal – állnak rendelkezésre pozitív gyakorlati tapasztalatok és a közvetítői eljárás lefolytatását a szakirodalom is kívánatosnak tartja.³⁶³

Jó példa lehet még a közvetítésre alkalmas ügycsoportra a kisajátítási ügy, azonban bizonyosan nem a kisajátítás jogalapjának vitatása esetén. GELLENCSÉR József megfogalmazásában a kisajátítás nem más, mint a tulajdonjog elvonásának kivételes, közhatalmi úton történő eszköze.³⁶⁴ A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény az előző definíció „kivételes” kitétele miatt a kisajátítási célokat és feltételeket pontosan meghatározza. Mivel a kisajátításra mindig közérdekből kerül sor és az azzal

³⁶²<http://fazekasrita.hu/gyermekvedelmi-kozvetites-ii/> (Letöltés dátuma: 2018. december 5.)

³⁶³BOTH Éva – KUSLITS Gábor, *A legjobb érdek érvényesítése a gyermekvédelmi szakellátásban*, Esély 2015/4, 108. és <http://modernizacio.hu/?menuId=83&view=replies&parent=32> (Letöltés dátuma: 2018. december 5.)

³⁶⁴GELECSÉR József, *A kisajátítás*. In: KILÉNYI Géza (szerk.), *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*, Wolters Kluwer, Budapest, 2008., 1032.

kapcsolatos döntés nem mérlegelési jogkörben hozott döntés (a jogalap tekintetében), így a kisajátítás jogalapja tekintetében nem köthető egyezség. Nem igaz az előző megállapítás abban az esetben, ha a per „csupán” a kártalanításként meghatározott csereingatlanra vagy a kártalanítás összegére vonatkozik. Ebben az esetben ugyanis a hatóságnak meglehetősen széles a mérlegelési jogköre, továbbá az ilyen per nagyfokú hasonlóságot mutat a kártérítési perekhez, mely körülmények erősítik a közvetítői eljárás lefolytathatóságának lehetőségét. Érdekes még arra a körülményre is utalni, hogy a kisajátítás tárgyában hozott határozat felülvizsgálata iránti perben a határozatot hozó közigazgatási szerv nem szerepel félként, mely körülmény szintén kedvező az egyezségkötés szempontjából.

Az olyan komplex, szabályozó hatósági perekben is előnyös lehet egyezség kialakítására törekedni, mint a hírközlési ügyek vagy a versenyügyek. Az egyezség kiterjedtebb alkalmazása az ilyen típusú ügyekben FORGÁCS szerint a bírói szerepfelfogás átalakulását is indukálhatja, hiszen a bírói aktivizmus súlypontja az egyezség kialakítására helyeződik a döntés felülvizsgálatáról, nagyobb teret engedve a piaci szereplőknek és a hatóságnak a saját érdekeik szerinti megállapodás kialakítására. A bíróság így ezekben a komplex ügyekben valóban a törvényesség őreként léphet fel, és nem veszi át a szabályozó hatóságok szerepét a döntés felülbírálatán keresztül.³⁶⁵

³⁶⁵ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 373.

V. Közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás a gyakorlatban

A doktori értekezés jelen fejezetében választ kíván adni a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás alkalmazása során felmerülő egyes bizonytalan kérdésekre. Az elemzés a vonatkozó jogszabályok értelmezéséből indul ki. A közvetítés gyakorlati lefolytatása kapcsán egyaránt áttekintésre kerülnek a peres bíróság és a közvetítő feladatai. Javaslatot tesz a dolgozat arra is, hogy miként célszerű a közigazgatási per során elrendelt közvetítői üléseket vezetni, strukturálni. Ebben a körben a dolgozat külföldi, elsősorban német szakirodalomból merít. Ennek oka egyrészt a már sokszor hivatkozott azon körülmény, hogy hazai szakirodalom a témában nem áll még rendelkezésre. Továbbá az, hogy elenyésző számú közigazgatási per során elrendelt közvetítés került eddig lefolytatására hazánkban. Lévén a közvetítői ülések anyagai titkosak, a bírósági közvetítők csupán informálisan tudják egymással megosztani a közvetítői ülések vezetése körében felmerült tapasztalataikat. Az közvetítés megjelenése óta még nem telt el kellő hosszúságú idő, illetve nem került lefolytatásra elegendő számú közvetítői eljárás ahhoz, hogy statisztikák és kérdőívek segítségével megalapozott következtetéseket lehessen levonni.

V.1. A vonatkozó jogszabályok

Mindenekelőtt fontos tisztázni, hogy a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás vizsgálatakor a Kp. vonatkozó szabályain felül milyen egyéb jogszabályokra kell figyelemmel lenni. A Kp. vonatkozó szabályai körében nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy az egyezség szabályaira is figyelemmel kell lenni, hiszen a közvetítés nem más a Kp. rendszerében, mint az egyezség létrehozását segítő eljárás.³⁶⁶

A közvetítés szabályainak vizsgálata körében első helyen kell utalni arra, hogy a Kp. a közvetítés tekintetében a Pp. vonatkozó szabályainak alkalmazását nem teszi lehetővé. Ezért a Pp. 167. §-a szerinti közvetítői eljáráshoz kapcsolódó egyezségi kísérlet szabályai nem alkalmazhatóak a Kp. hatálya alá tartozó ügyekben. Ennek az oka, hogy a Kp. a Pp.-vel ellentétes módon kizárólag a bírósági közvetítést ismeri. Ez a körülmény egyértelműen visszavezethető FORGÁCS álláspontja szerint a közigazgatási jogviták sajátosságaira, ezen belül is elsősorban arra, hogy az egyezség kialakításához a

³⁶⁶ TÓTH Kincső, *Bírósági közvetítés*. In: PETRIK Ferenc (szerk.), *A közigazgatási perrendtartás magyarázata*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017., 247.

közvetítőnek is rendelkeznie kell szükséges szaktudással, jogismerettel.³⁶⁷ ROZSNYAI is amellett érvel, hogy közigazgatási perekben csak bírósági közvetítésnek van helye. Ennek oka álláspontja szerint az, hogy a vonatkozó jogszabályok alapos ismeretének hiányában a közvetítő nem tud reálisan közrehatni abban, hogy a jogszabályoknak megfelelő egyezség jöjjön létre a közvetítés eredményeként.³⁶⁸ A Kp. tehát a bírósági közvetítés intézményét ismeri csak, ezért a Pp. 167. §-a – mivel az a bíróságon kívüli közvetítés bírói egyezségbe foglalásának lehetőségét szabályozza – a közigazgatási per során elrendelt közvetítés esetében nem értelmezhető és alkalmazható.

A Kp. 70. §-ának (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a bírósági közvetítőre és tevékenységére a Kvtv. rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell. A Kvtv. rendelkezéseinek „megfelelő alkalmazása” kitétel minden bizonnyal azért került bele a Kp. szövegébe, hogy ezzel is hangsúlyozza a jogalkotó, hogy bírósági közvetítésről van szó. Bírósági közvetítés esetén pedig a Kvtv. bizonyos szakaszai nem alkalmazhatóak.³⁶⁹ A Kvtv.-nek a közigazgatási per során elrendelt közvetítésre vonatkozó szakaszai – hasonlóan az egyéb jogterületen zajló bírósági közvetítő eljárásokhoz – részletesen szabályozzák a közvetítői eljárás lefolytatásának szabályait. Meg kell azonban jegyezni, hogy a Kvtv. vonatkozó szabályai eljárási természetű kérdéseket rendeznek, a közvetítői ülések lefolytatásának, az alkalmazandó közvetítői technikák kérdésének problematikájával a törvény nem foglalkozik, és lévén tudományos és módszertani kérdésekről szó, ez nem is várható el tőle.

³⁶⁷ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 385.

³⁶⁸ ROZSNYAI *A mediáció lehetőségei a közigazgatási perben i.m.* 390.

³⁶⁹ Kvtv. 38/B. § (2) bek.

V.2. A közvetítés elrendelése

A közvetítői eljárás a felek, illetve érdekeltek vagy a bíróság kezdeményezésére rendelhető el. Amennyiben a bíró úgy ítéli meg, hogy a felek közötti jogvita közvetítői eljárás keretében rendezhető, úgy minden további nélkül ajánlhatja a közvetítői eljárást a felek részére. Tájékoztatathatja őket akár már a tárgyalásról szóló idézéssel együtt vagy a per bármely szakaszában. A Kp. vonatkozó részének szövege ugyanakkor magyarázatra szorul, hiszen azt a látszatot kelti a törvény, mintha a közvetítést a bíróságnak kellene kezdeményeznie, majd beszereznie a felek hozzájárulását.³⁷⁰ A törvény helyes értelmezése alapján a közvetítői eljárást a bíróság mellett a perben résztvevő felek, illetve érdekeltek is kezdeményezhetik. A közvetítést a peres bíró a felek és érdekeltek hozzájárulásával rendeli el.

Fontos megemlíteni ezen a helyen is azt a korábban már tárgyalt körülményt, hogy közvetítői eljárás igénybevételére közigazgatási perekben csak önkéntes alapon van lehetőség. Ezt a körülményt támasztja alá FORGÁCS szerint, hogy a közvetítői eljárás során született egyezséghez minden fél jóváhagyása szükséges és ezért közvetítői eljárásra nem kerülhet sor a perben szereplő összes fél, illetve érintett érdekelt hozzájárulása nélkül, hiszen ennek hiányában nem hozható létre jóváhagyható egyezség.³⁷¹ A dolgozat rámutatott arra is, hogy a közvetítésre kötelezés hatályos jogunkban csak olyan esetekben nyert szabályozást, ahol a felek megállapodásához, a viszonyuk rendezéséhez és a közöttük fennálló kommunikáció helyreállításához kimagasló társadalmi érdek társul.

A Kp. miniszteri indokolása szerint a közvetítés intézményének a megalkotása mögött az a célkitűzés áll, hogy a felek megfelelő lehetőséget kapjanak arra, hogy egyezség kötésével rendezzék a közöttük felmerült vitás kérdést, illetve kérdéseket.³⁷² Ebből, illetve magának a Kp.-nak a szóhasználatából következően a közvetítés elrendelése során figyelemmel kell lenni a Kp. egyezséget szabályozó rendelkezéseire is. Ebben a körben kiemelendő, hogy csak akkor kerülhet sor közvetítői eljárás elrendelésére, ha a jogvita tárgya lehetővé teszi és jogszabály nem zárja ki.³⁷³ A már ismertetettek szerint mindenekelőtt annak van tehát jelentősége, hogy a jogalkotó ahhoz miként viszonyul. A jogszabály tiltó rendelkezése hiányában jelentősége lesz az ügy

³⁷⁰ Kp. 69. § (1) bek.

³⁷¹ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 385.

³⁷² T/12234. számú törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról

³⁷³ Kp. 65. § (1) bek.

tárgyának. Ilyenkor a bíró tudása, tapasztalata számít, annak segítségével állapítja meg, van-e esély egyezsége. Egyetértve ROTHERMEL következtetésével, az olyan ügyekben, amelyekben a jogszabály kijelöli a hatóság számára a döntés tartalmát és a hatóság nem mérlegelhet, aligha van helye közvetítői eljárásnak.³⁷⁴

A közvetítői eljárás megindulása körében megemlítené, hogy a bírósági közvetítésre a közigazgatási perrendtartás szerinti illetékességi szabályok nem irányadók.³⁷⁵

Amennyiben helye van a közvetítés elrendelésének, a közvetítés időtartamára – amely legfeljebb két hónap lehet – az eljárást fel kell függeszteni.³⁷⁶ A Kp. szerint a felfüggesztő végzéssel szemben csak az élhet fellebbezéssel, aki a közvetítéshez nem járult hozzá. A Kp. e rendelkezése magyarázatra szorul. Nem állhat elő ugyanis olyan helyzet a Kp. 69. §-ának (1) bekezdésére figyelemmel, hogy a fél, illetve érdekelt hozzájárulása nélkül a bíróság közvetítést rendel el. A törvényhozó akarata e vonatkozásban vélhetőleg annak biztosítása, hogy az eljárás felfüggesztésekor még perben nem álló fél vagy érdekelt számára lehetőséget biztosítson a felfüggesztő végzés megfellebbezésére. Mivel a felfüggesztés tartama alatt tett minden – a per érdemére vonatkozó – bírói rendelkezés, valamint a felek által teljesített minden eljárási cselekmény hatálytalan – kivéve a felfüggesztéssel, illetve az eljárás folytatásával kapcsolatos bírói rendelkezéseket és eljárási cselekményeket –, ezért az előző helyzet akkor állhat elő, ha a felfüggesztő végzés meghozatala és jogerőre emelkedése között perbe lép valaki, aki megfellebbezi a felfüggesztő végzést. TÓTH álláspontja szerint a fellebbezési jog biztosítása arra ad lehetőséget, hogy amennyiben valakit a közvetítésről nem kérdeznek meg, akkor ő tiltakozhasson a vitarendezés e formája ellen.³⁷⁷ Kérdéses továbbá ebben a körben, hogy a bírónak van-e kötelezettsége arra nézve, hogy a közvetítői eljárás elrendelése előtt minden egyes érdekeltet felkutasson. Következik ez a kérdés magából a Kp.-nak a szövegéből, ami alapján a közvetítői eljárás csak valamennyi érdekelt hozzájárulása esetén rendelhető el. Erre a kérdésre nagyon nehéz választ adni, mert a törvény szó szerinti értelmezéséből az következik, hogy van ilyen kötelezettsége a bírónak, ugyanakkor ez a gyakorlatban sokszor ellehetetlenítené a közvetítői eljárás elrendelését. Nem minden esetben lehetséges ugyanis az összes érdekelt felkutatása, ezért feltehetőleg a szóban forgó nehezen értelmezhető fellebbezési

³⁷⁴ ROTHERMEL *Az egyezés... i.m.* 241.

³⁷⁵ Kvtv. 38/B. § (1) bek.

³⁷⁶ Kp. 69. § (2) bek.

³⁷⁷ TÓTH *i.m.* 248.

jog gyakorlásával próbál a jogalkotó korrekciós lehetőséget biztosítani. FORGÁCS pontosan az érdekeltek bevonásának elmulasztásával magyarázza a Kp. elemzett rendelkezését. Szerinte elképzelhető olyan eset, hogy a bíróság az érdekeltnél nem azonosít olyan jogot vagy jogos érdeket, amely miatt őt az egyezségkötés folyamatába be kell vonni, és erre tekintettel a közvetítés elrendeléséhez sem kéri hozzájárulását.³⁷⁸ Ilyen esetben felmerülhet szerinte, hogy az érdekelt – jogára vagy jogos érdekére hivatkozással – fellebbezéssel él az eljárást felfüggesztő végzéssel szemben, arra hivatkozva, hogy nem lett volna helye a közvetítői eljárás elrendelésének a hozzájárulása hiányában.³⁷⁹

Az eljárást felfüggesztő és a közvetítést elrendelő végzés meghozatalát követően a bíró a végzést a közvetítést elrendelő bíróság székhelye szerint illetékes törvényszéknek, mint közvetítési feladatokat ellátó bíróságnak megküldi.³⁸⁰ Egyéb bírósági közvetítői eljárások esetén a közvetítői eljárás a bíróságok honlapján letölthető vagy az ügyfélfogadási irodákban hozzáférhető nyomtatványok között megtalálható, a bírósági közvetítés lefolytatása iránti kérelem kitöltésével és aláírásával – de akár saját kezűleg írt kérelem előterjesztésével is – kérhető. A közigazgatási perben elrendelt közvetítés esetén a bíró megküldi a közvetítés elrendeléséről szóló végzését a közvetítői feladatokat ellátó bíróságnak, ami helyettesíti a felek kérelmét.³⁸¹

Ezt követően az előzőekben említett bíróság a bírósági közvetítőként eljáró bírósági titkár vagy rendelkezési állományba helyezett bíró nevééről, az első tájékoztató megbeszélés időpontjáról és az eljárásban történő képviselet lehetőségéről nyolc napon belül tájékoztatja a feleket.³⁸²

³⁷⁸ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 385.

³⁷⁹ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 385.

³⁸⁰ Kvtv. 38/B. § (3a) bek.

³⁸¹ TÓTH *i.m.* 248.

³⁸² Kvtv. 38/B. § (4) bek.

V.3. A közvetítői eljárás lefolytatása

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásban a közvetítői ülések megszervezése és lebonyolítása komoly kihívás elé állítja a bírósági közvetítőket. Csekély gyakorlati tapasztalat és jogirodalom hiányában a közvetítők kétségtelenül nehéz helyzetben vannak. Jelen fejezet külföldi – elsősorban német – szakirodalom alapján kísérletet tesz arra, hogy felvázolja a közigazgatási per során elrendelt közvetítői ülések lefolytatásának menetét. A dolgozat célja ezzel egyfajta ajánlás megfogalmazása a gyakorlat számára.

A vizsgált német szakirodalom alapján elmondható, hogy a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás lefolytatása alapjaiban véve az úgynevezett Harvard koncepció alapján történik. A Harvard koncepciót 1981-ben a Harvard Egyetem jogi karán alkották meg, és leginkább az időközben alapelvvé vált négy elvi szintű megállapításának bemutatásával jellemezhető. Ezek az alapelvek a következők, állapítja meg Roger FISHER, William URY és Bruce PATTON: az objektív és szubjektív tényezők szétválasztása, érdekalapú egyeztetés a pozicionálissal szemben, lehetőleg több olyan megoldási javaslat kidolgozása, amivel valamennyi résztvevő fél egyetért, és végül a megállapodás létrehozása semleges szempontok alapján.³⁸³

A következőkben a dolgozat részletesen foglalkozik a Harvard koncepció szem előtt tartásával kidolgozott, közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás egyes eljárási szakaszaival.

V.3.1. Első szakasz: előzetes megbeszélések, az ügy közvetítői eljárásra való alkalmasságának megítélése és a közvetítői megállapodás megkötése

Talán a legfontosabb különbség a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás és magánjogi közvetítői eljárások között, hogy előbbi esetben egy hosszabb előkészítő szakasról beszélhetünk.³⁸⁴

Az eljárás kezdeti szakaszában a felekben ki kell alakulnia a megfelelő szintű bizalomnak a közvetítő irányába, aki az adott téma jogi és egyéb szempontú szakértője kell, hogy legyen.³⁸⁵ Ez nem könnyű feladat a közvetítő számára. Lévén a közvetítő

³⁸³ FISHER, Roger – URY, William – PATTON, Bruce, *Das Harvard-Konzept*, Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2015., 25.

³⁸⁴ BADER i.m. 33.

³⁸⁵ FERZ i.m. 39.

bírósági titkár vagy bíró, a közigazgatási jog normarendszerével tisztában kell lennie. Azonban a felek vitájának részletei az első közvetítői megbeszélésen derülnek ki. Ezért amennyiben a felek közötti vita megértése speciális szakértelmet igényel, indokolt lehet a felek álláspontjának megismerését követően a közvetítői ülés elnapolása. Így a közvetítőnek lehetősége nyílik, hogy bővítse ismereteit az adott témában.

A közvetítői eljárás elején részletesen tisztázandó, hogy a felek milyen eredményt kívánnak elérni. Ez azért fontos, mivel a közigazgatási szerv nem járulhat hozzá a bíróság meg nem hagyhat jóvá olyan egyezséget, ami nem felel meg a jogszabályoknak. A jogszabályoknak való megfelelés a közigazgatási per során elrendelt közvetítést behatároltabbá teszi a magánjogi közvetítésnél. A magánjogi közvetítés esetében ugyanis a jogszabályok jellemzően nem határolják be lényeges fokban a születő egyezség tartalmát. Mivel a közigazgatási per során kötendő egyezség tartalmának kialakításában a felek szabadságfoka kisebb, fontos az eljárás elején tisztázni, hogy milyen „eredmény” várható a közvetítői eljárástól. Ez segít elkerülni azt, hogy a felek – elsősorban a közigazgatási szervvel szemben álló magánfél – olyan egyezség-tervezet megszövegezését várják el a közvetítői eljárástól, amihez a közigazgatási szerv hozzá sem járulhat és a bíróság sem hagyhat jóvá. Azt, hogy a közvetítői eljárás az előzőek szerint körülírt irányba haladjon, a közvetítőnek kell biztosítania. A közvetítőnek kell biztosítani azt is, hogy az eljárás e kezdeti szakaszában még ne kerüljön sor tartalmi kérdések megvitatására.³⁸⁶ A cél egyelőre tehát csupán a közvetítői eljárás kereteinek a tisztázása.

A közvetítői eljárás előkészítése során a közvetítőre további fontos feladat hárul. A közvetítőnek is meg kell győződnie ugyanis arról, hogy az adott ügy alkalmas-e közvetítői eljárásra. Ilyen kötelezettség aligha hárul a magánjog területén közvetítést végzőkre. Ebben a körben a közvetítőnek vizsgálnia kell, hogy az adott ügy a jogvita tárgyánál fogva valóban alkalmas-e arra, hogy a felek egyezséggel rendezzék azt. Másrészt a közvetítőnek meg kell győződnie arról is, hogy a felek közötti vita rendezéséhez szükséges együttműködés biztosítható-e a felek között. A német jogirodalom is alátámasztja az előzőekben írtakat. VOSS és BUNTENBROICH álláspontja szerint így elkerülhetővé válik, hogy a per indokolatlanul elhúzódjon.³⁸⁷

³⁸⁶ BADER *i.m.* 31.

³⁸⁷ VOSS – BUNTENBROICH *i.m.* 1086.

V.3.2. Második szakasz: témaválasztás

A közvetítés során megvitatandó témák meghatározása a közvetítői eljárás érdemi részének első szakasza. BADER rámutat, hogy a feleknek lehetőséget kell biztosítani, hogy meghatározott időkorlát és a másik tiszteletben tartása mellett kifejtsék az álláspontjukat.³⁸⁸ A közvetítőnek a fél önálló előadását támogatnia kell, de ügyelnie kell arra, hogy ne legyen indokolatlanul csapongó. RABE és WODE helyesen érvel amellett, hogy a közvetítőnek úgy kell támogatnia kérdéseivel a felek előadását, hogy kiderüljön, mit is tartanak a felek lényeges körülménynek, illetve megvitatásra szoruló témának.³⁸⁹ A közvetítőnek célszerű a felmerülő témákat egy mindenki számára jól látható táblára felírnia. Ez segít ugyanis a végén átlátni a vitás kérdéseket, illetve segít láttatni, hogy a felek gyakran ugyanazon kérdéseket tartják megvitatásra szorulónak.

Amennyiben a közvetítésben nem csak felek, hanem érdekeltek is részt vesznek, időigényes lehet a közvetítés valamennyi résztvevőjének az álláspontját megismernie a közvetítőnek. Amennyiben ahhoz minden résztvevő hozzájárul, célszerű lehet az, hogy a közvetítő külön-külön üléseken hallgatja meg a résztvevőket.³⁹⁰ Ezt követően pedig a közvetítő strukturáltan összefoglalja a felek álláspontjait azon ülés elején, melyen valamennyi fél és érdekelt részt vesz. Ezen eljárási szak utolsó lépése tehát a kiválasztott témák strukturálása és prioritizálása, ami amellett, hogy segíti az átláthatóságot, a fontos témákra tereli a felek figyelmét.³⁹¹

V.3.3. Harmadik szakasz: a pozíció alapú egyeztetéstől az érdekalapú egyeztetésig

Az előző két, rutinszerűnek tekinthető eljárási szakasszal ellentétben, az eljárás harmadik szakasza komoly kihívás elé állítja a közvetítőt. A közvetítőnek ezen eljárási szakaszban ugyanis fel kell derítenie a felek érdekeit, ezt követően ismertetnie kell a felekkel, hogy mit jelent a vonatkozásukban a pozíció és mit az érdek. Ebben a körben a közvetítőnek el kell magyaráznia, hogy a pozíció jelenti a fél által kívánt eredményt, míg az érdek jelenti azt, hogy a fél milyen okból kívánja a pozíciójának érvényesülését.³⁹² A pozíció alapú egyeztetés problémája az, hogy a felek mindegyikének pozíciója nem érvényesülhet az esetek többségében, tekintettel arra,

³⁸⁸ BADER *i.m.* 32.

³⁸⁹ RABE – WODE *i.m.* 22.

³⁹⁰ VOSS *i.m.* 142.

³⁹¹ RABE – WODE *i.m.*, 22.

³⁹² VOSS – BUNTENBROICH *i.m.* 1088.

hogyan azok – illetve azok egy része – jellemzően egymással ellentétesek. Ezzel szemben valamelyik fél érdekének érvényesülése nem zárja ki szükségszerűen a többi fél érdekének érvényesülését is.³⁹³ Az érdekalapú egyeztetés által válik lehetségessé az BADER véleménye szerint, hogy valamennyi fél érdekei érvényesülni tudjanak a kötendő megállapodás kidolgozása során és végső soron magában az egyezségben is.³⁹⁴

A közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás során nehézséget jelent, hogy a közvetítésben résztvevő hatóságok eljárásuk során közérdeket érvényesítenek. RABE és WODE rámutat, hogy a közvetítőnek kell a közérdek körébe tartozó érdekek érvényesülését elősegítenie.³⁹⁵ Ez azért fontos, mivel a közigazgatási szerv nyilvánvalóan nem fog egy olyan egyezség megkötéséhez hozzájárulni, ami nincs figyelemmel a közérdek körében érvényesítendő érdekekre.³⁹⁶

A közvetítő az érdekalapú egyeztetés körében megpróbálja a felek érdekeit közelíteni egymáshoz. Ez úgy lehetséges, ha a felek egymás érdekeit megismerik, illetve megértik. Erre kiváló módszer egy olyan szituációs gyakorlat elvégzése a felekkel VOSS meglátása alapján, mely során a fél a másik fél helyzetébe képzeletben magát, és megpróbálja az ő érdekei, továbbá szempontjai szerint gondolkodni.³⁹⁷

V.3.4. Negyedik szakasz: megoldáskeresés

A közvetítői eljárás következő lépcsője a kötendő egyezség szövegének kidolgozása. Ez a lépés ugyanakkor gondos előkészítést igényel és egyfajta rugalmasságot és kreativitást is megkövetel a felektől. Célszerű ugyanis több megoldási javaslatot kidolgozni a felmerült problémára, hogy később ne akassza meg az eljárást, ha valamelyik fél mégsem ért egyet az adott megoldási javaslattal.³⁹⁸ Több megoldási alternatíva „birtokában” nem hátráltatja ugyanis az eljárást, ha a felek egyes megoldási javaslatokat elvetnek. A lehetséges megoldások kidolgozása során kívánatos, hogy minél több ötlet, javaslat merüljön fel. Ezért a feleknek lehetőleg nyitottnak kell lenniük a másik javaslatai iránt és kerülniük egyelőre azok részletes értékelését. A megoldási

³⁹³ VOSS – BUNTENBROICH *i.m.* 1088.

³⁹⁴ BADER *i.m.* 33.

³⁹⁵ RABE – WOD *i.m.* 25.

³⁹⁶ RABE – WOD *i.m.* 25.

³⁹⁷ VOSS *i.m.* 144.

³⁹⁸ VOSS *i.m.* 144.

javaslatok felek általi kiértékelése szintén ezen eljárási szakaszban, azonban időben később történik.³⁹⁹

A közvetítő ugyan nincs döntési helyzetben a közvetítői eljárás során, azonban semmi nem zárja ki VOSS és BUNTENBROICH szerint, hogy az eljárás ezen szakaszában maga is kreativitásra sarkallja a feleket.⁴⁰⁰ A közvetítőnek a megoldások keresése során el kell érnie, hogy a felek egymással ne versengjenek, hanem valóban együtt dolgozzanak.⁴⁰¹

A megoldási javaslatok kidolgozását követően a felek következő lépésként értékelik azokat. Egyetértve FERZ megállapításával, az értékelés során fontos szempont kell, hogy legyen a gyakorlati megvalósíthatóság és az egyezség hatásának vizsgálata.⁴⁰² Ennek során Reiner PONSCHAB és Adrian SCHWEIZER szerint a felek a valamennyiük számára elfogadható megoldások körét egyre szűkítik egészen addig, míg egyezsége nem jutnak. Az egyezség akkor fog megszületni, ha a felek nyertesnek érzik magukat, így létrejöhet a közvetítői eljárások során jól ismert nyertes-nyertes helyzet.⁴⁰³

V.3.5. Ötödik szakasz: egyezségkötés

A közvetítői eljárás zárásaképpen szükséges még a kidolgozott egyezség írásba foglalása. Az egyezség írásba foglalása során a közvetítőnek kiemelt szerepe van. Az egyezségnek ugyanis meg kell felelnie a közigazgatási jog bonyolult normarendszerének, továbbá a végrehajthatóság követelményének. A perbíróság csak olyan egyezséget hagyhat jóvá, ami a jogszabályoknak megfelel.⁴⁰⁴

³⁹⁹ FERZ *i.m.* 43.

⁴⁰⁰ VOSS – BUNTENBROICH *i.m.* 1092.

⁴⁰¹ FERZ *i.m.* 42.

⁴⁰² FERZ *i.m.* 44.

⁴⁰³ PONSCHAB, Reiner – SCHWEIZER, Adrian, *Kooperation statt Konfrontation, neue Wege anwaltlichen Handelns*, Verlag Dr. Otto Schmidt KG, Köln, 2010., 36.

⁴⁰⁴ Kp. 70. § (3) bek.

V.5. A közvetítés befejezését követő eljárás

V.5.1. Egyezségkötés esetén mi lesz a hatóság határozatával?

A bírósági közvetítő a létrejött egyezséget írásba foglalja, és a perbíróságnak megküldi.⁴⁰⁵ Ha az egyezség megfelel a jogszabályoknak, az eljáró bíró ítélet hatályú végzésbe foglalja azt. Ilyenkor a bírói döntés két részből épül fel. Külön írásba foglalja a bíróság az egyezség tartalmát és ezt követően végzésben rendelkezik annak jóváhagyásáról és esetlegesen a közigazgatási cselekmény megváltoztatásáról vagy hatályon kívül helyezéséről (illetve megsemmisítéséről).⁴⁰⁶ Erre azért van szükség, mivel a közigazgatási per tárgya valamilyen közigazgatási tevékenység, amely kapcsán a felek közötti jogvita is kialakult, ha a felek azzal kapcsolatban valamilyen egyezségre jutnak, szükséges az egyezségnek megfelelően alakítani a közigazgatási cselekményt is. Erre vonatkozóan biztosít arra lehetőséget a Kp., hogy a bíróság az egyezséget jóváhagyó végzésben felülvizsgálja az érintett közigazgatási cselekményt is. Mivel a felek az egyezségükben elsősorban a közigazgatási cselekménnyel kapcsolatban állapodnak meg, lehetőség lett volna arra, hogy a közigazgatási cselekményt végző közigazgatási szervre hárul a cselekmény felülvizsgálata a Kp. 83. §-a szerint, azonban a koncentrált és hatékony eljárás elve alapján ennek a bíróság is eleget tehet.⁴⁰⁷

A fentiekkel ellenétes módon van arra is gyakorlati példa, hogy a felek az egyezségben rögzítik, hogy az alperes a Kp. 83. §-a szerinti eljárást indít és annak tényét bejelenti a bíróságnak. Amennyiben az alperes a jogsérelmet a kereseti kérelemnek megfelelően orvosolja, a bíróság megszünteti az eljárást, mivel a közigazgatási szerv vagy jogorvoslati szerve a jogsérelmet a kereseti kérelemnek eleget téve orvosolta.⁴⁰⁸

A Kp. mellett az Ákr. is tartalmaz olyan rendelkezéseket, melyek megoldást kínálhatnak a per során felülvizsgált határozat helyzetének rendezésére. Az Ákr. 115. §-ának (1) bekezdése szerint, ha a keresetlevél alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint, ha a keresetlevélben foglaltakkal a hatóság egyetért, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a hatóság a nem jogszabálysértő döntést is visszavonhatja,

⁴⁰⁵ Kp. 71. § (2) bekezdésének a) pontja

⁴⁰⁶ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 380.

⁴⁰⁷ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 380.

⁴⁰⁸ Kp. 81. § (1) bek. g) pont

illetve a keresetlevélben foglaltaknak megfelelően módosíthatja. A keresetlevél benyújtásával összefüggő – a hatósági döntésre vonatkozó – visszavonás, illetve módosítás szorosan kapcsolódik a bíróság jogorvoslati eljárásban betöltött megváltozott szerepéhez. A bíróság gyakran a fellebbezést elbíráló másodfokú közigazgatási szerv feladatait látja el. Ennek tükrében logikus az a szabályozás, amely nemcsak a fellebbezés, hanem a keresetlevél benyújtásakor is lehetőséget ad a döntés módosítására vagy visszavonására. Érdekes, hogy a perrendtartás erre nem fordít figyelmet, a keresetlevél benyújtásával kapcsolatban a döntés visszavonásával, módosításával nem foglalkozik. Ebből következik, hogy nyitott a kérdés: az Ákr. 120. §-ának (1) bekezdése szerinti módosításra vagy visszavonásra egy éven belül a hatóságnak a közigazgatási per folyamatban léte alatt is lehetősége van? KÁRPÁTI Magdolna szerint ettől a hatóság nincs elzárva, azonban a bíróságnak a perrend rendelkezéseinek megfelelően kell reagálni erre.⁴⁰⁹

További megoldás lehet, hogy az egyezség a felek megállapodásától függően tartalmazhatja akár azt is, hogy a hatóságnak nem kell a döntésben foglalt rendelkezéseket végrehajtania, amelyre jogszabályi háttérrel teremt az Ákr. 137. §-ának (1) bekezdése.

A fenti megoldási javaslatok közül FORGÁCS álláspontja következik a Kp. szövegének értelmezéséből. A bíróságnak tehát az egyezséget jóváhagyó végzésben kell felülvizsgálnia az érintett közigazgatási cselekményt.⁴¹⁰

V.5.2. A költségek kérdése

Az egyezség azok között, akik megkötik, kompromisszumok, kölcsönös engedmények árán jön létre, ahol az előnyök és a hátrányok kiegyenlítik egymást. Éppen ez az oka annak, hogy amennyiben a perköltség viselésére az egyezség nem terjed ki, úgy tekintendő, mintha a felek abban állapodtak volna meg, hogy a saját költségüket maguk viselik. A további költségek viseléséről, mint amilyen az állam által előlegezett költség és a feljegyzett illeték, pedig a bíróság dönt.

Megemlítenő ebben a körben, hogy a per során megítélt részleges, illetve teljes költségmentesség nem terjed ki a közvetítői eljárásra. Az állam által előlegezett

⁴⁰⁹ PETRIK Ferenc, *A döntés módosítása vagy visszavonása a keresetlevél alapján*. In: Petrik Ferenc (szerk.), *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017., 291.

⁴¹⁰ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 380.

költségek és a feljegyzett illetékek viseléséről a bíróság a pervesztesség egyezség szerinti arányainak figyelembevételével dönt.⁴¹¹

Kérdésként merül fel, hogy befolyásolja-e a közvetítői eljárás a perköltségviselés szabályait. A Kp. 35. §-ának (1) bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 86. §-ának (3) bekezdése szerint igen. Ha a közvetítői eljárásban létrejött egyezség ellenére az egyezséggel rendezett jogvita tárgyában az egyezséget megkötő felek bármelyike a bírósághoz fordul, az alperes perköltségét a felperes téríti meg. A perköltségviselés általános szabályai irányadóak, ha a felperes kizárólag az egyezségben foglaltak iránt, annak nem teljesítése miatt indít pert.

A költségek viselése kapcsán szót kell ejteni a per során már lerótt illetékről. Itt röviden kiemelendő a félreértések elkerülése végett, hogy a bírósági közvetítői eljárás illetékmentes és a bírósági közvetítőknek díjazás sem jár. A közigazgatási per kapcsán lerótt illeték sorsát az Itv. rendezi. A törvény differenciáltan szabályozza az illeték mérséklésének lehetőségét az alapján, hogy az egyezség megkötésére a per mely szakaszában került sor. Ennek megfelelően az illeték a peres eljárás illetékének tíz százalékára mérséklődik, amennyiben a felek egyezséget kötnek legkésőbb az első tárgyalásig, illetve tárgyaláson kívüli elbírálás esetén az ítélet meghozatalát megelőzően.⁴¹² Az illeték a peres eljárás illetékének ötven százaléka, amennyiben a felek az első tárgyalást követően kötik meg az egyezséget.⁴¹³ Speciális szabály érvényesül, ha a felek az első tárgyalást követően törvényben szabályozott közvetítői eljárásban vettek részt, és ezt követően a bíróság az egyezséget jóváhagyja.⁴¹⁴

V.5.3. Az egyezség tartalma

Az egyezségkötés során a felek a jogszabályi előírások keretei között lényegében szabadon alakíthatják ki egyezségük tartalmát, annak részleteit. A bíróság hatásköre kizárólag az egyezség jogszerűségének felülvizsgálatára terjed ki. A Kp. rögzíti, hogy a bíróság akkor tagadja meg az egyezség jóváhagyását, ha az nem felel meg a jogszabályoknak.⁴¹⁵ Ebből következően a bíróság a jóváhagyás körében nem

⁴¹¹ Kp. 67. § (3) bek.

⁴¹² Itv. 58. § (1) bek. a) pontjának ad) alpontja

⁴¹³ Itv. 58. § (4) bek.

⁴¹⁴ Itv. 58. § (4) bek. alapján ilyenkor az egyébként fizetendő peres eljárás illetéke ötven százalékának a közvetítő általános forgalmi adóval növelt díjával, de legfeljebb ötvenezer forinttal csökkentett összegét kell megfizetni, feltéve, hogy a közvetítői eljárást törvény nem zárja ki; a fizetendő illeték mértéke azonban ebben az esetben sem lehet kevesebb a peres eljárás illetékének harminc százalékánál.

⁴¹⁵ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 378-379.

vizsgálhatja sem az egyezés célszerűségét, sem annak méltányosságát. Ebből az következik, hogy amennyiben a felek egyezésükben kiválasztottak egy jogszerű megoldást a mérlegelési jogkör keretein belül, akkor a bíróság köteles azt jóváhagyni, függetlenül attól, hogy saját mérlegelése alapján más jogszerű döntést hozott volna.⁴¹⁶

ROTHERMEL szerint egyezés köthető mindenekelőtt a közigazgatási jogvita lezárásának módjáról.⁴¹⁷ Kifejti, hogy a jogalkotó számos esetben az összes körülmény alapján lehetőséget biztosított arra, hogy a hatóság döntse el, alkalmaz-e szankciót, vagy ha azt kötelezővé teszi, milyen típusú szankciót alkalmaz.⁴¹⁸ Éppen ezért nem lehetetlen, bár nehezen elképzelhető, hogy a korábban alkalmazott bírság figyelmeztetéssé enyhül. Erre utal a jogalkotó akkor is, amikor megengedi, hogy a felek a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelem orvoslásának módjáról megállapodjanak.⁴¹⁹ Ennek megfelelően megállapodás köthető arról, hogy a közigazgatási cselekményt a közigazgatási szerv – a felek, érdekelték által vállalt feltételek esetén – módosítja, visszavonja. Elképzelhető például, hogy a jogsértés megszüntetéséért cserébe a közigazgatási szerv módosítja vagy visszavonja a jogsértés jogkövetkezményeként kiszabott szankciót.⁴²⁰

A hatósági döntések körén túl lehetőség nyílt az ügy tárgyát képező közigazgatási szerződés egyezségbeli módosítására is, vagy az egyedi ügyben alkalmazott általános hatályú rendelkezés megváltoztatására.⁴²¹ A közigazgatási szerv és a felek egyezségkötésének tartalmi eleme lehet a végrehajtás mellőzéséről való megállapodás is. Ez lehet a megállapított joghátrány mellőzése a közigazgatási szerv részéről. Ellenérdekű felek jogvitájában pedig az olyan tartalmú egyezés is elképzelhető, melyben az ellenérdekű felek abban állapodnak meg, hogy nem indítanak egymással szemben végrehajtási eljárást.⁴²²

Az egyezés tartalma körében a Kp. rögzíti, hogy a felek és az érdekelték vállalásaikban túlterjeszkedhetnek a vitatott közigazgatási cselekmény keretein, illetve az alperes hatáskörén, vagyis vállalhatnak olyan kötelezettségeket is, amelyekre az alperes nem kötelezte őket, vagy hatáskör hiányában nem is kötelezhetné őket, így például polgári jogi kötelezettségeket.⁴²³ Ez arra enged következtetni ROTHERMEL

⁴¹⁶ FORGÁCS *Az egyezés és a közvetítés i.m.* 379.

⁴¹⁷ ROTHERMEL *Az egyezés...i.m.* 243.

⁴¹⁸ ROTHERMEL *Az egyezés...i.m.* 243.

⁴¹⁹ ROTHERMEL *Az egyezés...i.m.* 243.

⁴²⁰ FORGÁCS *Az egyezés és a közvetítés i.m.* 376.

⁴²¹ FORGÁCS *Az egyezés és a közvetítés i.m.* 376.

⁴²² FORGÁCS *Az egyezés és a közvetítés i.m.* 377.

⁴²³ FORGÁCS *Az egyezés és a közvetítés i.m.* 377.

meglátása szerint, hogy a felek közötti jogvita közös megegyezésen alapuló megoldásának érdekében a jogalkotó igenis széles lehetőséget biztosít a felek számára az egyezkedésre.⁴²⁴

FORGÁCS úgy véli, hogy a polgári jogi kötelezettségek vállalása a közigazgatási szerződések körében képzelhető el leginkább.⁴²⁵ Álláspontját vélhetőleg arra alapítja, hogy ezen kétarcú jogintézmények rendelkeznek leginkább polgári jogi sajátosságokkal. Rámutat ugyanakkor FORGÁCS, hogy a közigazgatás szerv – akármilyen perbeli pozícióban vesz is részt az eljárásban – nem vállalhat olyan kötelezettséget, amelyre nincs hatásköre, vagy amely más szerv hatáskörébe tartozik. Ha mégis ilyen kötelezettséget vállalna, akkor az egyezség jóváhagyását – mint jogszabályba ütközőt – meg kell tagadni.⁴²⁶ Ez alapján úgy tűnik, hogy az előbbiek szerinti kötelezettségvállalásra a közigazgatási szerv részéről nem igazán van lehetőség.

Külön rendelkezéseket tartalmaz a Kp. a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogvitában köthető egyezség tartalmára vonatkozólag. A Kp. 68. §-ának (1) bekezdése szerint a felek a per során úgy is köthetnek egyezséget, hogy a közigazgatási szerződést a hatályon kívül helyezési ok megszüntetése érdekében módosítják. FORGÁCS a bírói gyakorlat elemzésével rámutat az eltérés okára: a szerződés módosítása elsőbbséget élvez annak megszüntetésével szemben, vagyis ha a szerződés módosításával ki lehet küszöbölni a hatályon kívül helyezési okot, akkor elsősorban erre kell kísérletet tenni.⁴²⁷ Külön kiemelés érdemel a Kp. 68. §-ának (3) bekezdése, mely szerint a bíróság a közigazgatási szerződés módosításának hatályát, ha arról a felek az egyezségben nem rendelkeztek, a végzésben – a közigazgatási szerződés tárgyát képező közfeladat folyamatos és zavartalan ellátásához vagy a beruházás teljesítéséhez szükséges észszerű időtartamot figyelembe véve – határozza meg. Ez a rendelkezés a bíróság hatáskörébe utalja a módosítás hatályának meghatározását abban az esetben, ha a felek erről nem állapodnak meg. Ez a szabály – a jogszerűségi vizsgálat és a költségviselés meghatározása mellett – még egy ponton biztosít beavatkozási lehetőséget a bíróság számára. A bíróság mérlegelheti, hogy a szerződés módosítása *ex tunc*, *ex nunc* vagy akár *pro futuro* hatályosuljon.⁴²⁸

⁴²⁴ ROTHERMEL *Az egyezség... i.m.* 241.

⁴²⁵ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 377.

⁴²⁶ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 377.

⁴²⁷ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 383. Lásd a Pécsi Ítéltábla Pf.IV.20.145/2010/6. számú ítéletét, amely ezt az elvet a közigazgatási szerződések egyik típusa, a hatósági szerződés kapcsán hangsúlyozta.

⁴²⁸ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 383.

Az egyezség tartalmának elemzése körében vizsgálni kell azt a kérdését is, hogy milyen szereplők részvétele szükséges az egyezségkötés során annak érdekében, hogy az érvényes legyen. Az egyezséget alapvetően a perbeli felek kötik. Elképzelhető azonban olyan harmadik személy, aki a perben nem vesz részt, vagy érdekeltként részt vesz, de egyezségkötésre nem hajlandó.⁴²⁹ Azt a harmadik személyt, aki a perben félként vagy érdekeltként nem vesz részt, nem kell az egyezségnél figyelembe venni. Ezt támasztja alá ROZSNYAI véleménye is, aki szerint az egyezség érvényességéhez a perben fellépő érdekeltnek részvételéhez vagy jóváhagyásához van szükség.⁴³⁰ Problémát okozhat az egyezségkötésben részt nem vevő érdekeltnek viszonyulása az egyezséghez, mivel az érintheti az egyezség érvényességét. Amennyiben az érdekelt az egyezség megkötésében nem vesz részt, annak szövegét sem hagyja jóvá és így az egyezség érvénytelen.⁴³¹ Ettől csak akkor lehet eltekinteni, ha az egyezség az érdekelt jogait vagy jogos érdekét a bíróság megítélése szerint nem érinti.⁴³² Utóbbit azonban a bíróságnak ki kell mondania és meg kell állapítania, hogy az egyezség éppen ezért érvényes.⁴³³ Mindezen gondolatmenet ellenére is fenntartható a dolgozat azon megállapítása, miszerint az eljáró bíróra nem terhelhető annak kötelezettsége, hogy a perben nem álló érdekeltnek felkutatása iránt intézkedjen.

V.5.4. További fontos kérdések

Egyezségkötés hiányában, illetve bármelyik fél kérelmére a bírósági közvetítő a perbíróságot a közvetítés eredménytelenségéről értesíti. A perbíróság az előző értesítés tükrében – ha egyezség nem született vagy az csak a jogvita egy részét rendezi – az eljárást folytatja.⁴³⁴ Az egyezség jóváhagyását megtagadó végzés ellen fellebbezésnek van helye, amelynek az eljárás folytatására nincs halasztó hatálya.⁴³⁵

Az egyezséget jóváhagyó végzés ítélet hatályú végzés, mely végzést bírósági titkár nem hozhat meg. A bíróság az egyezség jóváhagyásával jogerőhatást ad a felek között létrejött megállapodásnak, és ezzel a jogvitát véglegesen lezárja. Az állandó bírói gyakorlat alapján a perbeli egyezség jogereje kizárja, hogy ugyanabból a tényalapról származó, ugyanazon jog iránt a felek egymás ellen új keresetet indíthassanak (Kúria

⁴²⁹ ROTHERMEL Az egyezség... i.m.244.

⁴³⁰ ROZSNYAI *A mediáció lehetőségei a közigazgatási perben* i.m. 388.

⁴³¹ ROTHERMEL Az egyezség... i.m.244.

⁴³² ROZSNYAI *A mediáció lehetőségei a közigazgatási perben* i.m. 388.

⁴³³ ROTHERMEL Az egyezség... i.m.244.

⁴³⁴ Kp. 70. § (2) bek. b) pontja és (4) bek.

⁴³⁵ Kp. 66. § (4) bek.

Pfv.I.21.047/2015/5.). A Kp. az anyagi jogerőhatást úgy fogalmazza meg, hogy ugyanazon közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára a felek új keresetet nem indíthatnak, vagy azt egyébként nem tehetik vitássá.⁴³⁶ Az anyagi jogerőhatás ellenére benyújtott keresetlevelet a Kp. 48. §-ának (1) bekezdés g) pontja alapján vissza kell utasítani.⁴³⁷

Az egyezséget jóváhagyó végzéssel szemben korlátozott a fellebbezés lehetősége. Nem élhetnek ugyanis fellebbezéssel ellene azok a felek, aki között az egyezség létrejött.⁴³⁸ Mivel az egyezségben minden félnek, illetve a Kp. 66. §-ának (3) bekezdése alapján az érdekelteknek is részt kell vennie, így a fellebbezési jog lehetősége lényegében két esetre redukálódik: fellebbezéssel élhet az az érdekelt, akivel szemben a bíróság azt állapítja meg, hogy jogát, jogos érdekét az egyezség nem érinti, és ezért nem vesz részt az egyezségben.⁴³⁹ Az előzőekben körülírt csoporton kívül azok élhetnek még fellebbezéssel, akiket a bíróság jogszerűtlenül nem vont be az egyezségkötés folyamatába.⁴⁴⁰

Az egyezség ítéleti hatályából következik, hogy az egyezséggel szemben támasztott alapvető követelmény az egyértelműség és a végrehajthatóság. Ezért a megállapodás egyezségként való jóváhagyása előtt vizsgálni kell azt is, hogy a megállapodás végrehajtható-e. Az egyezséget jóváhagyó jogerős végzés ugyanis végrehajtandó határozat, így a jóváhagyott egyezségnek meg kell felelnie a végrehajtás általános feltételeinek.⁴⁴¹ Minimális tartalmi követelmény ezért vele szemben, hogy kötelezést foglaljon magába és teljesítési határidőt tartalmazzon.

Kérdéses, hogy a felek a közvetítői eljárás eredményeképpen létrejött egyezségben foglaltaktól eltérhetnek-e, másrészt pedig, hogy a bíróság pontosíthatja-e azt a végrehajthatóság követelményeinek biztosítása érdekében. A bírósági közvetítői eljárások kapcsán kialakított gyakorlat analógiájára, az egyezség tartalmát nem érintő pontosításnak alapvetően nincs akadálya. Ezt a kérdést azonban mindig a létrejött egyezség tartalmának vizsgálata alapján lehet eldönteni.

Érdemes megemlíteni, hogy az egyezséget jóváhagyó végzésben foglaltakra tekintettel lehet további feladata a bíróságnak, esetleg más hatóságok megkeresésére vonatkozóan is. Amennyiben az egyezséget jóváhagyó végzés példának okáért ingatlan-

⁴³⁶ Kp. 96. §

⁴³⁷ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 380.

⁴³⁸ Kp. 67. § (4) bek.

⁴³⁹ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 382.

⁴⁴⁰ FORGÁCS *Az egyezség és a közvetítés i.m.* 382.

⁴⁴¹ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 13. § (1) bek.

nyilvántartási adatokra is vonatkozik, úgy a változás bejegyzésére vonatkozó megkeresést a bíróság küldi meg, és más hatóságokkal is a bíróság veszi fel a kapcsolatot.

A dolgozat ezen a ponton kitér két olyan kérdésre, mely a közvetítő és a peres bíró relációjára vonatkozik. Az első kérdés, hogy kérhet-e a bírósági közvetítő szóban tájékoztatást a bírótól a kereseti kérelemről vagy a védíratról, a perbe becsatolt iratok tartalmáról, illetve azokba betekinthe-e. Erre a felvetésre a válasz az, hogy a jelenleg hatályos szabályozás szerint nem kérhet tájékoztatást és nem tekinthet be. Nincs akadálya annak, hogy a felek közös egyetértéssel peres iratot mutassanak be a közvetítőnek. Ezért nincs kizárva annak a lehetősége, hogy a közvetítőnek a kereseti kérelemről vagy a védíratról is lesz tudomása, de ez nem szűkíti le a közvetítői eljárást kizárólag a jogvita megtárgyalására, mivel közvetítői eljárásban nincs kereseti kérelemhez kötöttség. Tekintettel a közigazgatási per jellegére és az azt megelőző eljáráshoz való viszonyára, könnyen elképzelhető, hogy a felek az egyéb közvetítői eljárásoknál tapasztaltaknál nagyobb gyakorisággal fognak peranyagot bocsátani a közvetítő rendelkezésére. Ezzel segíthető elő ugyanis, hogy a közvetítő megalapozottan vegyen részt az eljárásban.

Kérdésként merülhet fel az is, hogy a bíró adhat-e szóban felvilágosítást az ügy állásáról, a becsatolt iratokról, illetve azok tartalmáról a közvetítőnek. A bíró a konkrét ügy állásáról, a csatolt iratokról, azok tartalmáról nem adhat felvilágosítást. Legfeljebb a felek magatartására való utalást tehet, miszerint együttműködőnek tartja-e a feleket vagy sem. Ez az előzőekben ismertetett körülmények miatt fontos és szintén a közvetítés sikerességét segíti elő. Megemlítendő még, hogy a közvetítő a tanúvallomás tételét megtagadhatja a per során.

V.6. A közigazgatási per során elrendelt közvetítés különös jegyeiről

A doktori értekezés egyik hipotézise az, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás sok szempontból eltér az egyéb jogterületen végzett közvetítői eljárásoktól. Ez az eltérés javarészt a vita alapjául szolgáló normák jogági hovatartozásával és a közigazgatási szerv jellemző részvételével magyarázható. Szükséges megjegyezni, hogy vannak olyan közigazgatási perek is, melyben félként közigazgatási szerv nem szerepel és az alkalmazott jog sem kizárólag közigazgatási jog, hanem például polgári jog. Az ilyen közvetítői eljárások a magánjog területén alkalmazott közvetítői eljárásokkal fognak rokon vonásokat mutatni. Ennek megfelelően egy gyámhatósági eljárás során hozott határozat felülvizsgálata iránt indított perben elrendelt közvetítés a családjogi közvetítéssel mutathat rokon vonásokat. Egy közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos per során elrendelt közvetítés pedig a munkajog területén alkalmazott közvetítéssel lehet hasonlatos.

V.6.1. A közigazgatási szervek részvétele

A közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárások – ugyan nem szükségszerű – résztvevői a közigazgatási szervek. Ez a körülmény az egyéb jogterületeken végzett közvetítői eljárásoktól merőben eltér. Egy közigazgatási szerv értelemszerűen képviselője által képes „megjelenni”. Ezért a magánjogi – különösen a családjogi – közvetítéseket jellemző érzelmi színezet vélhetőleg sokkal kevésbé lesz jelen a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárások során. A közigazgatási szerv képviselője ugyan átérezheti a másik fél problémáját, ugyanakkor mivel a vita nem a sajátja – hanem a képviselt szervezeté –, maga vélhetőleg nem fogja érzelmileg megélni azt. Emiatt a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás sokkal inkább lesz érzelmektől mentes és emiatt talán objektívabb jellegű, mint az egyéb jogterületen végzett közvetítői eljárások.

A közigazgatási per során elrendelt közvetítésben nem érvényesül a magánjogi közvetítésnél megszokott egyezkedési szabadság. Mint ahogyan arra jelen dolgozat rámutatott, a közigazgatási szerv a közvetítés során a jogszabály által számára biztosított mérlegelési jogkör keretein belül egyezkedhet. Kifejtésre került az is, hogy a Kp. viszonylag széleskörű lehetőséget biztosít az egyezségkötés körében. Mindezek ellenére sem hasonlítható össze a felek közötti egyezkedés lehetőségének mértéke a

magánjogi közvetítés során megszokott szabadsággal. Éppen ezért a közvetítői eljárás során mindvégig figyelemmel kell lenni arra, hogy a megbeszélés olyan irányba haladjon, mely során a jogszabályi követelményeknek megfelelő egyezség születhet. Ennek a körülménynek a megértése a magánszemélyek számára okozhat nehézséget álláspontom szerint, akik a közigazgatási szervek tevékenységére vonatkozó jogszabályi követelményekkel nem feltétlenül vannak tisztában. Ugyan a magánjogi közvetítések során szokatlan, sőt talán nem is elfogadható, de a közigazgatási per során elrendelt közvetítés esetén célravezető lehet az egyezkedés kereteinek tisztázása a közvetítői eljárás esetén. A szükséges mértékig szót kell ejteni a felülvizsgált közigazgatási határozatról is ebben a körben. Ezzel biztosítható álláspontom szerint, hogy ne haladjon a közvetítés olyan irányba, mely során egy olyan egyezség születik, ami nem foglalható ítélet hatályú végzésbe a per során.

Fokozott körültekintést követel meg a közigazgatási szervektől, hogy az egyezségkötés során nem térhetnek el jelentősen a saját jogalkalmazói gyakorlatuktól. Jelentős eltérés esetén ugyanis felmerülhet a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményeinek sérelme. Ez egy újabb körülmény, mely a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás lefolytatását a „megszokottnál” kötöttebbé és nehezkesebbé teszi.

A közigazgatási szerv közvetítői eljárásban való részvétele miatt felmerül a kérdés, hogy egyrészt a közigazgatási szervnek, másrészt a képviselőjének milyen felhatalmazás szükségeltetik a közvetítői eljárásban való részvételhez. A közigazgatási szervek közvetítői eljárásban való részvétele kapcsán kérdésként merülhet fel, hogy szükséges-e ahhoz jogszabályi felhatalmazás. Másképpen megfogalmazva, részt vehet-e a közigazgatási szerv a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásban anélkül, hogy az adott ágazati jogszabály feljogosítaná arra. A jogszabályi felhatalmazás ugyanis kiemelkedően fontos követelmény. Az annak alapján való eljárás nem más HAJAS Barnabás szerint, mint a közhatalom joghoz kötöttségének közigazgatási eljárásjogi szabályként történő tételezése.⁴⁴² Azt, hogy a közigazgatási szerv megfelelő szintű felhatalmazással rendelkezik-e a közvetítői eljárásban való részvételhez, magának a közigazgatási szervnek kell felülvizsgálnia. Álláspontom szerint ugyanakkor minden egyes közigazgatási szerv esetén szükségtelen ágazati jogszabályok szintjén külön

⁴⁴² HAJAS Barnabás, *Alapelvek és a törvény hatálya*. In: PETRIKFerenc (szerk.), *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017., 30.

rögzíteni a közvetítői eljárásban való részvételre való felhatalmazást. A peres képviselet lehetősége magában foglalja a közvetítői eljárás során való képviselet lehetőségét is.

A másik aspektusa a felhatalmazásnak a közigazgatási szervet képviselő személyéhez kötődik. Ahhoz, hogy a közvetítői eljárás ne akadjon meg, megfelelő szintű felhatalmazással kell rendelkeznie a közigazgatási szerv képviselőjének. Ez a gyakorlatban úgy kivitelezhető, hogy a közvetítői ülést megelőzően részletes útmutatást kap a képviselő arról, hogy milyen feltételekkel köt a közigazgatási szerv az adott esetben egyezséget.

Mindezek alapján megalapozottan lehet állást foglalni arról, hogy közigazgatási szerv részvétele mellett egy különös jegyekkel bíró közvetítői eljárás kerül lefolytatásra. Az is megalapozottan állítható, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásban lényegesen több körülményre kell figyelemmel lenni mind a feleknek, mind a közvetítőnek, és bizonyos körülményeket, jogszabályi kötöttségeket el kell fogadniuk.

V.6.2. A közvetítő személye

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás esetében a közvetítővel szemben olyan többletkövetelmények fogalmazhatóak meg, melyek a magánjogi közvetítés során nem megszokottak, illetve nem érvényesülnek.

Legelső helyen – egyetértve ROZSNYAIVAL – arra kell utalni, hogy a közigazgatási jogvitában a közvetítés általában sokkal több jogi ismeretet követel meg, mint a polgári jogvitákban.⁴⁴³ A közvetítőnek ugyanis tisztában kell lennie a felek jogviszonyát szabályozó jogszabályokkal annak érdekében, hogy megfelelő mederben tudja tartani a közvetítői ülést. Mint az már említésre került, a közigazgatási szerv a számára a jogszabályok által biztosított mérlegelési jogkör keretei között tud egyezkedni a közvetítés során. A sikeres közvetítői ülésvezetés megköveteli a közvetítőtől az említett jogszabályok teljeskörű ismeretét. Enélkül ugyanis a közvetítő nem tudná az eljárást a jogszabályi követelményeknek megfelelő egyezség létrehozásának irányában orientálni.

A jogszabályok megfelelő mélységű ismeretét hivatott biztosítani, hogy a Kp. csak a bírósági közvetítést intézményesíti. Ez jelentős eltérés a Pp. szabályai szerint lefolytatott perekben tapasztaltakhoz képest. Ott ugyanis még a kötelező közvetítői eljárás sem jelent szükségszerűen bírósági közvetítést. A felek maguk döntenek el, hogy bírósági vagy azon kívüli közvetítőhöz fordulnak.

⁴⁴³ROZSNYAI *A mediáció lehetőségei a közigazgatási perben* i.m. 390.

A jogszabályok alapos ismerete azért is fontos, mivel kiemelkedően fontos szerep jut a közigazgatási perek során a közvetítőnek az egyezség megszövegezésében is, hiszen a közvetítő „biztosítja”, hogy annak szövege megfeleljen a közigazgatási jog komplex szabályrendszerének.⁴⁴⁴

A közigazgatási per során elrendelt közvetítés esetében a közvetítőknek egy további nehézséggel is számolniuk kell közigazgatási szerv részvétele esetében. Annak ellenére, hogy az állam és az állampolgárok viszonya átalakulóban van, a hatalmi helyzet nyilvánvalóan továbbra is fennáll, ami főként a magánszemélyek részéről bizalmatlanságot szülhet. Ezt a bizalmatlanságot erősítheti a magánszemély oldalán, hogy a közvetítői ülésen résztvevő képviselő nagy valószínűséggel az adott ügy jogi háttérével jobban tisztában van. Ezért könnyen érezheti úgy a magánfél, hogy „felülkerekedik” rajta a közigazgatási szerv képviselője. A közvetítőknek ezért ezekben az eljárásokban olyan légkört kell teremteniük, ami biztosítja azt, hogy a felek nyissanak egymás irányába.⁴⁴⁵

V.6.3. A közigazgatási közvetítés titkosságának kérdése

A közvetítői eljárás egyik alapvető jellemzője és egyben sikerességének fontos záloga a titkosság követelménye.

A titoktartás a közvetítő szempontjából nézve azt jelenti, hogy felismerhető módon nem hozhat nyilvánosságra semmilyen adatot, tényt vagy információt, mely a közvetítés során a felek részéről elhangzott. A titoktartás a közvetítővel szembeni egyik legfontosabb jogszabályi és etikai követelmény, melynek betartása KERTÉSZ értelmezésében két szempontból is fontos. Egyrészt a közvetítőnek a felekkel szembeni felelőssége miatt, mely alapján nem hozhatja a feleket hátrányos helyzetbe információk kiszivárogtatása útján. Másrészt a titoktartás követelményének szigorú betartása a közvetítővel és a közvetítői eljárás folyamatával szembeni bizalom legfontosabb alapköve.⁴⁴⁶

Az eljárás titkossága lehetővé teszi a felek számára, hogy olyan kérdéseket is megvitassanak, melyeket egy nyilvános tárgyalás során nem tudnának vagy nem akarnának. Nem tekinthető azonban magától értetődőnek a titkosság érvényesülése, illetve érvényesíthetősége a közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárásban. Ennek kézenfekvő magyarázata pedig az, hogy a közvetítői eljárás során született

⁴⁴⁴ ORTLOFF *i.m.* 388.

⁴⁴⁵ VUČETIĆ *i.m.* 504.

⁴⁴⁶ KERTÉSZ *i.m.* 69.

egyezség az ítélet hatályú végzésbe foglalásával a per anyagává válik.⁴⁴⁷ Ezzel az egyezség tartalma a továbbiakban nem tekinthető titkosnak. Kérdésként merülhet fel ezért, hogy magára a közvetítői eljárásra érvényesül-e a titkosság követelménye, más szóval, hogy nyilvános-e a közvetítői ülés. Nem könnyíti meg a kérdés megválaszolását az európai uniós és a hazai jogszabályi környezet vizsgálata sem.

A közvetítői eljárásra a már korábban is említettek szerint uniós szinten csupán egy kötelező erejű jogforrás vonatkozik, a Mir. A Mir. ugyan rendelkezik 7. cikkében a közvetítés bizalmas jellegéről, azonban az 1. cikk (2) bekezdése alapján az irányelv hatálya nem terjed ki a közigazgatási ügyekre. Tovább árnyalja a helyzetet, hogy az uniós jogalkotó álláspontját még a nem kötelező erejű, úgynevezett „soft law” aktusok sem teszik egyértelművé e körben.⁴⁴⁸

A Kvtv. szabályozza a titkosság kérdését, miszerint a közvetítőt a közvetítői eljárás során tudomására jutottak tekintetében megbízatása alatt és után is titoktartási kötelezettség terheli.⁴⁴⁹ Titoktartási kötelezettség terheli a Kvtv. alapján a közvetítői eljárásban résztvevő szakértőt is.⁴⁵⁰ A Kvtv. ezen szakaszai pedig alkalmazandók a közigazgatási per során elrendelhető közvetítői eljárásokban is.⁴⁵¹

Érdemes megemlíteni, hogy Carrie MENKEL-MEADOW álláspontja szerint egy bírósági közvetítői eljárás során bizonyos fokig vélelmezhető a felek lemondása a titoktartásról, hiszen a bírósági eljárás is nyilvános.⁴⁵² A dolgozat legfeljebb a „bizonyos fokig” fordulatot erősen hangsúlyozva tud azonosulni ezzel az állásponttal.

E helyütt fontos kitérni a titkosság kapcsán felmerülő jogelméleti problémára is, miszerint a titkosság nem tűnik összeegyeztethetőnek a közigazgatási jog rendszerével és elveivel. A bírósági eljárás ugyanis nem csupán a közigazgatási hatóságok felelősségre vonhatóságát teszi lehetővé, hanem azt is, hogy a közérdek érvényesülése biztosított legyen. A közvetítői eljárás titkossága ahhoz vezethet, hogy az eljárás során a közérdek mintegy „privatizálódik”.⁴⁵³ Ez a jelenség azonban problémákat vethet fel a jogállamiság tekintetében is. A jogállamiság egyik alapvető követelménye ugyanis az az

⁴⁴⁷ Kp. 70. § (3) bek.

⁴⁴⁸ Sem az Európa Tanács R (2001) 9 számú ajánlásában a közigazgatási hatóságok és az ügyfelek közötti viták esetén a bírósági eljárás alternatíváiként alkalmazható eljárásokról, sem az Igazságszolgáltatás Hatékonyságáért Küzdő Európai Bizottság (2007) 15 számú ajánlásában, mely a Tanács közigazgatási ügyekben alkalmazható alternatív konfliktusrendezést érintő ajánlásainak hatékonyabb alkalmazására vonatkozik, nincs rendelkezés a titkosság, illetve bizalmasság követelményéről.

⁴⁴⁹ Kvtv. 26. §-a

⁴⁵⁰ Kvtv. 30. § (1) bek. d) pontja

⁴⁵¹ Tekintettel arra, hogy a Kvtv. 38/B. § (2) bek. nem zárja ki az alkalmazhatóságot

⁴⁵² MENKEL-MEADOW, Carrie, *Whose Dispute Is It Anyway? A Philosophical and Democratic Defense of Settlement (In Some Cases)*, The Georgetown Law Journal, 1995/8, 2695.

⁴⁵³ BOYRON i.m. 286.

Alkotmánybíróság megfogalmazásában, 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.⁴⁵⁴ A jogállamiság tehát megköveteli a közhatalom birtokában eljáró hatóságok tevékenységének átláthatóságát. Az átláthatóság és a titkosság ugyanakkor kétségtelenül szemben állnak egymással.

Az előzőeket mérlegelve álláspontom szerint mégsem vonható le az a következtetés, hogy a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás teljes egészében nyilvános lenne. Más kérdés az ugyanis, hogy a megkötött egyezség tartalma nyilvános lesz és más az, hogy minden elhangzott információ nyilvánosságra kerül. Mivel a jogalkotó a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás megalkotásával azt kívánta elérni, hogy a jogintézmény a gyakorlatban valóban sikeresen tudjon működni, ezért aligha lenne kívánatos az ezt ellehetetlenítő gyakorlat kialakítása. Az érdekalapú egyeztetés, tárgyalás ugyanis bizalmas légkört kíván meg. Ezt támasztja alá az is, hogy a Kvtv. még a közvetítői eljárás felek melletti résztvevői számára is titoktartási kötelezettséget ír elő. Azt is fontos kiemelni, hogy mindezidáig a közvetítői ülés titkosságához nem fért kétség, holott a jogszabályi alapjai e titkosságnak ugyanúgy a Kvtv. fentebb említett rendelkezései voltak, mely rendelkezések a Mir.-ben megfogalmazott szabályozás tagállami átültetését jelentik hazánk részéről. Igaz, hogy a Mir. szabályai nem vonatkoznak a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárásra, ugyanakkor a titkosság körében az átültetett szabályok igen. Mindezek alapján jelen dolgozat úgy tekinti, hogy megalapozottan állítható az, miszerint a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás (ülés) maga titkos annak ellenére is, hogy annak végkifejlete egyezségbe foglalva a per anyagaként bizonyos fokban nyilvánossá válik.

A fentieket támasztja alá a megvizsgált külföldi szakirodalom is. A titkosság érvényesülése biztosítja ugyanis VOSS tanulmányában foglaltaknak megfelelően az érdek alapú egyeztetést azzal, hogy a felek egy bizalmas légkörben könnyebben beszélnek érzelmi indíttatású indokaikról.⁴⁵⁵ Amennyiben ezek az indokok nem kerülnek megvitatásra és figyelembevételre, akkor BADER arra figyelmeztet, hogy a közvetítői eljárás korábban ismertetett előnyei sem tudnak kiteljesedni.⁴⁵⁶ A közvetítői eljárás titkossága biztosítja továbbá a feleket arról, hogy annak sikertelensége esetén az ott elhangzottak a per során nem lesznek felhasználhatók.

⁴⁵⁴ 56/1991. (XI.8.) ABH

⁴⁵⁵ VOSS *i.m.* 121.

⁴⁵⁶ BADER *i.m.* 30.

V.6.4. A közigazgatási per során elrendelt közvetítésben alkalmazandó közvetítői technikáról

A következőkben arról lesz szó, hogy milyen típusú közvetítői eljárás szükségeltetik a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás sikeres lefolytatása érdekében. Ehhez azonban szükséges áttekinteni azt, hogy a közvetítés milyen típusai ismertek. A közvetítésnek ebből a szempontból két jól megkülönböztethető fő típusa létezik: a segítő (facilitatív) és a kiértékelő (evaluatív) közvetítés. A két fő közvetítői forma mellett beszélhetünk még a transzformatív formáról is.⁴⁵⁷

V.6.4.1. A facilitatív forma

A segítő formát minimalistának tekinti GÖNCZ Kinga és WAGNER János, mivel próbálja előmozdítani a felek megegyezését, de csak annyiban, hogy segítsen a feleknek tárgyalni, kommunikálni egymással annak érdekében, hogy valamilyen egyetértésre jussanak.⁴⁵⁸ A tartalomra vonatkozóan azonban semmiféle tanácsot nem adhat a facilitatív módszert követő közvetítő, emeli ki tanulmányában Alexander NADJA.⁴⁵⁹ A facilitatív közvetítés során a közvetítő feladata KERTÉSZ meglátása szerint, hogy olyan helyzetet teremtsen, melyben a felek a lehető leggyorsabban és leghatékonyabban, de saját maguk jutnak el a döntésig, és a konfliktusukat megállapodással zárják le.⁴⁶⁰ Az előzőekben írtakat erősíti meg Leonard RISKIN, amikor azt írja, hogy „*a facilitatív közvetítő soha nem ad tanácsot, nem fogalmaz meg véleményt a kialakult helyzettel kapcsolatban, és nem is hoz döntést a felek között.*”⁴⁶¹ A facilitatív közvetítő mindezek alapján nem szükségszerűen a tárgyalt ügy szakértője, egyetértve a KERTÉSZ által írtakkal.⁴⁶²

⁴⁵⁷ GÖNCZ Kinga – WAGNER János, *Amit a mediációról tudni érdemes*. In: EÖRSI Mátyás–ÁBRAHÁM Zita (szerk.), *Pereskedni rossz! Mediáció: a szelíd konfliktuskezelés*, Minerva Kiadó, Budapest, 2003., 34.

⁴⁵⁸ GÖNCZ–WAGNER i.m. 34.

⁴⁵⁹ NADJA Alexander, *Mediation in Practice: Common law and Civil Law Perspectives Compared*, International Trade and Business Law, London, 2001., 43.

⁴⁶⁰ KERTÉSZ i.m. 101.

⁴⁶¹ RISKIN, Leonard L., *Understanding Mediators' Orientations, Strategies, and Techniques: A Grid for the Perplexed*, Harvard Negotiation Law Review, 1996/1, 32.

⁴⁶² KERTÉSZ i.m. 102.

V.6.4.2. Az evaluatív forma

Az evaluatív közvetítés esetén a közvetítő a vitatott szakkérdés felek által is elismert szakértője SCHONEWILLE és LACK szerint.⁴⁶³ A közvetítő tehát nem csupán a konfliktuskezelés szakértője lesz, hanem a konkrét ügytípusban nagyon is jártas, a felek által elfogadott és felkért szakember. Az evaluatív technikát alkalmazó közvetítők a konkrét ügyben véleményt formálhatnak, tanácsot adhatnak és végső esetben akár nem kötelező erejű döntést is hozhatnak.⁴⁶⁴ Az evaluatív közvetítő így a saját szakmai tapasztalatai alapján vezeti az eljárást, és tanácsadással, véleménye megosztásával segíti a feleket a megállapodás megkötésében.⁴⁶⁵ A kiértékelő forma sokkal beavatkozóbb, mivel a feleknek értékelő tájékoztatást is nyújt a kérdés kezelését illetően. Amennyiben a felek megkérlik, a közvetítő részletesen elemzi a konfliktust, sőt akár véleményt mondhat a per kimenetelére vonatkozóan. Ha a felek kiértékelő közvetítőt választanak, azzal elfogadják annak szakértelmét, tehát a közvetítő ebben az esetben szakértőként is jelen van.⁴⁶⁶

Az evaluatív közvetítő rögtön a közvetítői eljárás kezdetén arra ösztönzi a feleket, hogy feltárják pozícióikat és érdekeiket. A közvetítés során pedig a közvetítő rávilágít a felek pozícióinak és érdekeinek gyengeségeire, és ezzel segíti őket a megállapodás megkötésében. Az evaluatív közvetítés a megállapodás megkötését tekinti elsődleges célnak, emeli ki tanulmányában KERTÉSZ, mely cél érdekében a közvetítőt széles eszköztárral ruhazza fel.⁴⁶⁷ A közvetítés e változatánál az érzelmek feltárása csak a szükséges mértékig történik.⁴⁶⁸

V.6.4.3. A transzformatív forma

A két fő típus mellett beszélhetünk még a transzformatív formáról. Ebben az esetben a hangsúly EÖRSI és ÁBRAHÁM szerint nem konkrétan a megegyezésen, hanem inkább a kapcsolat javításán, a konfliktus során felgyülemlett indulatok csökkentésén van.⁴⁶⁹

A szemlélet alapja KERTÉSZ értelmezésében az, hogy a felek közötti viszony javítása, átalakítása vezet el a konfliktus megoldásához. A fókusz a felek közötti konstruktív

⁴⁶³ SCHONEWILLE – LACK *i.m.* 26.

⁴⁶⁴ SCHONEWILLE – LACK *i.m.* 26.

⁴⁶⁵ SCHONEWILLE – LACK *i.m.* 26.

⁴⁶⁶ SCHONEWILLE – LACK *i.m.* 26.

⁴⁶⁷ KERTÉSZ *i.m.* 99.

⁴⁶⁸ RISKIN *i.m.* 27.

⁴⁶⁹ GÖNCZ – WAGNER *i.m.* 34.

interakción van, ami a közöttük lévő kapcsolatot és kommunikációt javíthatja. A transzformatív közvetítés fókusza tehát nem elsősorban a megoldás megtalálásán van.⁴⁷⁰ A felek megváltozott kapcsolata lehet ugyanis a biztosítéka annak, hogy a későbbi konfliktusok megelőzhetőek legyenek. Fontos momentuma a transzformatív közvetítésnek az, hogy a felek elismerik egymás szükségleteit.⁴⁷¹

A transzformatív közvetítés a sikert nem a megállapodás elérésében látja Robert A. BARUCH BUSCH és Joseph P.FOLGER álláspontja szerint, hanem abban, hogy a felek jobbra válnak a közvetítés által, és egy morális fejlődésen mennek keresztül.⁴⁷²

V.6.4.4. A közigazgatási per során elrendelt közvetítés kívánatos formája

A magánjog területén alkalmazott közvetítés során egyértelműen a segítő típus érvényesül, és a közvetítő szerepe az eljárásban annak megfelelően alakul. A közigazgatási per során elrendelt közvetítésben azonban szükséges meríteni a kiértékelő forma módszereiből is mindamellett, hogy ebben az esetben érvényesülni kell bizonyos körben a segítő formának is. Ez azonban a Magyarországon uralkodó, a közvetítői eljárásra általánosságban vonatkozó szemléletmód miatt korántsem olyan egyszerű kérdés.

Hazánkban ugyanis a kiértékelő módszert túlságosan beavatkozó szemléletűnek ítélik meg, és összeegyeztethetetlenek tartják a közvetítés szellemiségével. Ezen az állásponton azonban a közigazgatási per során elrendelt közvetítés esetében felül kell emelkedni, és engedni kell, hogy a közvetítő éljen a kiértékelő közvetítés eszközeivel. Ennek magyarázata pedig abban rejlik, hogy a közigazgatási jog rendszere nem enged akkora mozgásteret a felek számára, így megfelelő orientálásuk nélkülözhetetlen az eljárás sikerességéhez. A közvetítőnek és feleknek fontos például meglátásom szerint a közvetítői ülés elején tisztázni, hogy milyen mozgástér áll rendelkezésre a jogszabályi előírásokra figyelemmel. Ez a konkrét esetben azt kell, hogy jelentse, hogy a közvetítő felvázolja a felek előtt a jogszabály nyújtotta mozgásteret. Sehova nem vezet ugyanis, ha a felek olyan egyezséget kívánnak kötni, ami a jogszabályi rendelkezéseknek nem felel meg.

⁴⁷⁰ KERTÉSZ i.m. 110.

⁴⁷¹ KERTÉSZ i.m. 111.

⁴⁷² BARUCH BUSCH, Robert A. – FOLGER, Joseph P., *Changing People, Not Just Situations: A Transformative View of Conflict and Mediation*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1994, 84.

A transzformatív forma módszerével is indokolt lehet élni a közigazgatási per során elrendelt közvetítés során. A közigazgatás döntésének elfogadtatása a magánféllel ugyanis további eljárásokat előzhet meg. Igaz ugyanakkor az is, hogy a felek kapcsolatának javítása nem bír akkora jelentőséggel, mint például egy családjogi közvetítés esetében.

VI. Környezetvédelmi közvetítés

VI.1. Bevezető gondolatok – Fogalom-meghatározás

A közigazgatási perben elrendelhető közvetítői eljárás alkalmazhatósága számos már ismertett okból vitatottnak tekinthető. Ilyen ok többek között a közigazgatási jog körébe tartozó jogviszonyok természete és a közvetítői eljárásban résztvevő közigazgatási szervek speciális helyzetéből adódó „problémák”. A doktori értekezés jelen főcíme alatt tárgyalt speciálisnak tekinthető közvetítői eljárás, a környezetvédelmi közvetítés gyakorlatát vizsgálva bebizonyosodik, hogy a közigazgatási szerv és az állampolgár között igenis van létjogosultsága a közvetítői eljárásnak. A környezetvédelmi közvetítés bemutatása jelen dolgozatban tehát semmiképpen nem tekinthető haszontalannak. Ezt bizonyítja az a körülmény is, hogy Németországban a közigazgatási perekben elrendelhető közvetítés közvetlen előzményeként tekintenek a környezetvédelmi közvetítésre.

A környezetvédelmi közvetítés intézményének bemutatása előtt fontos tisztázni azt, hogy az eredendően nem a bírósági eljárás alternatívájaként jelenik meg, hanem a hatósági eljárás alternatívájaként. Ez a körülmény azonban a környezetvédelmi közvetítés jelen dolgozatban való elemzését nem teszi érdektelenné. A környezetvédelmi közvetítés során is jellemző ugyanis a közigazgatási szervek részvétele és a közigazgatási jog tárgykörébe tartozó vita feloldására tesznek a felek kísérletet.

A környezetvédelmi közvetítés mögött, akárcsak a közigazgatási per során elrendelt közvetítés mögött, idealisztikus gondolatok húzódnak meg az állam és az állampolgár közötti együttműködésről. Akárcsak a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárástól, a környezetvédelmi közvetítéstől is egy minőségibb döntés meghozatalának lehetőségét lehet várni, ami az önkéntes jogkövetés szempontjából bír kiemelkedő jelentőséggel. A környezetvédelmi közvetítés tehát sok rokon vonást mutat a jelen disszertációban tárgyalt közvetítői eljárással.

Mivel a környezetvédelmi közvetítésnek a leginkább kikristályosodott gyakorlata Németországban alakult ki, ezért a dolgozat a német gyakorlaton keresztül elemezi és szemlélteti a közvetítés e speciális változatát. A német közvetítői eljárásokat általánosságban szabályozó törvény szerint a közvetítés fogalma a következő: *„a közvetítés egy jól felépített bizalmi eljárás, mely során a felek egy vagy több közvetítő*

*segítségével önkéntes alapon és önállóan egy olyan megoldás kidolgozására törekszenek, mely kölcsönösen előnyös számukra.*⁴⁷³

A közvetítés speciális változata, a környezetvédelmi közvetítés a szakirodalomban fellelhető fogalmi meghatározások alapján azonban más, több mint a fentebb leírt és a magánjogi jogviták feloldása körében alkalmazásra kerülő közvetítői eljárások. OBOTH és WECKERT megfogalmazásában *„a környezetvédelmi közvetítés egy olyan strukturált konfliktusrendezési eljárás, melyet egy képzett mediátor vezet, aki a felekkel közösen a felmerülő környezeti konfliktus rendezésén dolgozik.*”⁴⁷⁴

A fenti fogalom-meghatározások alapján szükséges rögtön rávilágítani arra a körülményre – amely egyaránt jellemzi a környezetvédelmi közvetítést és a közigazgatási perekben elrendelt közvetítői eljárást –, hogy fokozott tudatosság szükséges a közvetítői ülések levezetése során. ZILLEBEN felhívja a figyelmet, hogy a környezetvédelmi közvetítői eljárás sikeressége is megköveteli azt, hogy a közvetítői ülések strukturáltak legyenek és egy kötöttebb eljárási rend érvényesüljön.⁴⁷⁵

Az értekezés bemutatja, hogy milyen megfontolások vezettek a környezetvédelmi közvetítés megjelenéséhez Németországban, és feltárja az intézmény történeti vonatkozásait. Ezt követően sorra veszi a környezetvédelmi közvetítés jellemzőit abból a célból, hogy bemutassa, milyen eltérő követelmények és eljárásrend tartozik a környezetvédelmi közvetítéshez a közvetítés más típusaihoz képest. Végül elemző módon bemutat több releváns jogesetet.

⁴⁷³ Mediationsgesetz vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1577) 1. §

⁴⁷⁴ OBOTH – WECKERT *i.m.* 14.

⁴⁷⁵ ZILLEBEN *i.m.* 99.

VI.2. A környezetvédelmi közvetítés megjelenése Németországban

VI.2.1. A környezetvédelmi közvetítés megjelenésének egyes kérdéseiről

Egy nagyszabású beruházás kapcsán, mely emberek jelentős csoportját érinti, rengeteg kérdés és probléma merül fel, melynek politikai, szociális, környezetvédelmi és számos más egyéb vetülete lehet. Nagyszabású beruházás alatt érthető például útépités, hulladéklerakó létesítés, de akár egy repülőtér bővítése is.⁴⁷⁶ A környezetvédelemmel kapcsolatos kérdésekben – különösen a sűrűn lakott területeken – igen nagy kihívást jelent olyan megoldás kidolgozása, mely hatékony és egyúttal társadalmilag széles körben elfogadott. Elég ezen a ponton arra utalni Bruce MITCHELL szerint, hogy a társadalomnak különféle csoportjai vannak, melyek eltérő értékekkel, érdekekkel és elvárásokkal közelítenek meg egyes kérdéseket.⁴⁷⁷ Amikor egy projekt, nagyberuházás hatással van a környezetre, mindig nagy körültekintéssel kell eljárni, hiszen a megvalósítás közvetlenül érinti az emberek életét, és ezért az elfogadható kockázatok körének meghatározása nagy kihívást jelent.

Nehéz továbbá meghatározni az érintettek körét, illetve azok érdekeit. Ezeken a területeken jellemző, hogy majdnem minden projekt kapcsán markáns ellenzék alakul ki. Hevesen egymásnak feszülhetnek ugyanis a befektetők és projektfejlesztők érdekei az egyéni, illetve lakossági érdekekkel. MITCHELL helytállóan utal rá, hogy ezen felül általában politikailag is erősen terheltek ezek a konfliktusok, és gyakran hatóságok is érdekeltté válnak.⁴⁷⁸ Ezek a konfliktusok a tervezési és engedélyezési szakasz során kifogások formájában mutatkoznak meg, melyek lassítják a folyamatot, a konzultációs szakaszban pedig heves és már-már erőszakos viták formájában jelentkeznek. A döntéshozatali eljárást továbbá gyakran nyilvános tiltakozás kíséri. Jól kifejezi a tiltakozó csoportok, illetve emberek hozzáállását a heves vitákat kiváltó projektek esetében a NIMBY kifejezés. A NIMBY a „*not in my backyard*” rövidítése, melynek jelentése: „ne az én portámon”, fejti ki tanulmányában Markus TROJA és Dirk MEURER.⁴⁷⁹ A kifejezés arra a hozzáállásra utal, hogy azok, akik egyébként gyakran közhasznúnak tekinthető beruházás kivitelezése kapcsán közvetlenül érintettek, nem az

⁴⁷⁶ ZILLEBEN *i.m.* 103.

⁴⁷⁷ MITCHELL, Bruce, *Resource and Environmental Management*, Routledge, New York, 2013., 17.

⁴⁷⁸ MITCHELL *i.m.* 18.

⁴⁷⁹ TROJA, Markus – MEURER, Dirk, *Mediation im öffentlichen Bereich*. In: FALK, Gerhard – HEINTEL, Peter – KRAINZ, Ewald, *Handbuch Mediation und Konflikt-management*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden, 2005., 220.

ellen tiltakoznak, hogy a projekt megvalósuljon, hanem az ellen, hogy mindez az ő érdekeik sérelmével járjon. Az érintettek olyan valós érveket hoznak fel, mint az egészségkárosodástól való félelem vagy az ingatlanuk értékcsökkenése. Általában azonban a tiltakozók is felismerik a megvalósítani kívánt projektek össztársadalmi hasznát, ami a helyzet ellentmondásos voltát adja.⁴⁸⁰

A szóban forgó beruházások megvalósítása kapcsán felmerülő, környezeti relevanciával bíró kérdések nem szabályozhatók, illetve dönthetők el az érintett nyilvánosság bevonása nélkül. Az érintett nyilvánosságon az emberek azon csoportja értendő, akik a környezettel kapcsolatos döntési eljárásokban érintettek vagy valószínűleg érintettek, illetve abban érdekeltek.⁴⁸¹ Ha azonban a hatóságok mégis az érintett nyilvánosság bevonása nélkül döntenek olyan kérdésekben, melyeknek környezeti vonatkozásai is vannak, az gyakran közigazgatási perek tucatjait vonja maga után.

A kivitelezők és döntéshozó hatóságok szintén nincsenek könnyű helyzetben: döntéseik elfogadottsága a hosszadalmas engedélyezési eljárás ellenére alacsony, az emberek gyakran elégedetlenek, ami frusztrációhoz, a frusztráció pedig a döntések végrehajtásának akadályozásához vezet.⁴⁸²

Talán a legfontosabb probléma a formális döntéshozatali eljárásokkal Felicia PETERSEN és Michael ZSCHIESCHE meglátása szerint, hogy a nyilvánosság nem minden eljárási szakaszba van egyformán bevonva.⁴⁸³ Gyakran azt a benyomást keltik az eljárások, hogy a nyilvánosságot csupán formálisan kívánják bevonni a döntéshozatalba, és érdemi szerepet nem szánnak neki.⁴⁸⁴

Theo SCHILLER tanulmányában megállapítja, hogy Németországban a különböző döntéshozatali eljárásokban – tipikusan engedélyezési eljárásokban – a részvétel lehetősége az érintett nyilvánosság számára már az 1980-as évek óta szabályozást nyert.⁴⁸⁵ Számos eljárásban biztosított az érintett nyilvánosság bevonása. A teljesség

⁴⁸⁰ TROJA – MEURER *i.m.* 220.

⁴⁸¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2011/92 irányelve (2011. december 13.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról. HL L 124, 25/04/15, 1–19. 1. cikk (2) bek. e) pont.

⁴⁸² http://www.uni-landau.de/umwelt/study/content/files/archiv/Bloebaum/SS09/Umweltpsychologie/Kapitel_1_Studienbrief.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 17.)

⁴⁸³ PETERSEN, Felicia – ZSCHIESCHE, Michael, *Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltmediation bei großen Infrastrukturprojekten*, Die Linke, Berlin, 2011., 8.

⁴⁸⁴ http://www.uni-landau.de/umwelt/study/content/files/archiv/Bloebaum/SS09/Umweltpsychologie/Kapitel_1_Studienbrief.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 17.)

⁴⁸⁵ SCHILLER, Theo, *Direkte Demokratie: Eine Einführung*, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 2002., 57.

igénye nélkül ide sorolja PETERSEN és ZSCHIESCHE a környezeti hatásvizsgálatot (*Umweltverträglichkeitsprüfung*), illetve a stratégiai környezeti hatásvizsgálatot (*Strategische Umweltprüfung*).⁴⁸⁶

Az előzőekben említett eljárások célja Erichsen HANS-UWE és Martens WOLFGANG meglátása szerint, hogy a közigazgatási hatósági hatáskörbe tartozó komplex és konfliktusokkal terhelt döntések meghozatala során a nyilvánosság bevonásával nőjön a születő döntés megalapozottsága, összetársadalmi elfogadottsága.⁴⁸⁷ Azok a közigazgatási szervek, akik a jó kormányzás modelljének megfelelően igyekeznek szolgáltató szemléletű és ügyfélbarát gyakorlatot kialakítani, nyitottak olyan új döntéshozatali mechanizmusok kidolgozása és alkalmazása felé, melyek a szélesebb társadalmi konszenzus elérést célozzák meg. Az előzőekben említett konszenzusos megoldás kidolgozása segíthet elkerülni azt a látszatot is, hogy a közigazgatási hatóságok döntéseiben a nagy beruházók akarata tükröződik.⁴⁸⁸

A környezetvédelmi közvetítés az előzőekben említett eljárásokhoz hasonlóan az érintett nyilvánosság bevonását tűzi ki célul. De hogyan is javíthatja a környezetvédelmi közvetítés a környezetre hatást gyakorló beruházások kapcsán kialakult vitarendezés minőségét? A környezetvédelmi közvetítés fő célja kétségtől a környezetvédelem. De vannak az eljárás alkalmazásának más indokai, illetve pozitív hatásai is, mint például a környezettudatosságra nevelés, mutat rá dolgozatában Hans-Joachim FIETKAU.⁴⁸⁹ Kiemelkedő előnye még az eljárásnak, hogy az egyébként gyakran támadott, általában közigazgatási hatáskörbe tartozó döntések elfogadottsági szintje nő. Ezáltal pedig nő magának a közigazgatásnak a hatékonysága. Abban az esetben, ha egy környezetvédelmi közvetítői eljárásra sor kerül, a nyilvánosság képviselői esélyt kapnak arra, hogy érdekeik szélesebb körben nyerjenek meghallgatást, mint a hagyományos döntéshozatali eljárások során.⁴⁹⁰

Christopher GOHL és Peter Meister HANS a környezetvédelmi közvetítés létjogosultságát egyenesen a jogállamiság elvéből vezetik le, mivel álláspontjuk szerint a közvetítés a demokráciát szolgálja, ami a jogállamiság immanens kritériuma.⁴⁹¹

⁴⁸⁶ PETERSEN – ZSCHIESCHE *i.m.* 24.

⁴⁸⁷ HANS-UWE, Erichsen – WOLFGANG Martens, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, De Gruyter Rechtswissenschaftler Verlags, Berlin, 2006., 570.

⁴⁸⁸ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 570.

⁴⁸⁹ FIETKAU, Hans-Joachim, *Leitfaden Umweltmediation – Hinweise für Verfahrensbeteiligte und Mediatoren*, WZB Discussion Paper, 1994/8, 6.

⁴⁹⁰ FIETKAU *i.m.* 7.

⁴⁹¹ GOHL, Christopher – HANS Peter Meister, *Politische Mediation bei Infrastrukturprojekten*, LIT Verlag, Berlin, 2012., 4.

Fontos kérdés, hogy a környezetvédelmi közvetítés és az alapul fekvő eljárás milyen időbeli viszonyban van egymással. Ebben a körben ZILLEBEN megállapítása figyelemreméltó. Álláspontja szerint abban az esetben, ha a környezetvédelmi közvetítésre olyan időben kerül sor, amikor annak eredménye már semmilyen befolyással nem lehet az alapul fekvő eljárásra, aligha beszélhetünk érdemi eljárásról.⁴⁹² Így semmi esetre sem nevezhető környezetvédelmi közvetítésnek az, amikor a hatóságok már egy meghozott döntésüket akarják csupán „jóváhagyni” a nyilvánosság képviselőivel, hogy később tudjanak erre a „beleegyezésre” hivatkozni.⁴⁹³

Elmondható, hogy a közvetítői eljárás ezen a területen nem helyettesíti a politikailag vagy jogilag meghatározott döntéshozatali eljárást. Az eljárás célja jelenleg „csupán” egy megalapozott döntés előkészítése. A közvetítést tehát ezen a területen két dolgot jelent napjainkban TROJA és MEURER szerint: egyrészt egy érdekorientált konfliktusrendezést, másrészt pedig emberek nagyobb mértékű bevonását a döntéshozatalba.⁴⁹⁴

Megemlítené azonban GOHL és HANS szerint az is, hogy a környezetvédelmi közvetítés eredményének átvételére számos lehetőség van a gyakorlatban. Ilyen lehetőség például a politikai adaptáció, az engedély iránti kérelembe való átültetés vagy a terveknek a megszületett eredményeken alapuló kidolgozása.⁴⁹⁵

VI.2.2. A környezetvédelmi közvetítés németországi története

A környezetvédelmi közvetítést először 1986-ban alkalmazták Németországban. Az alsó-szászországi Müncheringen városa melletti veszélyeshulladék-lerakó körül felmerült vitákat sikerült ekkor a környezetvédelmi közvetítői eljárás keretében rendezni. A konfliktus komplexitását jelzi, hogy abban tartományi szervek, közigazgatási hatóságok és az érintett nyilvánosság képviselői is részt vettek.⁴⁹⁶

A német politika azonban először „hivatalosan” csak 1993-ban vett tudomást a környezetvédelmi közvetítésről. A nagy előrelépés az intézmény szempontjából a

⁴⁹² ZILLEBEN *i.m.* 104.

⁴⁹³

⁴⁹⁴ TROJA – MEURER *i. m.* 220. http://www.uni-landau.de/umwelt/study/content/files/archiv/Bloebaum/SS09/Umweltpsychologie/Kapitel_1_Studienbrief.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 15.)

⁴⁹⁵ GOHL – HANS *i. m.* 103.

⁴⁹⁶

http://www.umweltwissenschaften.de/fileadmin/PDF/M11_KE1_Mediation_im_oeffentlichen_Bereich_Teil_1.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 15.)

szövetségi kormány 1994-ben elkészített jelentése volt.⁴⁹⁷ Ebben a jelentésben arra tettek javaslatot, hogy a környezetvédelmi közvetítés bevezetésével egyszerűsítsék és gyorsítsák meg a káros anyagok kibocsátásának engedélyezési eljárását.⁴⁹⁸

A környezetpolitikai helyzet elemzése eredményeképpen 1996-ra arra jutott a német kormány, hogy erős ellentét van a sürgős és komplex környezetvédelmi követelmények és a fogyasztói társadalom érdekei között.⁴⁹⁹ Ezen konfliktus feloldásának szándékától vezérelve a kormány anyagi forrást bocsátott rendelkezésre abból a célból, hogy lefektessék a környezetvédelmi közvetítés alkalmazásának a pontos kritériumait. Ekkor nyilatkoztatták ki, hogy a környezetvédelemnek, illetve a környezetjognak a jellegéből adódóan számos érdekkonfliktust kell kezelnie, melyre alkalmas módszer a környezetvédelmi közvetítés.⁵⁰⁰

A következő előrelépés egy bonni székhelyű környezetvédelmi munkacsoport felállítása volt. A munkacsoport összefogta a környezetpolitikai kérdések összes részvevőjét, és szoros együttműködést alakított ki a környezetvédelmi minisztériummal is. A munkacsoport 1997-ben kezdte meg „a környezetvédelmi közvetítés átültetése Németországba” elnevezésű projektjét, melynek fő célkitűzése az volt, hogy a közvetítést meghonosítsa a környezetvédelmi aspektusokkal bíró politikai és adminisztrációs döntési mechanizmusokban.⁵⁰¹ A projekt jelentős támogatásban részesült, illetve részesül mind a kormányzat, mind a magánszféra jóvoltából. A projekt levezénylése céljából létrehoztak egy, a környezetvédelmi közvetítést támogató szervezetet (*Förderverein Umweltmediation e.V.*), amely sztenderdeket dolgozott ki a közvetítői eljárásra, illetve a közvetítők képzésére vonatkozóan.⁵⁰² A munkacsoport a projektjeivel és cselekvési programjaival elősegíti a környezetvédelmi közvetítés területén zajló kodifikációs folyamatokat.⁵⁰³ Baden-Württemberg szövetségi tartomány 2015. január 1. napjától hatályos környezetvédelmi törvénye pedig azzal, hogy törvényi

⁴⁹⁷ <http://umweltmediation.info/menue/ueber-den-verein/vorgeschichte/> (Letöltés dátuma: 2017.március 22.)

⁴⁹⁸ <http://umweltmediation.info/menue/ueber-den-verein/vorgeschichte/> (Letöltés dátuma: 2017.március 22.)

⁴⁹⁹ <http://umweltmediation.info/menue/ueber-den-verein/vorgeschichte/> (Letöltés dátuma: 2017.március 22.)

⁵⁰⁰ http://www.umweltwissenschaften.de/fileadmin/PDF/M11_KE1_Mediation_im_oeffentlichen_Bereich_Teil_1.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 15.)

⁵⁰¹ http://www.umweltwissenschaften.de/fileadmin/PDF/M11_KE1_Mediation_im_oeffentlichen_Bereich_Teil_1.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 15.)

⁵⁰² http://www.umweltwissenschaften.de/fileadmin/PDF/M11_KE1_Mediation_im_oeffentlichen_Bereich_Teil_1.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 15.)

⁵⁰³ <http://umweltmediation.info/menue/ueber-den-verein/zielsetzung/> (Letöltés dátuma: 2017. március 22.)

szinten szabályozza a környezetvédelmi közvetítést, azt vetíti előre, hogy az intézmény a környezeti konfliktusok feloldásának még fontosabb eszközévé válhat a jövőben.⁵⁰⁴

A fent leírt politikai jellegű eseményekkel párhuzamosan, a gyakorlat is sokat alakított a környezetvédelmi közvetítés intézményén, illetve annak alkalmazási körén. Az alkalmazhatóság körének bővülésével egy érdekes elnevezésbeli változás is megfigyelhető. A környezetvédelmi közvetítés a fejlődési útjának elején környezeti vonatkozású kérdések, illetve viták feloldására szolgált.⁵⁰⁵ Ennek megfelelően a német elnevezése *Umweltmediation*, azaz környezetvédelmi közvetítés volt. Az intézmény fő alkalmazási köre ezekben az időkben a hulladéklerakó létesítmények kapcsán kialakult konfliktusok rendezése volt, ezen felül kezdetektől alkalmazást nyert az intézmény azokban az esetekben, mikor a közlekedési infrastruktúra fejlesztése, vagy átalakítása hatással volt a környezetre, összegzi ZILLEBEN.⁵⁰⁶ Ulrike RÜSSEL rámutat, hogy manapság a környezetvédelmi közvetítést a leggyakrabban a várostervezési konfliktusok feloldása körében alkalmazzák.⁵⁰⁷

Idővel a környezetvédelmi közvetítést olyan területeken is elkezdték alkalmazni, mint a kereskedelmi és ipari telephelyek, szélérőművek, biogáz üzemek, illetve távvezetékek telepítésével és létesítésével kapcsolatos viták.⁵⁰⁸ Mindezekben felül a környezetvédelmi közvetítés kategóriája alá kezdtek sorolni olyan vitarendezési eljárásokat is, melyek középpontjában már nem feltétlenül környezeti relevanciával bíró kérdések álltak, mint például várostervezési, illetve építési ügyek, valamint más egyéb, a városok infrastrukturális fejlesztésével kapcsolatos viták.⁵⁰⁹ Ezen a ponton azonban már megtévesztő volna a környezetvédelmi közvetítés kifejezés használata. Megjegyzendő az is, hogy például egy hulladéktároló építése kapcsán sok hatósági jogkörbe tartozó kérdés merülhet fel, melyek természetesen nem kizárólagosan a környezetvédelemmel kapcsolatosak. A környezetvédelmi közvetítés során sem választják le általában egy konfliktus környezetvédelmi vonatkozásait, hanem azzal együtt más kérdések megvitatására is sor kerül. Idővel a környezetjog területén zajló közvetítésre használt környezetvédelmi közvetítés kifejezést a sokkal beszédesebb

⁵⁰⁴ Gesetz vom 20. November 2014 zur Vereinheitlichung des Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich 4. §

⁵⁰⁵ ZILLEBEN i.m. 107.

⁵⁰⁶ ZILLEBEN. i.m. 108.

⁵⁰⁷ RÜSSEL, Ulrike, *Grundlagen der Mediation im Öffentlichen Bereich*. In: NIEDOSTADEK, André (szerk.): *Praxishandbuch Mediation*, Boorberg, Stuttgart-München, 2010, 54.

⁵⁰⁸ http://www.umweltwissenschaften.de/fileadmin/PDF/M11_KE1_Mediation_im_oeffentlichen_Bereich_Teil_1.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 15.)

⁵⁰⁹ http://www.umweltwissenschaften.de/fileadmin/PDF/M11_KE1_Mediation_im_oeffentlichen_Bereich_Teil_1.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 15.)

„közvetítés a közszektorban” (*Mediation im öffentlichen Bereich*) szóhasználat váltotta fel.⁵¹⁰

A téma szempontjából fontos röviden utalni két európai uniós irányelvre is. Baden-Württemberg szövetségi tartomány 2015. január 1. napjától hatályos környezetvédelmi törvényének megalkotása mögött – mely törvény mérőföldkőnek tekinthető a környezetvédelmi közvetítés szempontjából – ugyanis részben az Unió jogforrásoknak való megfelelés szándéka állt.⁵¹¹ Az első, röviden bemutatásra kerülő irányelv az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.⁵¹² Az irányelv lényege, hogy a természetes és jogi személyeknek jogot biztosít arra, hogy megismerjék a környezeti információkat, így az azokról való tájékoztatást csak meghatározott esetekben lehet megtagadni, hiszen ez az ismeret az alapja a döntéshozatalban való megalapozott részvételnek.

Másrészről pedig meg kell említeni az Európai Parlament és a Tanács 2003/35/EK irányelvét a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról.⁵¹³ Az irányelv fontos megállapítása, hogy a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő hatékony részvétele lehetőséget nyújt a nyilvánosság számára az adott határozatok szempontjából lényeges vélemények és aggodalmak kifejezésére, illetve a döntéshozók számára annak figyelembevételére. Ezáltal pedig javul a döntéshozatali folyamat számonkérhetősége és átláthatósága.

A bemutatott irányelvek fontos célkitűzése tehát az érintett nyilvánosság bevonása a döntéshozatalba, mely körülmény segítségével összességében egy minőségibb, megalapozottabb döntés meghozatalára nyílik lehetőség.

A környezetvédelmi közvetítés és a közigazgatási perekben elrendelt közvetítői eljárás sok rokon vonást mutat. Nem véletlen, hogy Németországban a

⁵¹⁰ http://www.umweltwissenschaften.de/fileadmin/PDF/M11_KE1_Mediation_im_oeffentlichen_Bereich_Teil_1.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 15.)

⁵¹¹ <https://publicus.boorberg.de/bundesweit-einmalig-die-umweltmediation/> (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 9.)

⁵¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL L 41/26, 16/07/2003, 375–381.

⁵¹³ Európai Parlament és a Tanács 2003/35/EK irányelve a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról. HL L 156/17, 25/06/2003, 466–473.

környezetvédelmi közvetítést – mivel az jelent meg hamarabb – a közigazgatási perekben elrendelt közvetítés közvetlen előzményeként emlegetik. Németországban ugyanis a „közvetítés a közszektorban” intézménye alkalmazást nyert a közigazgatási perek során is.⁵¹⁴ Érdeemes utalni rá, hogy többségében a környezetvédelmi közvetítés kifejezést használják továbbra is Németországban, mikor a vitarendezés során környezeti hatással járó kérdések is megvitatásra kerülnek.

⁵¹⁴ A Verwaltungsgerichtsordnung 173. §-a alapján alkalmazandó a Zivilprozessordnung 278. §-ának (5) bekezdése.

VI.3. A környezetvédelmi közvetítés, mint speciális közvetítői eljárás

A környezetvédelmi közvetítés a közvetítői eljárások egy sajátos, egyedi változata. Hasonlóan a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljáráshoz, a környezetvédelmi közvetítés kapcsán is fontos a sajátosságok felismerése a sikeres gyakorlati alkalmazás érdekében. A környezetvédelmi közvetítés és a közigazgatási per során elrendelt közvetítés számos rokon vonást mutat. Ez nem véletlen, hiszen a környezetvédelmi közvetítés tulajdonképpen nem más, mint egy, a hatósági döntéshozatali szakban – tehát nem egy peres eljárás kapcsán – levezetett „közigazgatási” közvetítői eljárás. Éppen ezért szolgálhat a már kialakult környezetvédelmi közvetítésre vonatkozó német gyakorlat elemzése számos hasznos tapasztalattal a téma szempontjából.

VI.3.1. A „környezetvédelmi konfliktus”

Annak, hogy a környezetvédelem területén zajló közvetítésnek eltérő vonásai vannak, legfőképpen az az oka, hogy az alapjául szolgáló környezeti relevanciával bíró konfliktusok nagymértékben eltérnek a magánjogi jogterületeken végzett közvetítés alapjául szolgáló konfliktusoktól. Ennek a kérdéskörnek az áttekintésére hivatott az alábbi táblázat. A „környezetvédelmi konfliktus” a „közigazgatási konfliktus” egy speciális változatának is tekinthető. Ennek megfelelően sok a hasonlóság a környezetvédelmi konfliktus és a közigazgatási per során elrendelt közvetítés alapjául szolgáló konfliktus között.⁵¹⁵

4. Táblázat:⁵¹⁶ Magánjogi konfliktusok – Környezeti konfliktusok elhatárolása

	Magánjogi konfliktusok	Környezeti konfliktusok
<i>Konfliktus jellege</i>	kevés figyelembe veendő tényező és átlátható kapcsolatrendszer a felek között	rendkívül komplex konfliktusok, számos figyelembe veendő tényező

⁵¹⁵ Lásd 4. és 5. számú táblázat

⁵¹⁶ OPPERMAN, Bettine – LANGER, Kerstin, *Umweltmediation in Theorie und Anwendung*, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart, 2000., 13-14.

<i>Érdekek</i>	egyéni, szubjektív érdekek	a környezet védelme mint közérdek
<i>Megoldási lehetőségek</i>	időben és tartalmilag követhetőek	nehezen követhető és kivitelezhető, komplex megoldások
<i>Megoldási javaslatok hatásai</i>	előrelátható	absztrakt és csak modellezhető
<i>Érintettek száma</i>	általában kettő	nagyszámú
<i>Hatalmi viszonyok</i>	szimmetrikus	aszimmetrikus
<i>Alkalmazandó jog</i>	polgári jog	komplex jogi helyzetek, több jogág
<i>Eljárás</i>	tartalmilag és eljárásilag átlátható	eljárásilag komplex, az eljárás hosszának, tárgyának és a résztvevők nagy számának következtében
<i>Megoldás</i>	„nyertes-nyertes”	„nyertes-vesztes” is lehet

A környezetvédelmi közvetítés során felmerülő konfliktusok alapvető jellemzője a komplexitás Bettine OPPERMANN és Kerstin LANGER szerint.⁵¹⁷ Ezt a komplexitást az adja, hogy a közvetítői eljárás során felmerülő kérdések érinthetnek gazdasági,

⁵¹⁷ OPPERMANN – LANGER i.m. 13.

ökológiai, politikai és szociális érdekeket is. Éppen ezért rendkívül nehéz megfelelő megoldást találni a konfliktusok feloldására, figyelmeztet tanulmányában FIETKAU, és ezért számolni kell a közvetítés során is bizonytalansági tényezőkkel, mint a sikertelenség vagy az eljárás elhúzódása.⁵¹⁸

VI.3.2. A titkosság kérdése

A környezetvédelmi közvetítés, akárcsak más közvetítői eljárások, a felek bizalmi viszonyára és a titkosság elvére épül. A titkosság elve ebben a körben a közvetítői eljárások átláthatóságának hiányát, illetve korlátozott voltát jelenti, az abban részt nem vevő harmadik személyek számára. Nem szorul különösebb magyarázatra FIETKAU szerint, hogy a résztvevők nagy száma, mely ebben a körben adott esetben több száz, sőt több ezer résztvevőt is jelenthet, nem szolgálja a bizalmasság és titkosság követelményeinek érvényesülését.⁵¹⁹ Ebből következik álláspontja alapján, hogy az eljárásban nem vehet részt minden egyes érdekelt fél személyesen, és így felmerül a képviselő elve. Ez az első „akadály” gyakran az utolsó is, hiszen nehéz feladat a megfelelő számú képviselő kiválasztása.⁵²⁰

A képviselők kiválasztása különösen nagy kihívást jelent, amikor szakértelmet kívánó, speciális kérdések kerülnek megvitatásra. ZILLESBEN kihangsúlyozza, hogy figyelni kell egyúttal arra is, hogy hatékonysági okokból huszonöt főnél nem ideális több résztvevővel közvetítést kezdeményezni, mivel a képviselők nagy száma a munkamenetet lassíthatja.⁵²¹ Komoly kihívást jelent ugyanakkora annak eldöntése, hogy kik üljenek ott a közvetítői üléseken. Nem lehet ugyanis nélkülözni azok részvételét, akik a megköthető döntést bíróság vagy hatóság előtt megtámadhatják. RÜSSEL megemlíti, hogy a környezetvédelmi közvetítés nélkülözhetetlen résztvevői továbbá azok a hatóságok, akiket a „hagyományos döntéshozatal” során is be kellene vonni az eljárásba.⁵²²

Figyelemreméltó TROJA és MEURER megállapítása, miszerint a hatóságok részvétele biztosíthatja továbbá a környezetvédelmi közvetítői eljárás során azt, hogy olyan megállapodás kerüljön elfogadásra, mely megfelel a jogszabályi követelményeknek.⁵²³

⁵¹⁸ FIETKAU *i.m.* 7.

⁵¹⁹ FIETKAU *i.m.* 9.

⁵²⁰ FIETKAU *i.m.* 9.

⁵²¹ ZILLESBEN *i.m.* 99.

⁵²² RÜSSEL *i.m.* 57.

⁵²³ TROJA – MEURER *i.m.* 235.

A titkosság érvényesüléséhez és a környezetvédelmi közvetítés során résztvevők jellemzően egyenlőtlen helyzetéhez kapcsolódik még a média jelenlétének kérdése a közvetítői ülések során. Az érdekvédő szervezetek és a lakosság ugyanis nem szívesen mondanak le a média jelenlétéről, mivel a szélesebb nyilvánosság bevonása egyfajta védelmet biztosít a számukra.⁵²⁴ Arról, hogy a média milyen szintű jelenléte mellett lehet eredményesen lefolytatni a közvetítői eljárást, a feleknek kell megállapodniuk.⁵²⁵

VI.3.3. A megválasztott tagok mandátumának kérdése

A környezetvédelmi közvetítés kapcsán felmerülő következő problémakör a megválasztott képviselők mandátumához kapcsolódik. Mandátum alatt azt kell érteni, hogy egy adott képviselő milyen szintű cselekvési felhatalmazással rendelkezik. A környezetvédelmi közvetítés során fontos, hogy a felek megfelelő mandátumokkal rendelkezzenek, ugyanis gyakran olyan kérdések is felmerülnek, melyek eredetileg nem szerepeltek a „napirenden.” Ekkor a folyamatos visszacsatolások hátráltatják az eljárás lefolytatását, mutat rá PETERSEN és ZSCHIESCHE.⁵²⁶ Tipikusan kötött mandátummal rendelkeznek a hatóságok képviselői, akiket mind a delegáló szerv utasításai, mind a jogszabályi követelmények kötnek.⁵²⁷

Az előzőek tükrében hívja fel OPPERMANN és LANGER a figyelmet, hogy a környezetvédelmi közvetítői eljárás sikerességének alapvető követelménye az, hogy tisztázott és biztosított legyen a megfelelő szintű mandátum.⁵²⁸

Ez azonban egy nagyon kényes dolog, hiszen fennáll annak a veszélye, hogy a képviselő már nem a képviselt érdekének megfelelően jár el, és a képviselt nem fogadja el a közvetítői eljárás eredményeképpen születő megállapodást.⁵²⁹

VI.3.4. A hatóságok speciális helyzete

A soron következő, részben már érintett specifikum, az eljárásban résztvevő hatóságok speciális helyzetéből adódik. A magánjog területén felmerülő jogviták rendezésére elrendelt közvetítői eljárásban hatóságok aligha vesznek részt. Ez a

⁵²⁴ RÜSSEL *i.m.* 58.

⁵²⁵ RÜSSEL *i.m.* 58.

⁵²⁶ PETERSEN – ZSCHIESCHE *i.m.* 29.

⁵²⁷ PETERSEN – ZSCHIESCHE *i.m.* 29.

⁵²⁸ OPPERMANN – LANGER *i.m.* 14.

⁵²⁹ PETERSEN – ZSCHIESCHE *i.m.* 29.

környezetvédelmi közvetítői eljárásra már nem feltétlenül igaz. A környezetvédelmi közvetítés során ugyan félként szerepelhetnek a hatóságok, de más szabályok vonatkoznak rájuk.⁵³⁰ Mint az a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás vizsgálatakor is megállapításra került, olyan elvárásoknak is meg kell felelniük, mint az egyenlő bánásmód vagy az arányosság követelményei és biztosítaniuk kell a közérdek érvényesülését is. Fontos az is, hogy nem hagyhatnak jóvá olyan intézkedéscsomagot, mely nincs összhangban más szervek és hatóságok érdekeivel. Ezek a körülmények nyilvánvalóan nehezítik a környezetvédelmi közvetítés lefolytatását.⁵³¹

VI.3.5. A hatóság és az állampolgár viszonya

Kétségtelenül nehezíti a környezetvédelmi közvetítői eljárás lefolytatását a hatóságok és az eljárás egyéb résztvevői közötti helyzet. Visszautalva a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásnál írtakra, a hatóság és az állampolgár relációjában gyakran egy bizalomhiányos viszony áll fenn. Ezt a helyzetet továbbá rontja RÜSSEL meglátása alapján a hatóság oldalán jelentkező erőfölény, mely mind hatalmi, mind anyagi és humán erőforrási oldalról érvényesül.⁵³²

Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy egy képzett és felkészült hatósági képviselő miért is van jobb helyzetben a közvetítői ülés során. A megfelelő ismeretek és erőforrások hiányában nem csoda tehát, hogy a hatósággal szembenálló fél miért nem viseltetik bizalommal a hatóság irányában.

ZILLEBEN helytállóan érvel amellett, hogy a felek közötti nem túl ideális viszony áthidalását azonban el lehet érni azzal, ha a felek biztosítják egymást, hogy tiszteletben tartják és egyenrangúként kezelik a másikat a közvetítői eljárás során.⁵³³

VI.3.6. A környezetvédelmi közvetítést végzőkkel szembeni követelmények

A következőkben a közvetítő személyéről, illetve a rá vonatkozó szükséges többlet követelményekről lesz szó. Legelőször is fontos kiemelni, hogy a környezetvédelmi közvetítői eljárások során eljáró közvetítőkkel szemben számos többletkövetelmény

⁵³⁰ http://www.umweltwissenschaften.de/fileadmin/PDF/M11_KE1_Mediation_im_oeffentlichen_Bereich_Teil_1.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 15.)

⁵³¹ http://www.umweltwissenschaften.de/fileadmin/PDF/M11_KE1_Mediation_im_oeffentlichen_Bereich_Teil_1.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 15.)

⁵³² RÜSSEL *i.m.* 57.

⁵³³ ZILLEBEN *i.m.* 102.

érvényesül a magánjogi közvetítői eljárások során eljáró közvetítőkhöz képest. Egy magánjog területén felmerülő konfliktus feloldása körében alkalmazott közvetítői eljárás során az alapul fekvő konfliktus feltérképezése, a tényállás felderítése általában nem kíván meg speciális szakértelmet.⁵³⁴ Speciális szakértelem alatt jelen esetben azt a tudást kell érteni, fejt ki tanulmányában FIETKAU, aminek egy jogi végzettséggel rendelkező közvetítő nincs a birtokában.⁵³⁵ A környezetvédelmi közvetítés során eljáró közvetítő mindig alaposan felkészült kell, hogy legyen, és olyan, az adott témától függő ismeretekkel is kell rendelkeznie, ami egy „átlagos” közvetítőtől aligha várható el.

Az előzőek miatt a környezetvédelmi közvetítések során jellemzően több közvetítő jár el, mutat rá TROJA és MEURER, és úgynevezett közvetítői csoportok alakulnak, ezzel biztosítva azt, hogy a közvetítői oldal megfelelően felkészült legyen.⁵³⁶

A környezetvédelmi közvetítés során eljáró közvetítőnek a tárgy specifikus ismeretein túl minden esetben alaposan ismernie kell a közvetítői eljárás lefolytatásának menetét. A környezetvédelmi közvetítés során ugyanis kívánatos egy, a magánjogi közvetítésnél fel sem merülő, kötöttebb eljárási rendet fenntartani a sikeresség érdekében. A konfliktus lényegének feltárásához a közvetítőnek gyakran széleskörű ismeretekkel kell rendelkeznie.⁵³⁷ Az adott vita tárgyától függően ilyen ismeret lehet például a műszaki, gazdasági, társadalmi vagy jogi ismeret. Ennek megfelelően a környezetvédelmi közvetítés során a jogász végzettség nem szükségszerű követelmény a közvetítő oldalán.⁵³⁸ A szükséges szakterületeken legalább annyi jártasság szükséges, amennyi nélkülözhetetlen a megbeszélések strukturálásához, illetve ahhoz, hogy a közvetítő megfelelő kérdéseket tudjon feltenni a felek számára. Azon területekre, ahol a környezetvédelmi közvetítés alkalmazásra kerül, jellemző, hogy a politika és a közszféra eljárási rendje és érdekei érvényesülnek. A közvetítőnek ezért szükséges ezeket az eljárásokat és érdekeket ismernie.

Fontos az is, hogy a környezetvédelmi közvetítés során eljáró közvetítő jól felkészült legyen. Ezen közvetítői eljárásoknál tehát nem érvényesül az a magánjogi közvetítői eljárások során „megszokott” forgatókönyv, hogy a közvetítő az első ülés alkalmával kezd el megismerkedni a felek konfliktusával. Amennyiben a környezetvédelmi

⁵³⁴ TROJA – MEURER *i.m.*237.

⁵³⁵ FIETKAU *i.m.* 17.

⁵³⁶ TROJA – MEURER *i.m.*237.

⁵³⁷ http://www.vivis.de/phocadownload/2011_is/2011_IS_273_284_Hehn.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 19.)

⁵³⁸ http://www.umweltwissenschaften.de/fileadmin/PDF/M11_KE1_Mediation_im_oeffentlichen_Bereich_Teil_1.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 15.)

közvetítés is az előzőekben leírt módon zajlana, aligha lehetne az első ülés alkalmával a felmerülő témák komplexitása miatt a közvetítő a felek segítségére.

A környezetvédelmi közvetítés során a felek helyzete korántsem azonos.⁵³⁹ PETERSEN és ZSCHIESCHE ebben a körben arra hívja fel a figyelmet, hogy a társadalmi szerveződések pozíciója általában szervezeti, anyagi és humán erőforrási oldalról megközelítve sem tekinthető kielégítőnek a nagyvállalatokéhoz képest.⁵⁴⁰ A közvetítőknek ezért ezekben a konfliktusokban olyan légkört kell teremteniük, ami biztosítja azt, hogy a felek nyissanak egymás irányába. Fontos, hogy a közvetítő biztosítsa a feleket arról, hogy az érdekeik megfelelő súllyal esnek latba.

A közvetítői eljárás során a közvetítőnek az egyik legkézenfekvőbb eszköze ahhoz, hogy a felek közötti egyensúlyt fenntartsa, ha azt biztosítja, hogy az eljárásnak valamennyi résztvevő ténylegesen részese lehessen.⁵⁴¹ Ehhez a közvetítőnek el kell érnie, hogy egyik fél se érezze magát kizárva az eljárásból, illetve az információkhoz való hozzájutásból.

Gabriel P. SOTO leírja, hogy az előzőeknek megfelelően a közvetítőnek az eljárás során felmerülő minden adatot és dokumentumot meg kell osztania az eljárás valamennyi résztvevőjével.⁵⁴² Ez alól csak szűk körben fogadható el kivétel.

Figyelni kell azonban arra, hogy az eljárás során a közvetítők nincsenek döntési pozícióban, ezért saját megoldásokat és döntési javaslatokat nem terjeszthetnek a felek elé. Szintén nem szabad PETERSEN és ZSCHIESCHE szerint, hogy szakértői vagy tanácsadói szerepben tündököljenek, így szakkérdés felmerülése esetén külső szakértő bevonása szükséges.⁵⁴³

Mindezekből az a kép látszik kirajzolódni, hogy a vita megoldására vonatkozó felelősség egyedül a feleket kell, hogy terhelje. Azonban a felek döntési autonómiája nem értelmezhető úgy, mint a magánjogi közvetítői eljárás során. Ezekben az esetekben a résztvevők inkább a döntések előkészítését és kialakítását befolyásolhatják, mely döntések végső soron politikai és hatósági hatáskörbe tartoznak. A környezetvédelmi közvetítés elsősorban „minőségibb” eljárásra ad lehetőséget, mely eljárás eredménye egy jobb és társadalmilag elfogadhatóbb megoldás lehet.

⁵³⁹ http://www.vivis.de/phocadownload/2011_is/2011_IS_273_284_Hehn.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 19.)

⁵⁴⁰ PETERSEN – ZSCHIESCHE *i.m.* 28.

⁵⁴¹ FIETKAU *i.m.* 17.

⁵⁴² SOTO, GABRIEL P., *Environmental Regulatory Mediation*, Texas Tech Administrative Law Journal, 2007/8, 259.

⁵⁴³ PETERSEN – ZSCHIESCHE *i.m.* 27.

Lényeges megemlíteni még a közvetítő feladatai körében, hogy a közvetítő kötelessége annak biztosítása, hogy a közvetítői eljárás során a felek által bemutatott dokumentumok tartalma csak az azokat rendelkezésre bocsátó fél akarata szerint váljon megismerhetővé.⁵⁴⁴

Érdemes szót ejteni arról az álláspontról, miszerint felesleges egy külső közvetítő bevonása a tárgyalási, egyeztetési folyamatba, mivel a hatóság részéről jelenlévő képviselő személye megfelelő garanciája az objektivitásnak és pártatlanságnak.⁵⁴⁵ Azért nem tekinthető helytállónak ez az álláspont, hogy mivel a hatóság képviselője – még ha bizonyos fokig függetlennek tekinthető is –, mégiscsak a hatóság érdekeit kell, hogy érvényesítse.

Egyetértve FIETKAU álláspontjával, érdemes rámutatni arra a körülményre is, hogy a hatóság ugyan egy közvetítői eljárás során csupán résztvevőként van jelen, azonban nem elhanyagolható tényező, hogy a környezetvédelmi közvetítésen kívül döntési pozícióban van vagy abba kerülhet.⁵⁴⁶

VI.3.7. A környezetvédelmi közvetítés finanszírozása

Fontos különbség a magánjogi közvetítéshez képest, hogy a legtöbb környezetvédelmi közvetítői eljárást a közhatalmi szervek rendelik el, és ők is finanszírozzák. A konfliktus tárgyától függően a finanszírozó lehet például egy helyi önkormányzat, szövetségi tartomány vagy akár egy minisztérium is.⁵⁴⁷ A legösszetettebb közvetítői eljárások igen magas költségűek. Az ügyben eljáró közvetítői irodát illetve közvetítőt egy közbeszerzési eljáráshoz hasonló eljárásban választják ki, amelynek során a hatóság felvázolja az esetet, és megversenyezteti az ajánlattevőket. A magánjogi közvetítői eljárás az előzőekkel szemben mindig a vitában érintettek kezdeményezésére indul.⁵⁴⁸

Ha a közvetítői eljárás költségvonzatáról beszélünk, elmondhatjuk, hogy a magánjogi közvetítői eljárás jellemzően alacsony költségekkel járó vitarendezési mód. A környezetvédelmi közvetítés ezzel szemben korántsem olcsó, az eljárás lefolytatásával

⁵⁴⁴ SOTO *i.m.* 260

⁵⁴⁵ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 573.

⁵⁴⁶ FIETKAU *i.m.* 18.

⁵⁴⁷ http://www.umweltwissenschaften.de/fileadmin/PDF/M11_KE1_Mediation_im_oeffentlichen_Bereich_Teil_1.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 15.)

⁵⁴⁸ http://www.umweltwissenschaften.de/fileadmin/PDF/M11_KE1_Mediation_im_oeffentlichen_Bereich_Teil_1.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 15.)

közvetlenül összefüggő költségeken kívül egyéb kiadások is felmerülhetnek, így a többi fél meggyőzésével felmerülő költségek vagy a résztvevők díjai.⁵⁴⁹

VI.3.8. Az önkéntesség kérdése

Az eljárásban való részvétel önkéntessége más megvilágításba kerül a környezetvédelmi közvetítés során.⁵⁵⁰ Nem kötelező ugyan részt venni az eljárásban, de a távolmaradás több okból problémás. Egyrészt a távolmaradás nyilvánvalóan nem áll az eljárástól elzárkózók érdekében, annak ellenére sem, hogy az eljárás kezdetén bizonyos dolgokkal nem értenek egyet. Másrészt problémás azért is PETERSEN és ZSCHIESCHE megítélése alapján, mert a távolmaradók valószínűleg nem fogják elfogadni a születő döntést, és később bíróság előtt megtámadják azt.⁵⁵¹

VI.3.9. „Nyertes-vesztes” helyzet?

Mint arra a dolgozat rámutatott, a közvetítés alapötlete nem más, mint az, hogy a születő megállapodással minden résztvevő fél elégedett legyen, és nyertesnek érezze magát („nyertes-nyertes” helyzet). Ennek a követelménynek a környezetvédelmi közvetítés nem minden esetben tud megfelelni, és általánosságban elmondható, hogy a nagyszámú résztvevő közül mindig akad olyan, aki az eljárás végén vesztesnek érzi magát. Különösen igaz ez Helmut WEIDNER álláspontja szerint akkor, amikor nem kormányzati szervezetek vesznek részt az eljárásban, hiszen egy szervezet, melynek a környezetvédelem a feladata, nehezen győzhető meg, és mindig teljesítési kényszer nehezedik rá.⁵⁵² A fentebb tett megállapítást a később bemutatásra kerülő jogesetek is alátámasztják. Nem szabad ugyanakkor elfelejteni, hogy egy közvetítői eljárás akkor is hordoz értéket, ha nem sikerül egy mindenki számára előnyös megállapodást elérni és rendezni a vitát. A közvetítői eljárás „sikertelensége” esetén is javulhat a felek közötti kommunikáció és közeledhetnek az álláspontok. Továbbá lehetőség nyílik arra is, hogy a felek jobban megismerjék egymás indokait.

⁵⁴⁹ PETERSEN – ZSCHIESCHE *i.m.* 28.

⁵⁵⁰ http://www.umweltwissenschaften.de/fileadmin/PDF/M11_KE1_Mediation_im_oeffentlichen_Bereich_Teil_1.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 15.)

⁵⁵¹ PETERSEN – ZSCHIESCHE *i.m.* 27.

⁵⁵² WEIDNER, Helmut, *Im Südwesten nichts Neues*. Wissenschaftszentrum Berlin, Mitteilungen, Berlin, 2011, 327.

VI.3.10. A megállapodás kötelező erejéről

A magánjogi közvetítői eljárások során kötött megállapodásokat, amennyiben azok a jogszabályi követelményeknek megfelelnek, okiratba foglalják, és kötelező erővel ruházzák fel. A környezetvédelmi közvetítés során született megállapodás kötelező erővel nem bírhat, hiszen a környezetvédelmi közvetítés a jelenlegi szabályozás szerint mindig egy másodlagos eljárásnak tekinthető. Ez azt jelenti, hogy a tényleges döntést egy másik, például hatóság előtt zajló engedélyezési eljárásban hozzák meg. Annak ugyanakkor nincs elvi akadálya, hogy a felek részletesen előkészítsék a döntéshozatalt.

VI.3.11. Az eljárás résztvevői

A környezetvédelmi közvetítés komplexitásának egyik fontos oka az eljárásban résztvevők számából és helyzetéből is adódik. A környezetvédelmi közvetítésben résztvevők listája igen változatos lehet, és az egyes szereplők nem egy magánjogi közvetítői eljárás során „megszokott” módon viszonyulnak egymáshoz és a közvetítői eljáráshoz sem. A következő táblázat hivatott bemutatni, hogy milyen szereplői vannak, illetve lehetnek a környezetvédelmi közvetítői eljárásnak, azoknak milyen feladatai, funkciói vannak, és hogy hogyan is értékeli saját és az eljárás egyéb résztvevőnek a helyzetét.

5. Táblázat:⁵⁵³ Környezetvédelmi közvetítés résztvevői

Szereplő	Funkció, feladat	Önértékelés – Más szereplők értékelése
<i>Politikai és más döntéshozók</i>	választott döntéshozók, akik a döntéseikért felelősséggel tartoznak	döntéshozatal a többségi akaratnak megfelelően – egyes politikai pártok érdekeinek képviselője
<i>Befektetők, beruházók</i>	a jogszabályban meghatározottak szerinti	gazdaságélénkítés, munkahelyteremtés – profit

⁵⁵³ OPPERMAN – LANGER i.m.27.

	építtető, beruházó, területhasználó	érdekeltség
<i>Hatóságok</i>	szakmai döntés előkészítése és a politikai akarat átültetése	szakmai szempontok alapján történő pártatlan döntés előkészítése – függetlennek aligha tekinthető, utasítható szerv
<i>Szakértő</i>	egy adott téma szakértője	független, pártatlan szakvélemény az adott tényállás alapján – a megbízója érdekeit képviseli, későbbi esetleges megbízások szem előtt tartása
<i>Érintett lakosság</i>	a kivitelezni tervezett projekt által érintettek köre	hátrányos helyzetben lévők – magánérdekek képviselete közpénzen
<i>Egyéb, közvetlenül nem érintett lakosság</i>	különböző értékek és érvek kinyilatkoztatása	a demokratikus rendszer kritikusai, érintett lakosság „védelmezője”
<i>Nyilvánosság</i>	a választott döntéshozó testületek ellenőrzése	mindig éber és mobilis a kritikus pillanatokban – lassú és körülményes tömeg
<i>Közvetítő</i>	a közvetítői eljárás támogatása, felek egyensúlyi helyzetének biztosítása	pártatlan – túlzottan karizmatikus

Mint ahogyan azt a fenti táblázat szemlélteti, a környezetvédelmi közvetítésben résztvevők köre igen széles lehet. A közvetítés ezen atipikus változatának komplexitását erősíti, hogy a felek jellemzően másképpen értékelik saját és a többi résztvevő helyzetét

és szerepét az eljárás során. Ebből adódóan TROJA és MEURER megállapítása szerint a felek között gyakran nem csupán érdek-, hanem értékkonfliktusok is felmerülnek.⁵⁵⁴ Értékkonfliktus merül fel a magát munkahelyteremtőnek és gazdaságélénkítőnek aposztrofáló beruházó és az érintett lakosság között, akik a beruházó érdekei közül csupán a profitmaximalizálást hajlandóak felismerni.⁵⁵⁵

FIETKAU kiemeli, hogy a környezetvédelmi közvetítés lefolytatására irányuló szándék megfogalmazódása után az egyik első lépés annak meghatározása, hogy kik kerüljenek meghívásra, azaz kik legyenek az eljárás résztvevői.⁵⁵⁶

A meghívottak listájának összeállítása komoly feladat elé állítja a közvetítőt, akinek mindenekelőtt arra kell figyelemmel lennie OPPERMANN és LANGER szerint, hogy minden olyan érintett, illetve érintetti csoport képviselője helyet kapjon a közvetítői üléseken, akikre a születő döntés bármilyen formában kihatással lesz.⁵⁵⁷ Az előző általános érvényű szabályt szem előtt tartva kell a résztvevők listáját összeállítani, ami egy többlépcsős kiválasztási folyamat eredménye.

HANS-UWE és WOLFGANG álláspontja szerint csak egy jól végig gondolt kiválasztási folyamat eredményeképpen lehet meghatározni azon résztvevők körét, akik megalapozottan tudnak részt venni a közvetítői üléseken és befolyásolni tudják a születő döntést.⁵⁵⁸ A résztvevők meghatározására irányuló folyamat első lépése a közvetítői eljárás fő témájának meghatározása és az annak megfelelő meghívók megküldése az ebben a körben kiválasztott résztvevőknek. Munkájukban arra figyelmeztetnek, hogy rögtön ezen a ponton kizárva érezhetik magukat egyes személyek illetve csoportok a közvetítői eljárásból, amennyiben megítélésük szerint a téma meghatározása nem pontos vagy pontos ugyan, de a meghívottak köre mégsem megfelelő.⁵⁵⁹

A következő lépése a kiválasztási folyamatnak a közvetítői eljárás során használt kommunikáció színvonalának és a munkafolyamatoknak a meghatározása.⁵⁶⁰ Ennek megfelelően az érintett lakosság kellő szaktudással nem rendelkező képviselőjét egy olyan környezetvédelmi közvetítésből, amely során szakismeretet igénylő témák kerülnek megvitatásra, gyakorlatilag ki lehet zárni a túlzottan szakmai nyelvezet

⁵⁵⁴ TROJA – MEURER *i.m.* 239.

⁵⁵⁵ TROJA – MEURER *i.m.* 239.

⁵⁵⁶ FIETKAU *i.m.* 16.

⁵⁵⁷ OPPERMANN – LANGER *i.m.* 28.

⁵⁵⁸ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 591.

⁵⁵⁹ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 591.

⁵⁶⁰ FIETKAU *i.m.* 17.

használatával. A közvetítői eljárás „munkanyelvét” nem ismerő, illetve nem értő résztvevők így ténylegesen nem tudnak részt venni az eljárásban.⁵⁶¹

A kiválasztási folyamat utolsó lépcsője a közvetítő tevékenységének eredményeképpen valósul meg. Amennyiben a közvetítő az eljárás résztvevőinek nem biztosít azonos lehetőségeket az abban való megalapozott részvételre, úgy máris háttérbe szorulnak egyes csoportok. Ezért a közvetítőnek mindig azonos lehetőségeket kell biztosítania ahhoz, hogy a felek kifejthessék álláspontjaikat. Azt, hogy a fentiekben leírt folyamat a lehető legmegfelelőbb mederben haladjon, a közvetítő illetve a közvetítői csoport igyekszik biztosítani.⁵⁶²

⁵⁶¹ FIETKAU *i.m.* 17.

⁵⁶² OPPERMAN – LANGER *i.m.* 28.

VI.4. A környezetvédelmi közvetítés lefolytatásáról

A környezetvédelmi közvetítés lefolytatása komoly kihívást jelent a gyakorlatban.⁵⁶³ Az eljárás során nagyvonalakban egy kerekasztal-beszélgetés történik, ahol a különböző érdekek képviselői vesznek részt. Attól függően, hogy mennyire bonyolult ügyről van szó, illetve hogy mennyire kell speciális szakértelem az ügy megítéléséhez, esetlegesen munkacsoportok szerveződnek, akik a vita egy meghatározott speciális szegmensére dolgoznak ki megoldást.⁵⁶⁴ Ha az emberek nagyobb csoportját érinti a kérdés, például egy város teljes lakosságát, akkor sor kerülhet nyilvános *workshop*-ok megrendezésére, ezzel növelve a születő döntés társadalmi legitimitását.⁵⁶⁵

Közelebbről vizsgálódva, a környezetvédelmi közvetítői eljárás lefolytatásának több modellje létezik. A következőkben a dolgozat egy négy- és egy hatlépcsős modellen keresztül szemlélteti, hogyan is zajlik a környezetvédelmi közvetítés a gyakorlatban. Fontos azonban kiemelni, hogy az eljárás sikeressége érdekében bármely ponton el lehet térni az egyes modellek kapcsán ismertetésre kerülő lépésektől. Ugyanakkor lényeges, hogy a közvetítőnek, illetve közvetítői csapatnak legyen egy kialakult koncepciója az eljárás menetére vonatkozólag.

VI.4.1. Környezetvédelmi közvetítés négy lépésben

A környezetvédelmi közvetítői eljárások lefolytatásának egy módja, modellje az, ha az eljárást négy fő részre osztjuk, jelenti ki elemzően Gerhart Conrad FÜRST.⁵⁶⁶ A következőkben bemutatásra kerül a környezetvédelmi közvetítés négylépcsős modelljének valamennyi eljárási szakasza, és minden egyes eljárási szakaszon az eljárás sikerességét előmozdító tényezők köre.

⁵⁶³ OPPERMAN – LANGER *i.m.* 28.

⁵⁶⁴ <https://www.mediationaktuell.de/news/mediation-im-oeffentlichen-bereich> (Letöltés dátuma: 2016. november 10.)

⁵⁶⁵ <https://www.mediationaktuell.de/news/mediation-im-oeffentlichen-bereich> (Letöltés dátuma: 2016. november 10.)

⁵⁶⁶ FÜRST, Gerhart Conrad, *Umweltmediation. Methoden – Verfahren – Lösungswege für Entscheidungsträger und Mediatoren*, Manz Verlag Wien, Wien, 2004., 75.

VI.4.1.1. Az előkészítő szak

A környezetvédelmi közvetítés jelen alcímben bemutatásra kerülő modelljének első, kezdeti eljárási szakaszában kerül sor a közvetítői eljárás alapjául szolgáló témák meghatározására és a konfliktus alapját képező problémák feltárására.⁵⁶⁷

A környezetvédelmi közvetítői eljárás ezen kezdeti szakaszában a felek feladata továbbá a közvetítő segítségével a közvetítői eljárás tervezett menetének kidolgozása, hangsúlyozza HANS-UWE és WOLFGANG.⁵⁶⁸

Ebben a körben FIETKAU kiemeli, hogy a magánjogi közvetítéstől eltérően a környezetvédelmi közvetítés során szükséges a lehető legnagyobb pontossággal eltervezni a közvetítői eljárás menetét.⁵⁶⁹

A közvetítői eljárás menetének tervezése kapcsán OPPERMANN és LANGER akként érvel, hogy mivel egy környezetvédelmi közvetítés során sokszor több egymástól elkülöníthető és gyakran specifikus ismereteket igénylő problémakörrel kell dolgozni, ezért célszerű minden ülésre csupán egy meghatározott téma megvitatását előirányozni.⁵⁷⁰ A környezetvédelmi közvetítés ezen előkészítő jellegű eljárási szakában célszerű megállapodni továbbá a közvetítői eljárás költségeinek viseléséről. Az előzőeken felül a közvetítő igyekszik felmérni a felek kezdeti álláspontjait a közvetítői eljárás későbbi szakaszainak tervezhetősége érdekében.⁵⁷¹

A környezetvédelmi közvetítői eljárás jelen előkészítő szakaszában a legerősebb a résztvevő hatóság nyomása és esetlegesen a politikai nyomás.⁵⁷² Ennek magyarázata meglátása szerint, hogy e közvetítői eljárások a hatóság vagy egyéb politikai döntéshozó kezdeményezésére indulnak, így ők lépnek kapcsolatba elsőként a közvetítővel, előadva témajavaslatukat.⁵⁷³

A közvetítőre ezt követően fontos feladat hárul, utal erre OPPERMANN és LANGER, ugyanis végig kell gondolnia a rendelkezésre álló adatok alapján, hogy milyen eljárási rend kialakítása biztosítja leginkább a közvetítői eljárás eredményességét, továbbá bizonyos előzetes kérdéseket is tisztázni kell.⁵⁷⁴

⁵⁶⁷ ZILLEBEN *i.m.* 106.

⁵⁶⁸ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 335.

⁵⁶⁹ FIETKAU *i.m.* 19.

⁵⁷⁰ OPPERMANN – LANGER *i.m.* 29.

⁵⁷¹ OPPERMANN – LANGER *i.m.* 29.

⁵⁷² FIETKAU *i.m.* 19.

⁵⁷³ FIETKAU *i.m.* 19.

⁵⁷⁴ OPPERMANN – LANGER *i.m.* 30.

A közvetítőnek mindenekelőtt arról kell meggyőződnie, hogy a döntéshozóra vonatkozó – jogszabályi és egyéb – követelmények lehetővé teszik-e egy közvetítői eljárás lefolytatását. Amennyiben ugyanis a döntéshozó semminemű mérlegelési jogkörrel nem bír, közvetítői eljárás lefolytatásának aligha van értelme HANS-UWE és WOLFGANG álláspontja értelmében.⁵⁷⁵ Ebben az esetben ugyanis csupán egy kiüresedett eljárásról beszélhetnénk, aminek a célja egy más eljárás során hozott vagy hozandó döntés jóváhagyatása a szélesebb nyilvánossággal, és nem pedig egy környezetvédelmi közvetítői eljárásról.⁵⁷⁶

A közvetítőnek a következő előzetes kérdéseket kell tisztáznia az eljárás e kezdeti szakasza során:

- milyen esélyek mutatkoznak a közvetítés sikerességére, közvetítésre alkalmas-e a konfliktus fő kérdése illetve kérdései;
- mutat-e hajlandóságot arra a döntés meghozatalára jogosult szerv, hogy a közvetítés eredményeképpen születő megállapodást figyelembe vegye döntésének meghozatala során;
- le lehet-e folytatni a közvetítői eljárást a döntéshozó által meghatározott időkereten belül, illetve milyen ütemezéssel kell az üléseket tervezni;
- milyen körülmények utalnak arra, hogy a közvetítés eredményeként megállapodás jöhet létre a felek között és milyen negatív következményekkel jár, ha a felek között nem jön létre a megállapodás;
- a közvetítői eljárás a legalkalmasabb-e az alapul fekvő konfliktus feloldására;
- vannak-e olyan követelmények, melyek tisztázásra szorulnak az eljárás kezdete előtt, így például az egyes csoportok vagy a hatóság képviselőjének kiválasztása és felhatalmazási szintjének meghatározása;
- milyen körülmények figyelembevétele szükséges a közvetítői eljárás során (mint például a jogszabályi környezet vagy a közvetítői eljárásban részt nem vevők érdekei);
- szükséges továbbá a résztvevők vonatkozásában tisztázni, hogy milyen érdekek húzódnak meg a részvétel mögött.⁵⁷⁷

Ahhoz, hogy a környezetvédelmi közvetítői eljárás valóban sikeres legyen, számos körülményre figyelemmel kell lenni már az eljárás e kezdeti szakaszának lefolytatása során is. Nagyon fontos továbbá, hogy már a közvetítői eljárás legelején egy olyan

⁵⁷⁵ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 337.

⁵⁷⁶ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 337.

⁵⁷⁷ OPPERMAN – LANGER *i.m.* 32.

atmoszféra alakuljon ki, ami az informális tanácskozást segíti elő.⁵⁷⁸ Ugyanis amennyiben nem sikerül az egyébként valóban sok szempontból különböző helyzetben – így többek között anyagi és humán erőforrás tekintetében – lévő felek között egy közvetítői eljárás szempontjából kívánatos kommunikáció megteremtése az eljárás elején, úgy arra az eljárás későbbi szakaszaiban aligha mutatkozik reális esély.⁵⁷⁹ Amennyiben pedig a tekintélyelvűség hatja át a közvetítői eljárást, úgy reális lesz a veszélye annak, hogy a gyengébb fél a megállapodáshoz nem önként járul hozzá, és így később vitássá teszi azt. Nem lesz tehát megfelelő a születő megállapodás elfogadottsági szintje, és ezért a környezetvédelmi közvetítés nem éri el a célját.⁵⁸⁰

A közvetítői eljárás sikerességének további záloga, hogy az eljárás legelején tisztázzák a felek a közvetítői eljárás és a tényleges döntéshozatal kapcsolatát. A környezetvédelmi közvetítés során születő megállapodás jellemzően nem köti a döntéshozót, de jó eséllyel figyelembe veszi azt, hangsúlyozza ezt a nem túl kedvező körülményt OPPERMANN és LANGER.⁵⁸¹ Ennek a körülménynek az ismerete azonban fontos a későbbi félreértések elkerülése végett.

Ugyan már volt róla korábban szó, de nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a közvetítői eljárás résztvevőit körültekintően kell kiválasztani. Elég ugyanis egyetlen fél vagy érdekelt meghívásának elmulasztása is ahhoz VIERING szerint, hogy a megállapodás elfogadottsági szintje ne legyen kielégítő.⁵⁸²

Fontos tisztázni továbbá a közvetítés sikere érdekében az eljárás résztvevőinek jogait és kötelezettségeit. Így lehet ugyanis elérni azt, hogy a résztvevők egyszerre legyenek aktív részesei a közvetítésnek és tartsák tiszteletben egymást és a vonatkozó jogszabályi követelményeket. Ennek megfelelően fontos például, hogy a közvetítésbe bevont szakértők csak azokban a kérdésekben foglaljanak állást, melyek megválaszolása szakterületükhöz kapcsolódik.⁵⁸³ Nem kívánatos ugyanis, hogy a közvetítői eljárás során érvényesülő kötetlenebb légkör oda vezessen, hogy a szakértő túlzottan befolyásolja az eljárást.

Elengedhetetlen továbbá a jogszabályi követelmények tisztázása és tiszteletben tartása is, nyomatékosítja OPPERMANN és LANGER. Kiemelik, hogy egyenes út vezet a környezetvédelmi közvetítés sikertelenségéhez, amennyiben a felek nem értik meg

⁵⁷⁸ FIETKAU *i.m.* 18.

⁵⁷⁹ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 338.

⁵⁸⁰ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 338.

⁵⁸¹ OPPERMANN – LANGER *i.m.* 34.

⁵⁸² ZILLEBEN *i.m.* 107.

⁵⁸³ ZILLEBEN *i.m.* 107.

rögtön az eljárás elején, hogy a jogszabályok kógens természetű rendelkezéseitől nem lehet eltérni, és ezt a kérdést vitássá teszik.⁵⁸⁴

VI.4.1.2. Az álláspontok kialakítása

A környezetvédelmi közvetítés következő eljárási szakaszában a felek kialakítják álláspontjaikat és javaslatokat tesznek arra, hogy milyen témák kerüljenek megvitatásra a közvetítői eljárás során.⁵⁸⁵ A környezetvédelmi közvetítői eljárások során felmerülő konfliktusok gyakran nem minden érdekeltet érintenek. FIETKAU szerint ezért egyes konfliktusok, témák megvitatására külön csoportban, idegen elnevezéssel workshop-on kerül sor.⁵⁸⁶

Egy-egy ilyen csoportba való meghívás feltétele lehet az, hogy az abban részt venni kívánó fél érdekei, pozíciója és így a téma megvitatási ajánlata is az adott csoporton belül megvitatásra kerülő témába illeszkedjen.⁵⁸⁷ A közvetítő feladata ezen eljárási szakasz végén, hogy a felektől érkező közvetítői eljárással kapcsolatos javaslatokat és észrevételeket akként tematizálja és illessze be a lefolytatandó közvetítői eljárásba, hogy az annak eredményeként születő üléstervezet ne legyen ellentétes az első szakasz során elért eredményekkel.⁵⁸⁸

Jelen eljárási szak másik fontos vonala az, amikor a közvetítő vagy közvetítői csapat felveszi a kapcsolatot mindazokkal, akiknek a részvétele lényeges a környezetvédelmi közvetítés során. ZILLEBEN szerint fontos az, hogy a közvetítő közölje a kapcsolatfelvételekor a közvetítői eljárás ezen kezdeti szakaszában már világos érdekeket és a felmerült konfliktus lehető legtöbb részletét.⁵⁸⁹ Így az eljárás későbbi résztvevői kialakítják a pozícióikat és kiválasztják azt a személyt, illetve személyeket, akik az érdekeiket képviselik a közvetítői eljárás során.⁵⁹⁰ Az előzőekben körülírt előzetes egyeztetések során a közvetítőnek el kell nyernie a felek bizalmát. Amennyiben a közvetítő pártatlanságához és szakmai hozzáértéséhez nem fér kétség, úgy jó esély mutatkozik arra, hogy a felek elfogadják a személyét. Amennyiben akár egyetlen

⁵⁸⁴ OPPERMAN – LANGER *i.m.* 35.

⁵⁸⁵ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 341.

⁵⁸⁶ FIETKAU *i.m.* 20.

⁵⁸⁷ OPPERMAN – LANGER *i.m.* 29.

⁵⁸⁸ OPPERMAN – LANGER *i.m.* 29.

⁵⁸⁹ ZILLEBEN *i.m.* 107.

⁵⁹⁰ ZILLEBEN *i.m.* 107.

résztevőnek is problémája merül fel a közvetítővel kapcsolatosan, célszerű új közvetítőt keresni az eljárás sikeressége érdekében.⁵⁹¹

A következő fontos lépés a résztvevők számának optimalizálása és az egyes közvetítői ülések résztvevői körének meghatározása. Ez a gyakorlatban egy igen komoly kihívást jelent, amivel a közvetítőnek kell megbirkóznia. Egy környezetvédelmi közvetítés során nehéz meghatározni HANS-UWE és WOLFGANG szerint, hogy mennyi az a maximális szám, amennyi résztvevővel hatékonyan együtt lehet még dolgozni.⁵⁹²

Első lépésként a közvetítőnek fel kell mérnie az OPPERMANN és LANGER közös tanulmányában foglaltak szerint, hogy mennyi résztvevője lesz a közvetítői eljárásnak.⁵⁹³ Amennyiben ez a szám a kívánatot meghaladja, szükséges közölni a felekkel, hogy ne képviselőcsoportokat delegáljanak, hanem képviselőket. Amennyiben elkerülhetetlen az, hogy a közvetítésbe nagyszámú résztvevő kerüljön bevonásra, úgy célszerű az üléseket úgy megszervezni, hogy az adott ülésen megvitatásra kerülő témában érdekelt felek kerüljenek csak meghívásra. Az is lehetséges – és talán az előzőknél kívánatosabb megoldás is –, hogy az adott téma köré szerveződő ülésen jelen legyen minden résztvevő megfigyelőként, azonban csak az adott kérdésben érdekeltek szólhassanak hozzá a megbeszéléshez.⁵⁹⁴

A környezetvédelmi közvetítői eljárás ezen szakaszában az eljárás sikerességének előmozdítása érdekében számos körülményre kell figyelemmel lenni. A közvetítői eljárás sikerességének előmozdítása érdekében ugyanis szükséges HANS-UWE és WOLFGANG szerint minél pontosabban meghatározni a közvetítői megbeszélések keretét – azaz, hogy miről is lesz szó –, továbbá felvázolni a lehetséges megoldásokat valamennyi problémára.⁵⁹⁵

Annak meghatározása, hogy miről essen szó egy közvetítői ülés során, kulcsfontosságú, hiszen így lehet elkerülni, hogy parttalanná váljanak a megbeszélések. Mivel a környezetvédelmi közvetítői eljárás a már korábban említettek miatt – gondolva itt elsősorban a vonatkozó gyakran kógens tartalmú jogszabályi előírásokra – behatárolt, ezért fontos az olyan megoldási javaslatokban való gondolkodás, melyek valóban megvalósíthatók.⁵⁹⁶

⁵⁹¹ ZILLEBEN *i.m.* 107.

⁵⁹² HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 342.

⁵⁹³ OPPERMANN – LANGER *i.m.* 36.

⁵⁹⁴ OPPERMANN – LANGER *i.m.* 29.

⁵⁹⁵ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 343.

⁵⁹⁶ OPPERMAN – LANGER *i.m.* 38.

Ez azonban korántsem egyszerű feladat. Amennyiben nagyon leszűkül a jogszabályoknak megfelelő megoldások köre, akkor a közvetítői eljárás már nem tudja betölteni a célját, és egy döntés jóváhagyási eljárásról lesz szó, figyelmeztet tanulmányában FIETKAU, aki arra is következtet, hogy amennyiben viszont túl tágan hagyják a lehetséges megoldások körét, akkor pedig könnyen ideológiai viták alakulhatnak ki.⁵⁹⁷

A közvetítői eljárás jelen cím alatt tárgyalt szakaszától bocsátkoznak a felek egymással tárgyalásokba, megbeszélésekbe. Innentől kezdve kell ügyelni arra is, hogy a megbeszélések során a felek ugyan nyitottan álljanak egymáshoz, de fennmaradjon az egészséges bizalmatlanság.⁵⁹⁸ Ez azért fontos, hogy a születő megállapodás valóban a felek érdekeit tükrözze.

VI.4.1.3. A közvetítői ülések

A környezetvédelmi közvetítés jelen fejezetben elemzett modelljének harmadik eljárási szakaszában kerül sor a közvetítői ülésekre. HANS-UWE és WOLFGANG megállapítja, hogy ezen eljárási szak akkor veszi kezdetét, amikor valamennyi résztvevő elfoglalja a helyét az első közvetítői ülésen.⁵⁹⁹ Az első ülésen mindenekelőtt meghatározásra kerül az az eljárásrend, mely mentén lefolytatásra kerülnek az ülések.⁶⁰⁰ Az eljárásrendről való egyeztetést segíti, hogy az előzetes megbeszélések során arról már nagyvonalakban megállapodtak a felek.

Az eljárásrendről való megállapodás több pusztán formaiságnál FIETKAU véleményét alapul véve, hiszen annak betartása a felek részéről a közvetítői eljárás sikerességének fontos záloga.⁶⁰¹

A soron következő mozzanata a környezetvédelmi közvetítői eljárásnak a döntés szempontjából releváns információk ismertetése, mely számos módon történhet, részletezi a következők szerint ZILLEBEN:

- meghallgatások és felszólalások útján;
- esetleges szakértői vélemények bemutatásával és magyarázatával;
- közös fogalmak kidolgozása útján, mely könnyíti a későbbi kommunikációt.⁶⁰²

⁵⁹⁷ FIETKAU *i.m.* 21.

⁵⁹⁸ OPPERMAN – LANGER *i.m.* 39.

⁵⁹⁹ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 345.

⁶⁰⁰ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 345.

⁶⁰¹ FIETKAU *i.m.* 23.

⁶⁰² ZILLEBEN *i.m.* 107.

A döntés szempontjából releváns információk birtokában a közvetítői eljárás során résztvevő valamennyi fél – gondolva itt elsősorban az erőforrások szempontjából kedvezőtlenebb helyzetben lévő résztvevőkre – megalapozottabban tud részt venni a közvetítői eljárás során születő megállapodás kidolgozásában.⁶⁰³

A környezetvédelmi közvetítői üléseken résztvevő szakértőkre fontos feladatok hárulnak az eljárás e szakaszában is. Azon túl, hogy megválaszolják a nekik címzett és a szakterületükhöz kapcsolódó kérdéseket, fontos, hogy szakértelmükkel támogassák az eljárást. Ebben a körben kiemelten fontos, hogy ismertessék álláspontjukat, amennyiben az szükséges ahhoz, hogy a közvetítői eljárás során születő döntés kivitelezhető, végrehajtható legyen.⁶⁰⁴

Fontos azonban hangsúlyozni a közvetítés lényegi elemeire való tekintettel álláspontom szerint, hogy a szakértő, illetve a szakértői csapat csak olyan körben nyilvánítson véleményt, ahol az valóban segíti az eljárást és szükséges a megállapodás megkötése körében.

Amint valamennyi fél birtokában van a döntés kialakítása szempontjából releváns információknak, sor kerülhet a döntési lehetőségek kidolgozására. A döntési lehetőségek résztvevők általi közös értékelése és a megállapodás kidolgozása komoly kihívást jelent. A közvetítői ülések célja nem más, minthogy egy kölcsönösen előnyös, de legalább mindenki számára elfogadható megoldás szülessen. A születő megállapodással szemben alapvető követelmény HANS-UWE és WOLFGANG meglátása szerint, hogy a felek érdekei lehetőleg azonos súllyal essenek latba.⁶⁰⁵

Abban a körben, hogy a születő megállapodáshoz szükséges minimális konszenzus mértéke mekkora, fontos szerepe van annak OPPERMAN és LANGER szerint, hogy az előző eljárási szakaszok során milyen szabályok kerülnek lefektetésre.⁶⁰⁶ Az első két kezdeti eljárási szakasz során ugyanis a felek meghatározhatják, hogy milyen feltételek mellett tudnak hozzájárulni a születő megállapodáshoz. Ezen feltételek egyfajta minimum elvárásként szolgálhatnak. A harmadik eljárási szakasz során jelentős kihívást jelent, hogy a feleket különböző felhatalmazási szinttel rendelkező képviselők között megállapodás születhessen.⁶⁰⁷ A közvetítőre fontos feladat hárul a közvetítői ülések befejeztével: a felek által jóváhagyott megállapodást olyan formába kell öntenie, ami a leginkább kivitelezhető, végrehajtható. Amennyiben a közvetítő úgy találja, hogy az

⁶⁰³ ZILLEBEN *i.m.* 107.

⁶⁰⁴ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 345.

⁶⁰⁵ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 347.

⁶⁰⁶ OPPERMAN – LANGER *i.m.* 29.

⁶⁰⁷ OPPERMAN – LANGER *i.m.* 29.

elfogadott megállapodás nem végrehajtható, ismételten össze kell hívni a közvetítői ülést.⁶⁰⁸

A közvetítői ülések kapcsán érdemes szót ejteni egyes szervezési kérdésekről is. A környezetvédelmi közvetítés során ugyanis bizonyos feltételek biztosítása elengedhetetlen. Ebben a körben kiemelt figyelmet érdemel a közvetítői ülések helyszínének megválasztása, az ülések időtartamának és gyakoriságának kérdése, az ülések során tartandó szünetek gyakoriságának és hosszának meghatározása. A közvetítői ülések helyszínének megválasztása során figyelemmel kell lenni a résztvevők esetleges nagy számára és arra is, hogy lehetőleg semleges helyszín kerüljön kiválasztásra.⁶⁰⁹ Fontos még szót ejteni továbbá a közvetítői ülésen szükséges berendezési tárgyairól, mint például a prezentációs tábla vagy a kivetítő. A környezetvédelmi közvetítés során felmerülő témák komplexitására való tekintettel fontos lehet az is, hogy a felek megfelelő időt kapjanak a felkészülésre és a közvetítői ülések között ennek megfelelő mennyiségű idő teljen el. Nem ideális továbbá a közvetítés e speciális változatánál sem túl hosszú üléseket tartani, elkerülendő, hogy a felek kifáradjanak, emeli ki HANS-UWE és WOLFGANG.⁶¹⁰

A környezetvédelmi közvetítés sikerességének egyik fontos záloga, hogy a közvetítői ülések során, illetve azok eredményeképpen egy igazságos eljárás valósuljon meg. Egy igazságos eljárás tudja ugyanis biztosítani, hogy a születő megállapodást valamennyi fél magáénak érezhesse és a későbbiek során tartsa magát az abban foglaltakhoz.⁶¹¹

Az pedig, hogy a közvetítés eredményeképpen születő megállapodáshoz a későbbiekben valamennyi fél tartja magát, egy rendkívül vonzó körülmény a politikai döntéshozó számára, aki így a későbbiekben nagyobb valószínűséggel kezdeményez és finanszíroz majd környezetvédelmi közvetítői eljárást.⁶¹²

A környezetvédelmi közvetítői eljárás korábbi szakaszaiban kívánatos, hogy a felek szabadon gondolkozzanak, és megengedett bizonyos fokú „csapongása” is a gondolatmenetnek. Az eljárás e szakaszának sikeressége azonban határozottan megköveteli OPPERMANN és LANGER szerint, hogy a felek „csapongásának” legyenek bizonyos határai.⁶¹³ A közvetítőnek figyelemmel kell lennie arra a közvetítői ülések

⁶⁰⁸ OPPERMAN – LANGER *i.m.* 30.

⁶⁰⁹ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 348.

⁶¹⁰ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 348.

⁶¹¹ OPPERMANN – LANGER *i.m.* 41.

⁶¹² FIETKAU *i.m.* 25.

⁶¹³ OPPERMANN – LANGER *i.m.* 43.

során, hogy a felek valóban olyan irányú megbeszéléseket folytassanak, melyek a megállapodás kidolgozása körében jelentőséggel bírnak.

VI.4.1.4. A megállapodás átültetése a gyakorlatba

A környezetvédelmi közvetítői eljárás négylépcsős modelljének utolsó eljárási szakasza az úgynevezett átültetési szakasz. A környezetvédelmi közvetítés e szakaszában kerül sor a közvetítői eljárás eredményének megfelelő és végleges formába öntésére, továbbá a született megállapodás kommunikálására a döntéshozó irányába.⁶¹⁴

A környezetvédelmi közvetítés során született megállapodás „csupán” egy javaslat a tényleges döntéshozó irányába, magyarázza HANS-UWE és WOLFGANG, mely javaslat segítségével a döntéshozónak lehetősége nyílik egy minőségibb és magasabb elfogadottsági szintű döntés meghozatalára.⁶¹⁵

Ezen a helyen érdemes azonban felhívni a figyelmet, hogy Baden-Württemberg szövetségi tartomány 2015. január 1. napjától hatályos környezetvédelmi törvénye alapján már jogszabályi lehetőség van arra is, hogy a tényleges döntéshozatal környezetvédelmi közvetítői eljárás keretében történjen meg.

Az átültetési szakasz során született megállapodást kommunikálni kell a nyilvánosság irányába is. A közvetítő fontos feladata továbbá ezen eljárási szakaszban ZILLEBEN szerint, hogy a nyilvánosságtól illetve a tényleges döntéshozótól érkező esetleges kérdésekre válaszoljon.⁶¹⁶

A közvetítő, illetve a közvetítői csapat feladata az eljárás befejeztével, hogy egy úgynevezett záró dokumentációt is készítsen a megállapodás megszövegezésén túl. E dokumentációban összefoglalásra kerülnek a felek javaslatai és észrevételei. Törekedni kell arra, hogy a dokumentáció áttekinthető maradjon. Ennek a záró dokumentációnak az a szerepe, világít rá OPPERMANN és LANGER, hogy a döntéshozónak segítséget nyújtson a környezetvédelmi közvetítés eredményképpen születő megállapodás értelmezése során.⁶¹⁷ A döntéshozó továbbá ezen záró dokumentáció átolvasása során értheti meg, hogy milyen kompromisszumok és megfontolások húzódnak meg a született megállapodás mögött.⁶¹⁸

⁶¹⁴ OPPERMANN – LANGER *i.m.* 29.

⁶¹⁵ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 349.

⁶¹⁶ ZILLEBEN *i.m.* 93.

⁶¹⁷ OPPERMANN – LANGER *i.m.* 29.

⁶¹⁸ OPPERMANN – LANGER *i.m.* 29.

A környezetvédelmi közvetítés során születő megállapodás kommunikálása a nyilvánosság, valamint a döntéshozó irányába elsősorban a közvetítő feladata. Növeli azonban a jelen alcímben elemzett eljárási szakasz eredményességének esélyét, fejti ki HANS-UWE és WOLFGANG, ha sikerül a közvetítői eljárás résztvevői közül olyanokat „toborozni”, akik szintén részt vesznek az eredmények kommunikálásában.⁶¹⁹ Fontos feladat hárul a közvetítőre az eredmények döntéshozó irányába való közlése során is. A közvetítőnek ugyanis biztosítania kell a közvetítői eljárás résztvevőit, hogy véleményüket a döntéshozó megismerte és megfontolta. Nem szabad, hogy egyes csoportok úgy érezzék, mely szerint a döntéshozatal során a közvetítői eljárás folyamán kifejezésre jutatott álláspontjukat a döntéshozó figyelmen kívül hagyja. Így ugyanis nem beszélhetnénk OPPERMANN és LANGER szerint a politikainál vagy a hatóságinnál magasabb szintű, illetve minőségibb döntéshozatalról.⁶²⁰

A környezetvédelmi közvetítés résztvevőinek elégedettségét és így az eljárás sikerességét növeli, ha a döntéshozó hajlandóságot mutat arra, hogy megossza a döntése mögött meghúzódó indokokat. Itt elsősorban az lenne a kívánatos, hogy a döntéshozó egyfajta magyarázattal szolgáljon abban a helyzetben, mikor el kíván térni a közvetítés során született megállapodás egyes részeitől.⁶²¹

A gyakorlatban előfordulhat, hogy az eljárási szakaszokat nem lehet a maguk tisztaságában, a fentebb leírtak szerint végig vinni. Ez azonban nem jelenti természetesen azt OPPERMANN és LANGER szerint, hogy a környezetvédelmi közvetítést sikertelennek kellene nyilvánítani.⁶²² Ha például az első eljárási szakasz során a felek nem tudnának minden kérdésben megegyezni, amiben azon eljárási szakaszban egyébként célszerű, attól még folytatható a közvetítés. Egy későbbi szakaszban sorra kerülő teljes körű megállapodás ugyanis a korábbi hiányokat kiküszöbölheti, és eredményre viheti a folyamatot.⁶²³

⁶¹⁹ HANS-UWE – WOLFGANG *i.m.* 350 – 351.

⁶²⁰ OPPERMAN – LANGER *i.m.* 43.

⁶²¹ ZILLEBEN *i.m.* 93.

⁶²² OPPERMAN – LANGER *i.m.* 29.

⁶²³ OPPERMAN – LANGER *i.m.* 29.

VI.4.2. Környezetvédelmi közvetítés hat lépcsőben

VI.4.2.1. Az eljárás kezdeti szakasza

A környezetvédelmi közvetítés hatlépcsős modelljének első szakasza a felek kapcsolatba lépésétől a közvetítői szerződés megkötéséig tart. Ennek az előzetes egyeztetésnek a célja annak megállapítása, hogy az adott ügy alkalmas-e arra, hogy környezetvédelmi közvetítői eljárást folytassanak le benne. Ebben a szakaszban „ismerkednek” meg továbbá az eljárás résztvevői egymással, valamint egymás helyzetével. A résztvevők ekkor juttatják kifejezésre akarataikat és határozzák meg elvárásaikat a környezetvédelmi közvetítéssel kapcsolatosan.⁶²⁴

Nagyon fontos eltérés a magánjogi közvetítői eljáráshoz képest, hogy amíg azokban az eljárás eme előkészítő szakaszában nem vagy kevés szó esik a konfliktus tartalmát képező érdemi kérdésekről, addig a környezetvédelmi közvetítés során a problémás kérdések igen részletesen megvitatásra kerülnek. Ennek magyarázata az, hogy a közvetítő vagy közvetítő csapat előtt nem ismertek a konfliktus részletei, miközben a környezetvédelmi közvetítés átfogó előkészítést igényel, és ezért szükséges bizonyos kérdések minél korábbi tisztázása.⁶²⁵ A pártatlanság elvéből adódóan ideális esetben minden fél lehetőséget kap arra, hogy a konfliktust a saját szemszögéből ismertesse. Ez hozzájárul ahhoz is, hogy a felek jobban megismerjék egymás érdekeit és hozzáállását a konfliktushoz.

Mivel az eljárás résztvevői – mint ahogyan arról már korábban volt szó – általában emberek nagyobb csoportját képviselik, ezért szükséges ebben az eljárási szakban a visszacsatolási mechanizmusok tisztázása is.⁶²⁶

Az első szakasz lezárásaként születő közvetítői szerződésben olyan kérdések kerülnek tisztázásra, mint az eljárás alapja és célja, valamint a közös munka összehangolásának technikai kérdései. Szabályozásra kell, hogy kerüljön a költségek viselésének kérdése is, hiszen erre vonatkozóan nincs semmiféle jogszabályi előírás.⁶²⁷

⁶²⁴ http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Forschungsplattform/MasterThesis_Flughafen_mediation_12_11_2011.pdf (Letöltés dátuma: 2017. február 20.)

⁶²⁵ http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Forschungsplattform/MasterThesis_Flughafen_mediation_12_11_2011.pdf (Letöltés dátuma: 2017. február 20.)

⁶²⁶ http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Forschungsplattform/MasterThesis_Flughafen_mediation_12_11_2011.pdf (Letöltés dátuma: 2017. február 20.)

⁶²⁷ http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Forschungsplattform/MasterThesis_Flughafen_mediation_12_11_2011.pdf (Letöltés dátuma: 2017. február 20.)

Az önkéntesség elvéből következik, hogy a szerződést minden résztvevőnek alá kell írnia. Fontos az is, hogy a közvetítő bérmegállapodását is minden fél aláírja, mivel a közvetítő finanszírozásában részt nem vevő félre illetve felekre nem vonatkozik a megállapodás.⁶²⁸

VI.4.2.2. A megvitatásra kerülő témák kiválasztása

A második eljárási szakaszban kerül sor a megvitatandó témák kiválasztására. Főszabály szerint akkor kerülhet sor egy adott téma „felvételére,” ha az illeszkedik az eljárás első szakaszában meghatározott, közös célokhoz. Az eljárás sikere érdekében ebben a szakaszban minden résztvevőnek fel kell fednie valós akaratát. Fontos továbbá, hogy a témák meghatározása kellően semleges legyen azért, hogy minden résztvevő elfogadja azokat anélkül, hogy már az eljárás elején kényszerű kompromisszumok születnének. A téma illetve témák meghatározása kapcsán ügyelni kell arra is, hogy az adott kérdésben születendő megállapodás megvalósítható is legyen. Az eljárás folyamán a választott témakörökben lehetőség van a módosításokra.⁶²⁹

VI.4.2.3. A konfliktus feltárása

A harmadik eljárási szakaszban a konfliktus lényegének feltárása történik. Ez a szakasz akkor tekinthető sikeresnek, ha a felek készek mutatkoznak arra, hogy a többi résztvevő álláspontját is figyelembe vegyék.⁶³⁰ Az azonban természetesen nem szükséges, hogy a másik fél érdekeit a sajátjukkal szemben előnyben részesítsék. A cél az, hogy a felek megértsék egymás helyzetét és érdekeit.

VI.4.2.4. A megoldási alternatívák kidolgozása

Az eljárás következő szakaszában a felek megoldási lehetőségeket dolgoznak ki. A „fantáziának” ebben a körben a megvalósíthatóság szab határt. Olyan lehetséges megoldási módok is szóba kerülhetnek, melyek ugyan csak az egyik félnek

⁶²⁸http://static.springer.com/sgw/documents/1361050/application/pdf/w_44_5797.pdf (Letöltés dátuma: 2017. február 20.)

⁶²⁹http://static.springer.com/sgw/documents/1361050/application/pdf/w_44_5797.pdf (Letöltés dátuma: 2017. február 20.)

⁶³⁰ http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Forschungsplattform/MasterThesis_Flughafen_mediation_12_11_2011.pdf (Letöltés dátuma: 2017. február 20.)

előnyösek, azonban a többi fél kompenzálódik azáltal, hogy a megvalósítás ebben a körben számukra nem jár költségekkel. Ezen eljárási szak fontos feladata továbbá FÜRST meglátása szerint, hogy feltérképezze azokat a lehetséges megoldásokat, melyeket minden fél elutasít.⁶³¹

VI.4.2.5. A megoldási alternatívák értékelése

Az ötödik eljárási szakban a megoldási lehetőségek értékelése következik. FÜRST kiemeli munkájában, hogy az értékelés megkezdése előtt objektív kritériumokban kell megállapodniuk a feleknek, melyek mentén az értékelés zajlik.⁶³²

A környezetvédelemi közvetítés már érintett sajátossága, hogy a megoldások megvitatásához szükséges ismereteknek a felek gyakran nincsenek birtokukban, ezért külső szakértők bevonása válik szükségessé. Ideális esetben a felek közös megegyezéssel jelölik ki ezeket a szakértőket, illetve az eljárásban résztvevő tanácsadókat.⁶³³

Jelen eljárási szakasz következő lépése az, hogy a felek kijelölik azokat a megoldási lehetőségeket, amelyek mindannyiuk számára kedvezők vagy legalább elfogadhatók. Ki kell zárni azokat a verziókat, melyek egyes csoportok érdekeit egyértelműen sértik. Mindezek után meg kell vizsgálni, hogy az egyes kérdésekre vonatkozó megoldási variációk hogyan illeszthetők össze egy kivitelezhető javaslattá.⁶³⁴

VI.4.2.6. A megállapodás

Az eljárás utolsó szakaszában kerül sor a tárgyalásra, vagy ha szükséges, tárgyalásokra. FÜRST rámutat, hogy ebben az eljárási szakban állapodnak meg a felek egymással, és kerül sor a megállapodás gyakorlatba való átültetésére is.⁶³⁵

Azt, hogy a közvetítés eredményeképpen születő megállapodás milyen formában kerül rögzítésre, és annak milyen jogi kötőereje lesz, a közvetítői eljárás megindulásakor kötendő közvetítői szerződés rendezi. Ebben a szerződésben ideális

⁶³¹ FÜRST *i.m.* 81.

⁶³² FÜRST *i.m.* 83.

⁶³³ http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Forschungsplattform/MasterThesis_Flughafen_mediation_12_11_2011.pdf (Letöltés dátuma: 2017. február 20.)

⁶³⁴ http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Forschungsplattform/MasterThesis_Flughafen_mediation_12_11_2011.pdf (Letöltés dátuma: 2017. február 20.)

⁶³⁵ FÜRST *i.m.* 84.

továbbá szót ejteni arról, hogy a gyakorlati megvalósítás megállapodásszerű végrehajtását milyen ellenőrzési mechanizmusok biztosítják.⁶³⁶

A környezetvédelmi közvetítés kapcsán nem reális cél az, hogy minden kérdésben egyetértés, illetve megállapodás szülessen.⁶³⁷ Az előzőből következik, hogy eredményként értékelendő már az is, ha csak részben sikerül konszenzusra jutni. Nem szabad elfelejteni azt sem, hogy a döntési autonómia a hatóságok birtokában van, így a környezetvédelmi közvetítés eredménye csupán javaslat, amit a tényleges döntés meghozatala során figyelembe vehetnek a hatóságok.

Megemlítendő, hogy J. Clarence DAVIES álláspontja szerint a környezetvédelmi közvetítés egyáltalán nem építhető be a közigazgatási szervek döntéshozatali eljárásába.⁶³⁸ E nézőpont szerint a környezetvédelmi közvetítés célja nem maga a döntéshozatal, hanem az, hogy a felek meg tudják vitatni a konfliktusukat és elkerülhetővé váljanak a későbbi esetleges peres eljárások.⁶³⁹

⁶³⁶ http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Forschungsplattform/MasterThesis_Flughafen_mediation_12_11_2011.pdf (Letöltés dátuma: 2017. február 20.)

⁶³⁷ FÜRST *i.m.* 84.

⁶³⁸ DAVIES, J. Clarence. *Environmental ADR and Public Participation*, Valparaíso University Law Review, 2000/34, 389.

⁶³⁹ DAVIES *i.m.* 389.

VI.5. Esettanulmányok

Az alábbiakban négy eseten keresztül szemléltetem a környezetvédelmi közvetítés gyakorlatát, rávilágítva annak problémáira is. A választott esetek a német gyakorlat ismert esetei. Valamennyi eset alkalmas arra, hogy a környezetvédelmi közvetítés alkalmazásának egyes kérdéseit, problémáit szemléltesse. Delegációs és képviseleti problémák, az eljárástól elzárkózók és utólagosan elégedetlenkedők kérdése, a megállapodás kötelező erejének problémája és így tovább. Habár valamennyi eljárás sikertelennek tekinthető abból a szempontból, hogy az eredményük nem került teljes mértékben átültetésre, látni fogjuk, hogy mégis számos előnnyel járt a környezetvédelmi közvetítés lefolytatása.

VI.5.1. A frankfurti reptér esete

VI.5.1.1. Az esetről

A frankfurti reptér Európa legnagyobb teher- és második legnagyobb utasforgalmat lebonyolító reptere.⁶⁴⁰ Annak érdekében, hogy a forgalom „természetes” növekedését ki tudja szolgálni, már 1997-ben felmerült egy új felszállópálya építése. A legutolsó bővítésére a reptérnek 1984-ben került sor, de sem az emberek, sem a reptér üzemeltetője nem felejtették el az esetet. Az akkori bővítés körül rendkívül heves viták zajlottak, már-már „polgárháborús” állapotok alakultak ki.⁶⁴¹ A két bővítési hullám mögött meghúzódó indokok és érdekek azonosak voltak. A bővítést támogatók azzal érveltek, hogy az egész térség gazdasága profitál majd a fejlesztésből. A bővítést ellenzők szintén igen erős érveket tudtak felmutatni, mivel számos olyan környezeti vonatkozású probléma merült fel, mint a zaj és káros anyag kibocsátás növekedése, valamint a felszállópálya kialakításához szükséges területről történő fakivágás.⁶⁴²

⁶⁴⁰ http://www.forum-flughafen-region.de/fileadmin/files/Archiv/Archiv_Mediation-Dokumentation/Dokumentation_Mediation_Frankfurt_Leitfaden_2000.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 16.)

⁶⁴¹ http://www.forum-flughafen-region.de/fileadmin/files/Archiv/Archiv_Mediation-Dokumentation/Dokumentation_Mediation_Frankfurt_Leitfaden_2000.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 16.)

⁶⁴² http://www.forum-flughafen-region.de/fileadmin/files/Archiv/Archiv_Mediation-Dokumentation/Dokumentation_Mediation_Frankfurt_Leitfaden_2000.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 16.)

Kormányzati intézkedés eredményeképpen az ügyet környezetvédelmi közvetítésre utalták, mely eljárásban huszonegy érdekcsoport képviselői és három közvetítő vett részt.⁶⁴³ Az eljárás céljaként azt határozták meg, hogy kerüljön megállapításra, milyen módon valósítható meg a gazdasági szempontból nélkülözhetetlen fejlesztés a lehető legkisebb mértékű környezeti beavatkozással. Egy kivételével azonban minden helyi érdekcsoport és környezetvédelmi szervezet elhatárolódott a részvételtől, mivel ők azt akarták, hogy egyáltalán ne valósuljon meg a fejlesztés. Anna GEIS megjegyzi, hogy az eljárásban való részvételtől elzárkózók olyan érveket hoztak fel távolmaradásuk magyarázataként, minthogy a közvetítők elfogultak, és hogy nem tényleges egyeztetésekről van szó, hanem egy már megszületett döntés utólagos jóváhagyásról.⁶⁴⁴ A részvétel pedig nem kényszeríthető ki, hiszen az ideális környezetvédelmi közvetítés kiindulási alapja az önkéntesség.⁶⁴⁵

A környezetvédelmi közvetítői eljárás eredménye végül egy intézkedési csomag lett, melynek alapján a fejlesztés (2011-re) megvalósulhatott, azonban optimalizálták a meglévő kifutókat, betiltották az éjszakai járatokat, és zajvédelmi berendezéseket szereltek fel.⁶⁴⁶ Mivel a megállapodás jogilag nem kötelező érvényű, ezért az azzal elégedetlen „vesztes” résztvevők és az eljárástól távol maradók el is utasították azt. Ebben a körben kiemelendő, hogy a reptér üzemeltetői az éjszakai járattilalomról hallani sem akartak. Jól jellemzi az állapotot az akkoriban elhangzott kijelentés: „vége a közvetítésnek, kezdődhet a veszekedés.”⁶⁴⁷ Az eljárás sikertelenségének hátterében pedig paradox módon azok a helyi érdekképviselői csoportok és környezetvédő szervezetek álltak, akiknek érdekében állt volna a részvétel az eljárásban, tekintettel annak jelen dolgozatban ismertetett jellemzőire és céljaira.⁶⁴⁸

VI.5.1.2. A közvetítői eljárás értékelése

Az eset kapcsán kétségtelenül pozitív eredményként értékelendő, hogy született egy megállapodás, melynek hátterében egy bizonyos fokú konszenzus állt. Nagyban növeli

⁶⁴³ GEIS, Anna, *Umstritten aber Wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen Mediation*, HSKF-Report, 13/2003, 10.

⁶⁴⁴ GEIS, Anna, *Regieren mit Mediation – Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005., 19.

⁶⁴⁵ VOEBÜRGER, Petra – CLAUS, Fran, *Ablauf von Mediationsverfahren. Studienbrief Umweltmediation*, Förderverein Umweltmediation e.V., Bonn, 1999., 85.

⁶⁴⁶ GEIS, Anna, *Mediation. Verhandlungen im öffentlichen Bereich*. In: KERSTING, Norbert (szerk.): *Politische Beteiligung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008., 202.

⁶⁴⁷ <http://www.gruene-hessen.de/frankfurt/> (Letöltés dátuma: 2016. november 18.)

⁶⁴⁸ <http://www.gruene-hessen.de/frankfurt/> (Letöltés dátuma: 2016. november 18.)

az eljárás pozitív megítélését, hogy valamennyi aspektusa felmerült a bővítésnek, olyanok is, melyekről egy hagyományos döntéshozatali eljárás során nem esett volna szó. Érdekes álláspont mellett teszi le a voksát Gail BINGHAM, aki szerint az a körülmény, miszerint a sorozatos konfliktusok eredményeképpen a nyilvánosság felfigyelt a bővítés kapcsán felmerült kérdésekre, nagyobb értéket hordoz magában, mint magának a problémának a megoldása.⁶⁴⁹

A környezetvédelmi közvetítés eredményeképpen születő megállapodás csomag megállapításai ugyan nem bírtak kötelező erővel, utal rá GEIS, azonban bekerültek a tartományi fejlesztési terv preambulumba, mint célok, valamint egyfajta elvi iránymutatások.⁶⁵⁰ A környezetvédelmi közvetítést követő hatósági eljárás során pedig a megállapodás egyes elemeire hivatkoztak az eljárás résztvevői. Ebben a körben kiemelendő GOHL és HANS megítélése szerint, hogy gyengíti a távolmaradó környezetvédő csoportok hitelességét, és egyúttal az eljárás eredményességét erősíti, hogy még a részvételtől elzárkózók is hivatkoztak a környezetvédelmi közvetítői eljárás eredményeképpen létrejött megállapodás zajcsökkentéssel kapcsolatos rendelkezéseire.⁶⁵¹

Az eljárás negatívumaként értékelhető azonban, hogy a kezdeti problémafelvetés kapcsán nem alakult ki egységes álláspont, ezért nem minden érintett vett részt, akik a későbbiek során nem is ismerték el a megállapodást, tehát a született megállapodás elfogadottsági szintje nem volt kielégítő.⁶⁵²

A valamennyi érintett által jóváhagyott megállapodás elmaradásának hátterében több ok húzódik meg. Vizsgálandó ebben a körben a felek viszonya, amiről elmondható, hogy a hatóságok és a környezetvédő érdekcsoportok kapcsolatát a bizalmatlanság jellemzi. Különösen igaz ez jelen esetben, ahol a felek szemében a reptér 1984-es bővítésének kellemetlen eseményei látszódtak megismétlődni.⁶⁵³ A környezetvédelemmel foglalkozó szervezetek úgy vélték, hogy a hatóságok probléma megoldási képessége és akarata nem kielégítő, ezért megtagadták az eljárásban való

⁶⁴⁹ BINGHAM, Gail, *Resolving Environmental Disputes, A Decade of Experience*, The Conservation Foundation, Washington D.C., 1986., 66.

⁶⁵⁰ GEIS *Mediation. Verhandlungen im öffentlichen Bereich i.m.* 203.

⁶⁵¹ GOHL – HANS *i.m.* 103.

⁶⁵² http://www.forum-flughafen-region.de/fileadmin/files/Archiv/Archiv_Mediation-Dokumentation/Dokumentation_Mediation_Frankfurt_Leitfaden_2000.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 16.)

⁶⁵³ <http://www.ausbau.flughafen-frankfurt.com/faq/faq.html#ent> (Letöltés dátuma: 2016. november 16.)

részvételt.⁶⁵⁴ Úgy vélték, hogy gyenge helyzetben vannak jogilag és egyéb szempontokból is a hatóságokkal szemben, és nem akartak lemondani az elégedetlenség kifejezésének „hagyományos eszközeiről,” mint például a nyilvános tiltakozások szervezéséről. Sokan azért utasították el a környezetvédelmi közvetítői eljáráson való részvételt, mert azt a központi kormányzat rendelte el, és nem önkéntes alapon indult.⁶⁵⁵

Látni kell jelen ügy kapcsán azt is GEIS szerint, hogy a megállapodás csomag nem teljes, mivel maradtak nyitott kérdések, mint az új kifutó pontos helye vagy a zajcsökkentő berendezések és az éjszakai járat tilalom körüli kérdések kidolgozása.⁶⁵⁶ A megoldási javaslat kidolgozatlansága is hivatkozási alapul szolgált az átültetést ellenzők számára.⁶⁵⁷ Az eljárás során továbbá a politika túlzott mértékben volt jelen, ami korlátozta az eljárás nyitottságát, illetve behatárolta a lehetséges eredményeket.⁶⁵⁸

VI.5.2. Stuttgart 21

VI.5.2.1. Az esetről

A stuttgarti vasútállomás felújításának, illetve átalakításának tervét először 1994-ben hozták nyilvánosságra. Az átalakítás háttérében az húzódott meg, hogy a 19. században épült monumentális fejpályaudvarok a 20. század végére egyre inkább elavultnak számítottak.⁶⁵⁹ A tervcsomag a *Bahnhof 21* nevet kapta, ahol a szám a 21. századot jelenti. Innen ered a *Stuttgart 21* elnevezés, mely a Stuttgart városában tervezett átalakításokat jelöli.⁶⁶⁰

Ezen a ponton kell megjegyezni, hogy a szakirodalom felváltva használja a szóban forgó eset kapcsán a környezetvédelmi közvetítés (*Umweltmediation*) és a döntőbíráskodás (*Schlichtung*) szavakat. Jelen esetben VOSS kiemeli, hogy az eljárás lényegi elemeit vizsgálva sokkal inkább környezetvédelmi közvetítésről van szó, hiszen

⁶⁵⁴ HOLZINGER, Katharina, *Evaluating Environmental Mediation: Mediation in the Waste Management Programme of Neuss County, Germany. Results of a Participant Survey*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin, 1997., 2–3.

⁶⁵⁵ GEIS *Regiren mit mediation...* i.m. 18.

⁶⁵⁶ GEIS *Mediation. Verhandlungen im öffentlichen Bereich* i.m. 202.

⁶⁵⁷ <http://www.mediation-flughafen.de/ergebnisse.php3> (Letöltés dátuma: 2016. november 18.)

⁶⁵⁸ <http://www.mediation-flughafen.de/ergebnisse.php3> (Letöltés dátuma: 2016. november 18.)

⁶⁵⁹ http://vonattal-termeszetesen.blog.hu/2014/09/12/a_stuttgart (Letöltés dátuma: 2017. január 10.)

⁶⁶⁰ A Stuttgart 21 egy tervezett közlekedés- és városfejlesztési projekt, amely a stuttgarti vasúti csomópont teljes átépítését és újjászervezését tartalmazza. A Wendlingen–Ulm nagysebességű vasútvonallal együtt hivatalosan Bahnprojekt Stuttgart–Ulmnak nevezik a projektet.

az eljárást vezető nem volt döntési pozícióban, ami nélkülözhetetlen jellemzője a döntőbíráskodásnak.⁶⁶¹

Amikor 2010 februárjában meg kívánták kezdeni a kivitelezési munkálatokat, a lakosság heves tiltakozásba kezdett.⁶⁶² Külön említését érdemel, hogy a felújítási projekt már korábban „átment” minden demokratikus érdekegyeztetési fórumon. Nem túlzás azt állítani, hogy a város joggal érezhette úgy, hogy minden szempontból jogosult megkezdeni a munkálatokat.

Miután a tüntetések nem hagytak alább, az ügy közvetítői eljárásra utalásáról döntöttek. A közvetítői eljárásban összesen tizenhét fél és egy közvetítő vett részt.⁶⁶³

A 2010 októberétől 2010 novemberéig megtartott, összesen kilenc ülésen olyan témák voltak terítéken, mint a projekt gazdasági jelentősége, alternatívák keresése és a környezeti hatások vizsgálata. A közvetítői eljárás során tisztázandó kérdések igen komplexek voltak, és széleskörű bizonyítási eljárás lefolytatását igényelték.⁶⁶⁴ A német vasúttársaság kötelezettséget vállalt arra vonatkozóan, hogy egy szimulációs program segítségével modellezi azt, hogy a tervezett beruházás eredményeképpen harminc százalékos forgalomnövekedés válik elérhetővé a közlekedés minőségének romlása nélkül. Ennek a szimulációnak a célja az elérhető gazdasági növekedés konkrét adatokkal való alátámasztása volt.⁶⁶⁵

A projekt másik eleme egy teljesen új pályarendszer kialakítása Ulm irányában.⁶⁶⁶ Ennek az új vasúti pályának a kivitelezése és az egyéb szükséges átalakítások rengeteg fa kivágását tették szükségessé, és a zajterhelés is szükségszerűen nőtt volna az új nyomvonal miatt. Szintén részletesen vizsgálták azt, hogy miként lehet csökkenteni az előzőek mértékét. Mivel az állomás és a sínpályák egy része a föld alá kerül, a felszabaduló ingatlanok sorsáról is sok szó esett. A lakosság és a környezetvédők igénye az volt, hogy kerüljön kialakításra minél több park ezeken a területeken. Kérték továbbá azt is, hogy a felszabaduló területeken épülő lakások ára ne legyen eltúlzott.⁶⁶⁷

⁶⁶¹ VOSS *i.m.* 133.

⁶⁶² <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/mappus-stuttgart-21-erklaerung-schwaetza-schwaetza-bahnhof-baua-a-721673.html> (Letöltés dátuma: 2016. november 18.)

⁶⁶³ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/mappus-stuttgart-21-erklaerung-schwaetza-schwaetza-bahnhof-baua-a-721673.html> (Letöltés dátuma: 2016. november 18.)

⁶⁶⁴ http://www.schlichtung-s21.de/fileadmin/schlichtungs21/Redaktion/pdf/101130/2010-11-30_Schlichterspruch_Stuttgart_21_PLUS.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 18.)

⁶⁶⁵ http://www.schlichtung-s21.de/fileadmin/schlichtungs21/Redaktion/pdf/101130/2010-11-30_Schlichterspruch_Stuttgart_21_PLUS.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 18.)

⁶⁶⁶ http://www.schlichtung-s21.de/fileadmin/schlichtungs21/Redaktion/pdf/101130/2010-11-30_Schlichterspruch_Stuttgart_21_PLUS.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 18.)

⁶⁶⁷ http://www.schlichtung-s21.de/fileadmin/schlichtungs21/Redaktion/pdf/101130/2010-11-30_Schlichterspruch_Stuttgart_21_PLUS.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 18.)

A közvetítés eredményképpen végül egy *Frieden in Stuttgart* elnevezésű programterv született. A terv legfontosabb eredménye VOSS – BUNTENBROICH meglátása alapján az, hogy az új állomás kombinált kialakítású lesz.⁶⁶⁸ Ez azt jelenti, hogy a távolsági vonatok a föld alatt közlekednek, a tartományi járatok pedig a föld felszínén. Ezen túl egyes vágányok megőrzik a fejpályaudvari jelleget, míg a többi tranzit vágánként szolgál majd. A programterv alapján a vasútállomás feletti rész zöldövezetté válik.

A projekt kivitelezését a közvetítést követően meg kívánták kezdeni, azonban ismét heves tiltakozások következtek be, mivel a lakosság megpróbálta a Stuttgart központjában elhelyezkedő tér, a *Schlossgarten* területén megakadályozni a fakivágásokat. Végül a projekt megvalósítását évekkel később kezdték el, és véglegesen csak 2022-re fejezik be.⁶⁶⁹

VI.5.2.2. A közvetítói eljárás értékelése

Álláspontom szerint jól látszik, hogy a környezetvédelmi közvetítés folyamatos és gyors fejlődésen megy át. A frankfurti reptér esete óta alig több mint öt év telt el, ennek ellenére sok pozitív változás volt tapasztalható a Stuttgart 21 ügyében. Egyrésről nem voltak már delegációs problémák és a meghívottak sem zárkóztak el a részvételtől. Másrésről az eljárás során sokkal érdemibb kérdések kerültek megvitatásra, mint a frankfurti reptér esetében, mutat rá VOSS és BUNTENBROICH.⁶⁷⁰

A környezetvédelmi közvetítés eredményképpen született megállapodás nem kötelező erejű, azonban az eljárás ennek ellenére sem tekinthető sikertelennek. Az eljárás eredményeként ugyanis a projekt kivitelezése zöldebb úton halad, és összességében a lakosság is jobban elfogadja azt. Így el lehet mondani, hogy a környezetvédelmi közvetítói eljárás elérte a célját azzal, hogy magasabb színvonalú, társadalmilag elfogadottabb döntés született. Az eljárás érdemét növeli továbbá, hogy jogi kötőerő hiányában is, sokan felhívták a későbbiekben a megállapodásban foglaltakat.⁶⁷¹

⁶⁶⁸ VOSS – BUNTENBROICH *i.m.* 133.

⁶⁶⁹ http://www.schlichtung-s21.de/fileadmin/schlichtungs21/Redaktion/pdf/110729/frieden_in_stuttgart.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 18.)

⁶⁷⁰ VOSS – BUNTENBROICH *i.m.* 134.

⁶⁷¹ <http://gea.de/nachrichten/politik/stuttgart+21+buendnis+geht+gegen+baumfaellarbeiten+vor.2421253.htm> (Letöltés dátuma: 2016. november 5.)

A létrejött megállapodás tiszteletben tartásának elmaradása három okra vezethető vissza. Egyrészt az, hogy a német kormány mindenáron meg akarta valósítani a projektet, mégpedig a saját elképzelései szerint. Erre pedig jó oka volt, hiszen ebben az időben több nagyváros is, mint Zürich vagy Salzburg, hasonló fejlesztéseket hajtott végre, amiből igen sokat profitáltak.⁶⁷² Ezt a körülményt a környezetvédelmi közvetítői eljárás többi résztvevője pontosan tudta, így csökkent az eljárás hitelessége, illetve az annak érdemi voltába vetett bizalom.

Másrészről akadályozó tényező volt a döntés kötelező erejének hiánya.⁶⁷³ A közvetítő már a megbeszélések kezdetén leszögezte, hogy nem vitás az, hogy a közvetítői eljárás eredményeképpen nem jöhet létre jogilag kötelező erejű megállapodás, azonban egyértelműen lesznek politikai következmények.⁶⁷⁴ Az esetleges kételyeket, miszerint a környezetvédelmi közvetítés eredménye kötelező-e, maga a tartományi bíróság oszlatta el, mikor kimondta, hogy a megállapodás jogilag nem kikényszeríthető.⁶⁷⁵

Harmadrészről pedig a frankfurti esethez hasonlóan itt is voltak elégedetlen „vesztesek,” hiszen nem beszélhetünk jelen esetben sem teljes egészében „nyertes-nyertes” helyzetről.⁶⁷⁶

VI.5.3. Hechingen – Bodelshausen ipari park

VI.5.3.1. Az esetről

A Hechingen – Bodenhausen városai között elhelyezkedő ipari park létesítése kapcsán felmerült vita jó példa a várostervezési és településrendezési konfliktusok körében lefolytatott környezetvédelmi közvetítői eljárásra. A következőkben ismertetésre kerülő eset bemutatása azért is fontos – visszautalva itt a dolgozat korábbi megállapításaira –, mivel manapság a településrendezés körben felmerült konfliktusok feloldása körében alkalmazzák legnagyobb gyakorisággal a környezetvédelmi közvetítői eljárást.

⁶⁷² VOSS – BUNTENBROICH *i.m.* 134.

⁶⁷³ VOSS – BUNTENBROICH *i.m.* 136.

⁶⁷⁴ http://www.schlichtung-s21.de/fileadmin/schlichtungs21/Redaktion/pdf/101130/2010-11-30_Schlichterspruch_Stuttgart_21_PLUS.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 18.)

⁶⁷⁵ <http://vgstuttgart.de/pb/,Lde/Klage+der+Stuttgarter+Netz+AG+gegen+den+Abbau+des+Gleisvorfeldes+im+Rahmen+von+S+21++bleibt++ohne+Erfolg/?LISTPAGE=1217876> (Letöltés dátuma: 2016. november 18.)

⁶⁷⁶ <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.stuttgart-21-fuenf-jahre-nach-der-schlichtung-geisslers-umstrittener-schlichterspruch.b63ae571-591d-49c8-8d33-a63ff6c895e1.html> (Letöltés dátuma: 2016. november 18.)

OPPERMAN és LANGER hangsúlyozzák, hogy a konfliktus kiindulási alapja a németországi Neckar–Alb régióban az 1990-es években végbemenő struktúraváltás, mely eredményeképpen a korábban uralkodó mezőgazdaságról az iparra kezdett el áthelyeződni a hangsúly.⁶⁷⁷ Ennek megfelelően Hechingen és Bodenhauseen városai között új ipari park létesítése iránt indultak meg az egyeztetések.

Christian DILLER tanulmányában részletezi, hogy az ipari park létesítését kívánó tartományi vezetés a régió versenyképességének megőrzésével érvelt, továbbá azzal, hogy új munkahelyek teremtésével akadályozható meg a fiatalok elvándorlása a területéről. Az ipari park létesítését ellenzők között fellelhetők a környezetvédők, valamint Hechingen és Bodenhauseen városainak lakossága.⁶⁷⁸ A környezetvédő szervezeteket leginkább az a körülmény aggasztotta, hogy a projektet kivitelezni kívánó tartományi vezetésnek nem állt szándékában a természettől elvett területet máshol „visszaadni”, holott ezt megkívánták a hatályos szabályok. Ez aggodalomra adott okot nem csak a szóban forgó projekt kapcsán, hanem a jövőre vonatkozólag is.⁶⁷⁹

A környezetvédők ugyanis azt gondolták, hogy ha ilyen formában megvalósul a projekt, akkor a jövőben semmi nem szabhat határt a zöld területek rovására menő iparosításnak és területrendezésnek.⁶⁸⁰ Hechingen és Bodenhauseen városainak lakossága szintén erős érveket tudott felsorakoztatni: nem akarták egyrészt, hogy megváltozzon a tájkép, másrészt pedig a területen, ahová az ipari parkot tervezték, állt egy nemzeti emlékmű, mely elmozdítását szintén nem kívánták.⁶⁸¹ A környezetvédelmi közvetítés minisztériumi kezdeményezéssel és támogatással valósult meg 1998 áprilisa és 1999 februárja között.⁶⁸² Abban részt vettek Hechingen és Bodenhauseen városainak polgármesterei és lakosságaik képviselői, több környezetvédelemmel foglalkozó szervezet és Neckar–Alb régió képviselője, a közvetítői csapat pedig kéttagú volt.⁶⁸³

A közvetítői csapat nem volt könnyű helyzetben, ugyanis a projekt megvalósítását kívánó tartományi vezetés hallani sem akart arról, hogy az ipari park nem épül meg. A környezetvédő szervezetek képviselői és a helyi lakosság szintén igen elzárkózó volt. DILLER az eljárás pozitívumai körében kiemeli, hogy a közvetítői csapatnak sikerült

⁶⁷⁷OPPERMANN – LANGER *i.m.* 52.

⁶⁷⁸DILLER, Christian, *Zwischen Netzwerk und Institution*, Springer Fachmedian Wiesbaden GmbH, Berlin 2002., 230.

⁶⁷⁹DILLER *i.m.* 231.

⁶⁸⁰OPPERMAN – LANGER *i.m.* 52.

⁶⁸¹OPPERMAN – LANGER *i.m.* 53.

⁶⁸²OPPERMAN – LANGER *i.m.* 56.

⁶⁸³OPPERMAN – LANGER *i.m.* 56.

végül úgy megfogalmazni a kezdeti kérdéseket és az első közvetítői ülés meghívóját, hogy valamennyi fél hajlandó volt részt venni az eljárásban.⁶⁸⁴

OPPERMANN és LANGER felhívják arra a figyelmet, hogy a közvetítői eljárás megindulásakor már folyamatban volt a tényleges döntéshozatali eljárás is, ami jelen esetben a településrendezési terv módosítása iránti eljárás volt. Álláspontjuk szerint ez egy relatíve gyorsan lezajló eljárásnak tekinthető, ezért a közvetítői eljárás lefolytatásával ésszerű keretek között, de sietni kellett.⁶⁸⁵

A közvetítői ülések kezdetével a feleknek sikerült elfogadniuk egy, a közvetítői eljárás lefolytatására vonatkozó eljárásrendet és ütemtervet. DILLER rámutat, hogy az eljárás kezdetén vitás volt még a meghívottak részvételi jogosultsága a közvetítői ülések során, továbbá a média jelenléte az üléseken.⁶⁸⁶ Végül sikerült ebben a körben is megállapodásra jutni.⁶⁸⁷ A média az üléseken nem vehetett részt, amiről a résztvevők a kötetlen eszmecsere biztosítása végett döntöttek így.

Az előzetes kérdések tisztázását követően megindulhattak az érdemi tárgyalások. Ebben a körben a legfontosabb téma a tervezett ipari park környezeti hatásvizsgálatának kérdése volt. A hatásvizsgálat során modellezték azt is, hogy az ipari park megépülésével hogyan fog a tájkép megváltozni. DILLER megjegyzi, hogy a modellezés eredményeképpen jelentős előrelépést sikerült elérni, mivel a kivitelező már rögtön ezen a ponton belátta, hogy egy bizonyos magasság felett nem létesíthetők épületek anélkül, hogy a tájkép jelentősen és negatív irányban ne változna.⁶⁸⁸

DILLER sajnálattal jegyzi meg, hogy a közvetítői ülések során nem sikerült feloldani azt az alapvető konfliktust, ami a beruházó és a környezetvédelmi csoportok, valamint a lakosság között húzódott meg.⁶⁸⁹ Ezért a konfliktus egészét feloldó megállapodás nem született, azonban sikerült egy rész-megállapodást kötni.

A közvetítői eljárás eredményét a közvetítői csapat kommunikálta a nyilvánosság irányába. A sajtótájékoztatóra a közvetítői eljárás valamennyi résztvevője meghívást kapott. A közvetítői eljárás során született rész-megállapodást végül figyelembe vették a döntéshozatal során, és így az ipari park létesítésére az eredeti tervekhez képest környezet- és tájképkímélőbb módon került sor.

⁶⁸⁴ DILLER *i.m.* 232.

⁶⁸⁵ OPPERMAN – LANGER *i.m.* 56.

⁶⁸⁶ DILLER *i.m.* 233.

⁶⁸⁷ DILLER *i.m.* 233.

⁶⁸⁸ DILLER *i.m.* 233.

⁶⁸⁹ DILLER *i.m.* 233.

VI.5.3.2. A közvetítői eljárás értékelése

A lefolytatott környezetvédelmi közvetítői eljárás elvitathatatlan előnyeinek egyike, hogy az elfogadott megállapodásban – ami ugyan nem oldotta fel teljesen a konfliktust – sikerült a felek eljárás során rögzült álláspontjait összefoglalni. Így a politikai döntéshozó már a felek letisztult, kikristályosodott álláspontjait ismerhette meg és vette figyelembe a döntéshozatal során, hangsúlyozza OPPERMANN és LANGER.⁶⁹⁰ Ez a körülmény mindenképpen figyelemre méltó, hiszen aligha lenne arra lehetőség a politikai, hatósági döntéshozatali eljárás során, hogy a felek álláspontját a döntéshozók teljes körűen megismerjék. Amennyiben a döntéshozatal során igyekszik a döntéshozó minél teljesebb körűen figyelemmel lenni a különböző érdekekre, emeli ki DILLER, úgy a későbbiek során perek és hatósági eljárások előzhetők meg.⁶⁹¹

A közvetítői eljárás pozitív eredményeként értékelhető továbbá, hogy a felek egymáshoz való viszonya jelentősen megváltozott, mégpedig egy javuló tendencia figyelhető meg. Ennek a körülménynek pedig hosszútávon is számos előnye mutatkozott meg OPPERMANN és LANGER szerint, hiszen a tartományi szintű érdekegyeztetés minősége sokat javult, ami későbbi hasonló jellegű ügyek megvitatása során meg is mutatkozott.⁶⁹²

A konfliktus valamennyi szegmensére kiterjedő megállapodás elmaradása mögött alapvetően az a körülmény áll, hogy a felek egyike sem mutatott hajlandóságot a kezdeti pozíciójának feladására. A kivitelező már az eljárás kezdetén kinyilatkoztatta, hogy az ipari park létesítésétől nem fog eltekinteni, ami a lakosság és a környezetvédelmi csoportokban ellenszenvet váltott ki, amit nem sikerült a megállapodás megkötéséhez szükséges mértékben feloldani a közvetítői eljárás során sem.⁶⁹³

VI.5.4. A baromfitartók esete

VI.5.4.1. Az esetről

Az előzőekben ismertetett esetektől eltérően jelen alcím alatt nem egy nagy beruházás kapcsán felmerült konfliktus következtében lefolytatott környezetvédelmi

⁶⁹⁰ OPPERMANN – LANGER *i.m.* 56.

⁶⁹¹ DILLER *i.m.* 234.

⁶⁹² OPPERMANN – LANGER *i.m.* 58.

⁶⁹³ OPPERMANN – LANGER *i.m.* 58.

közvetítői eljárás kerül bemutatásra. A környezetvédelmi közvetítői eljárás alapjául szolgáló konfliktus baromfitartók és állatvédők között merült fel Ausztriában. A következőkben feldolgozandó eset hivatott szemléltetni, hogy a környezetvédelmi közvetítés milyen széles körben nyerhet alkalmazást.

A konfliktus kiindulási alapja az volt, hogy az osztrák baromfitermelők versenyképességük megóvása érdekében vívott harcukban szembekerültek különböző állatvédő szervezetek képviselőivel és bizonyos európai uniós állattartásra vonatkozó szabályokkal.⁶⁹⁴ Az osztrák baromfitermelők annak köszönheték kedvező helyzetüket az osztrák tojáspiacon, hogy feltüntethették a termékeiken az „állatbarát” megnevezést. Ennek a feltétele pedig az volt, hogy a baromfit a vonatkozó szabályoknak megfelelően, a lehető legállatbarátabb körülmények között tartották, illetve tartják.⁶⁹⁵

A nagyüzemi baromfitartók telepein azonban gyakori problémává vált, hogy az összezárt baromfik csipkedték egymás tollát, ami az egyedek sérüléséhez és nem ritkán kannibalizmushoz vezetett. Ez a baromfitartó gazdák számára jelentős veszteségeket és sok kellemetlenséget okozott. A gazdák a megoldást a baromfik csőrének megrövidítésében látták. Az állatvédők azonban úgy vélték, hogy amennyiben a gazdák megcsönkítják az állatokat, a továbbiakban nem lesznek jogosultak termékeiken az „állatbarát” megnevezést feltüntetni.⁶⁹⁶ A konfliktust mindkét fő résztvevői csoport nagyon érzelmesen élte meg, és álláspontjaik igen rögzültnek tűntek első olvasatban.

A környezetvédelmi közvetítői eljárást az az állatvédelmi hatóság kezdeményezte, mely feladata többek között a csőrcsönkítási tilalom ellenőrzése és az állatbarát minősítés megítélése volt. A közvetítői eljárás résztvevőinek köre rendkívül színes volt. Helyet kaptak a közvetítői üléseken a gazdák képviselői, az állatvédelmi szervezetek képviselői, az állatvédelmi hatóság képviselője, szakértők, egy állatorvos és a tojások csomagolásával foglalkozó szervezetek képviselői. A közvetítői üléseket egy közvetítő vezette.⁶⁹⁷

A közvetítői ülések kezdetén a felek által kijelölt cél, mottó a következő volt: se kannibalizmus, se csőrcsönkítés. Fritz KROISS kiemeli, hogy nem kisebb eredményt

⁶⁹⁴ Elsősorban: A TANÁCS 834/2007/EK RENDELETE (2007. június 28.) az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről és a 2092/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 189, 20/7/2007, 1–23.

⁶⁹⁵ https://www.bfi.wien/media/Mediation/Mediationsfall_Velikay_Huehnerhaltung_.pdf (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 12.)

⁶⁹⁶ https://www.oegut.at/downloads/pdf/environ_med_tagungsband.pdf (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 12.)

⁶⁹⁷ KROISS, Fritz, *Umweltmediation – ein geeignetes Instrument für betroffenen BürgerInnen? Chancen und Gefahren aus der Sicht von Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen*, ÖKOBÜRO, Wien, 2000., 23.

kellett így elérni az összesen öt, egyenként négy-öt órás közvetítői ülés során, mint hogy valamennyi fél elégedett legyen a kidolgozásra kerülő megállapodással.⁶⁹⁸

A közvetítői ülés során először a felek tisztázták és ismertették álláspontjaikat. Rögtön e ponton jelentős eredményeket sikerült elérni, hiszen a felek megállapodásra jutottak abban a tekintetben, hogy valamilyen módon meg kell akadályozni a kannibalizmust a baromfitartó telepeken.⁶⁹⁹ Az állatvédők is belátták ugyanis, hogy a jelenlegi helyzet fenntartása sem tekinthető állatbarátnak, így sikerült tehát rögtön az eljárás elején közelíteni a felek nézőpontjait. A felek kinyilatkoztatták ezt követően, hogy közösen fognak kidolgozni egy olyan megoldást, melynek segítségével jelentősen csökkenthető a kannibalizmus. Megjegyezték ugyanakkor a felek, hogy teljes mértékben sajnos nem lehet kizárni annak a veszélyét.

A közvetítői ülések előrehaladtával a felek megállapodtak egy rendkívül nagyszabású, mindezidáig példanélküli kísérlet lefolytatásában. A kísérletben összesen kétszáz baromfitartó telep vett részt, és azt vizsgálták megfigyelő berendezések alkalmazásával, hogy mi állhat a kannibalizmus hátterében.⁷⁰⁰ Azért, hogy a kísérleti programban résztvevő gazdák ne zárkózzanak el a részvételtől, a felek előrebocsátották, hogy káresemény bekövetkezte esetén gondoskodnak a kártalanításról.⁷⁰¹

A környezetvédelmi közvetítés eredménye egy megállapodás lett tehát egy nagyszabású kísérleti program lefolytatásáról. A kutatás legfontosabb céljának azt jelölték meg, hogy miként lehet úgy nagyüzemben baromfit tenyészteni, hogy csőrconkítás nélkül visszaszorítható legyen a kannibalizmus. A felek rögzítették a megállapodásban a program lefolytatásának részleteit, és megállapodtak a fentebb már említett kártalanítás megítélésének feltételeiről is.⁷⁰² Kinyilatkoztatták a megállapodásban a felek, hogy vélhetőleg már a kísérlet lefolytatását követően olyan tudás birtokába kerülnek, ami segíti a kannibalizmus visszaszorítását. Megállapodtak még a felek egy megfelelően kiképzett kutatócsoport felállításában is, mely elvégzi majd a szükséges kutatási elemzési munkákat.⁷⁰³

⁶⁹⁸ KROISS *i.m.* 24.

⁶⁹⁹ https://www.oegut.at/downloads/pdf/environ_med_tagungsband.pdf (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 12.)

⁷⁰⁰ https://www.bfi.wien/media/Mediation/Mediationsfall_Velikay_Huehnerhaltung_.pdf (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 12.)

⁷⁰¹ https://www.bfi.wien/media/Mediation/Mediationsfall_Velikay_Huehnerhaltung_.pdf (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 12.)

⁷⁰² https://www.bfi.wien/media/Mediation/Mediationsfall_Velikay_Huehnerhaltung_.pdf (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 12.)

⁷⁰³ https://www.bfi.wien/media/Mediation/Mediationsfall_Velikay_Huehnerhaltung_.pdf (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 12.)

VI.5.4.2. A közvetítői eljárás értékelése

A bemutatott eset jól példázza, hogy kibékíthetetlennek tűnő ellentét feloldására is van esély a környezetvédelmi közvetítés során. A közvetítés lefolytatásával ésszerű, tudományos mederbe sikerült a konfliktus feloldását terelni, és az állatvédő szervezetek demonstrációinak is elejét tudták venni.⁷⁰⁴ Nyilvánvalóan javult továbbá a felek közötti kommunikáció, és ezáltal elérhetővé vált a felek kezdetben rendkívül távoli álláspontját közelíteni egymáshoz és egy közös célt találni. Ugyanakkor kritikus szemszögből nézve, nem sikerült a közvetítői eljárás elején célul kitűzött valamennyi kérdésben megállapodnia a feleknek.

VI.5.5. A feldolgozott esetekből levonható következtetések

Mint ahogyan azt a bemutatott esetek példázták, a környezetvédelmi közvetítés alapjául szolgáló konfliktusok rendkívül komplexek. Ráadásul gyakran értékkonfliktusokkal találjuk szembe magunkat, mely konfliktusok során rendkívül nehéz eredményesen közvetíteni.

A környezetvédelmi közvetítői eljárás eredményeképpen – még ha nincs is teljes körű megállapodás – nő a születő döntés társadalmi legitimációja. Javul továbbá a felek közötti kommunikáció. Ez azért is fontos, mivel a feleknek gyakran a későbbiek során is számos területen együtt kell működniük. Ezt a bemutatott esetek is jól példázzák. Ezáltal pedig nem kisebb eredmény érhető el, mint a későbbi bírósági perek és hatósági eljárások megelőzése.

Fontos azonban megjegyezni azt is, hogy a környezetvédelmi közvetítés sem képes minden konfliktust feloldani, ezért nem szabad túlzottan idealistán sem hozzáállni az eljáráshoz. Ezt mindig szem előtt kell tartani, amikor az eljárás eredményességi mutatójáról bocsátkozunk vitába. Valamennyi környezetvédelmi közvetítői eljárás – hasonlóan az egyéb közvetítői eljárásokhoz – megindítja és egyben javítja a felek közötti kommunikációt. Lehetőséget biztosít arra, hogy a felek mélységeiben ismerjék meg egymás álláspontját egy adott témát illetően. A környezetvédelmi közvetítés sikertelensége továbbá nem jelenti azt feltétlenül, hogy az annak során a döntéshozó által megismert igények ne kerülnének figyelembevételre a döntés meghozatala során.

⁷⁰⁴ https://www.bfi.wien/media/Mediation/Mediationsfall_Velikay_Huehnerhaltung_.pdf (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 12.)

VI.6. A környezetvédelmi közvetítésre vonatkozó összefoglalás

A dolgozat jelen fejezete igyekezett rámutatni, hogy a nagy, főként állami beruházások során kialakult környezeti konfliktusok nem kezelhetők egyoldalúan, mivel az szinte mindig katasztrofális következményekhez vezet. Az ilyen kormányzati magatartás ugyanis tüntetéseket, elégedetlenséget és közigazgatási pereket eredményez. Nem meglepő tehát, hogy a jogalkotó régóta új megoldást és eljárásrendet kíván találni annak érdekében, hogy megalapozott és társadalmilag elfogadott döntések szülessenek. Nem szabad azonban túlzottan idealistán sem hozzáállni a közvetítés e területen való alkalmazásához, hiszen az elégedetlenséghez vezet minden olyan esetben, amikor van olyan résztvevő, aki nem teljes mértékben ért egyet az eredményekkel. Ezzel pedig csökken az egyébként értékes és eredményes eljárás megítélése. Figyelemmel kell lenni arra is, hogy jelenlegi formájában a környezetvédelmi közvetítés legfontosabb feladata egy minőségibb döntés előkészítése. Ebben a körben pedig az is eredményként értékelhető, ha bizonyos kérdésekben születik csak megállapodás. A közvetítés során nagyon gyakori, hogy olyan párbeszédre kerül sor a felek között, amilyenre azt megelőzően vagy a vita kialakulása óta soha, így az álláspontok ténylegesen nem is váltak ismertté a másik fél számára. Ilyen esetben önmagában felbecsülhetetlen eredmény, ha az irányított megbeszélés alkalmat ad a valóságos álláspontok árnyalt, részletes megismerésére.⁷⁰⁵ Ennek során az is valószínűsíthető, hogy az álláspontok egy-egy eleme nem úgy áll kizáró viszonyban egymással, ahogy az addig a felek számára tűnt. Ezért lényegesen megnőhet annak az esélye, hogy legalább valamilyen rész kérdésben megnyílhat az út a részleges megállapodás előtt.⁷⁰⁶

Maga a környezetvédelmi közvetítés célja sem feltétlenül az, mint ahogyan arra OPPERMANN és LANGER is rámutatnak, hogy minden kérdésben döntés szülessen, hanem az, hogy átláthatóbb eljárás során kerüljenek megvitatásra az emberek nagy csoportját érintő kérdések.⁷⁰⁷

Az általános várakozás a közvetítés e téren való alkalmazásával az, hogy a későbbiekben szélesebb körben terjedjen el.⁷⁰⁸ A legvégső cél pedig az lehetne, hogy a döntések egy környezetvédelmi közvetítői eljárás keretében lássanak napvilágot.

⁷⁰⁵ KRÉMER *i.m.* 37.

⁷⁰⁶ KRÉMER *i.m.* 38.

⁷⁰⁷ OPPERMANN – LANGER *i.m.* 49.

⁷⁰⁸ PETERSEN – ZSCHIESCHE *i.m.* 27.

Ezen a helyen a dolgozat ismételten utal rá, hogy hazánkban a jogalkotó kizárta az egyezségkötés lehetőségét a környezetvédelmi ügyekben.⁷⁰⁹ Ez a jogalkotói lépés indokolatlannak tűnik több okból is. Az egyezségkötés lehetőségét kizáró rendelkezése a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvénynek ellentétes a törvény 10. §-ban szabályozott együttműködés és a 12. §-ban írt tájékoztató, tájékoztatás és nyilvánosság alapelveivel. A jelen fejezetben elemzett kedvező németországi tapasztalatok, a bemutatott uniós jogforrások mind azt bizonyítják, hogy a környezetvédelmi ügyek kizárása az egyezségkötés és a közvetítés lehetőségéből indokolatlan jogalkotói lépésnek tekinthető.

⁷⁰⁹ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 96/D. §-a alapján ugyanis a hatósági döntés elleni közigazgatási perben egyezségnek nincs helye.

VII. A kutatás eredményeinek összefoglalása

A közvetítés intézménye iránt érdeklődő szakmai közönség a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás megjelenésekor rögtön tudta, hogy ez a közvetítői eljárás más lesz, mint az egyéb jogterületen végzett közvetítői eljárások. Számos kérdés megfogalmazódik az újdonságként értékelhető jogintézmény kapcsán, melyek megválaszolására tett kísérletet a doktori értekezés.

A kutatásaim során elsőként igyekeztem elhelyezni a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárást a közvetítői eljárások „rendszerében”. Számos csoportosítási szempont közül azokat igyekeztem kiválasztani, melyek alapvetően meghatározzák a közigazgatási per során elrendelt közvetítés jellemzőit. A rendszertani besorolásból levonható legfontosabb következtetés az, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítés sajátos jellegének alapvető oka az, hogy a közigazgatási jog körében felmerült jogviták feloldása során kerül alkalmazásra. Az egyes közvetítői eljárások jellemzőit, lefolytatásuk módját és célját alapvetően befolyásolja az, hogy milyen jogterületen felemerült konfliktus feloldására szolgálnak. Így például a családjogi közvetítés során kiemelt szempont a család és a gyermekek védelme, mely szempontok más közvetítői eljárások során nem kerülnek előtérbe. A közigazgatási per során elrendelt közvetítésben pedig a felek érdekein felül figyelmet kell fordítani a közérdek védelmére is.

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás megjelenése bizonyos szempontból váratlan jogalkotói lépésnek tűnhet első olvasatban. Ezért kutatásaim során kiemelt figyelmet fordítottam azon körülmények elemzésére, melyek a közvetítés e speciális változatának megjelenéséhez vezettek a Kp. rendszerében. Ebben a körben feltárásra kerültek a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás elrendelésének és lefolytatásának előnyei is. Nem mulasztotta el a dolgozat feltárni azokat a körülményeket sem, melyek kétségessé teszik a közvetítés alkalmazhatóságát a közigazgatási perek során. A legfontosabb ilyen körülmény a közigazgatási per kiemelt jogvédelmi céljával van összefüggésben. A közigazgatási per ugyanis a polgári perektől eltérően objektív jogvédelmi funkcióval is bír. A közérdek érvényesülésére mind a közvetítő, mind az egyezséget ítélet hatályú végzésbe foglaló bíró kiemelt figyelmet kell, hogy szenteljen. Ezáltal álláspontom szerint elérhető az, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítés ne hiúsítsa meg a közigazgatási per objektív jogvédelmi funkciójának teljesülését.

Mérlegelve a közigazgatási per során elrendelt közvetítés előnyeit és hátrányait, a dolgozat arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közvetítés e jogterületen való alkalmazása is kívánatos. A közvetítői eljárás feltárt előnyei és a jogalkotó által biztosított garanciák ellensúlyozzák a közvetítés e jogterületen való alkalmazásának esetleges veszélyeit. A garanciák körében kiemelendő az önkéntesség és a közvetítés során született egyezség bírói „felülvizsgálata”.

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás megjelenésének okait keresve vizsgálat alá vettem az uniós és hazai előzményeket is. Megállapítható, hogy az Európai Unió nem kötelezte a tagállamokat a közvetítés bevezetésére a közigazgatási jog körében felmerült viták feloldása körében. Több ízben kifejezésre juttatta ugyanakkor, hogy a közvetítés bevezetése a közigazgatási perrendben kívánatos. Az ezirányú tagállami jogalkotást elősegítendő kötelező erővel nem bíró ajánlások születtek.

Megfigyelhető, hogy a közigazgatási jogviták feloldása körében hazánkban sem volt teljesen ismeretlen a megegyezésen alapuló konfliktusrendezés. Az olyan jogintézmények, mint a hatósági közvetítés, az egyezség és a közigazgatási szerződés arról árulkodnak, hogy van helye az alternatív vitarendezésnek a közigazgatási jog körében felmerült viták rendezése során. A ROZSNYAI által helyesen és szemléletesen mediatív elemeknek nevezett jogintézmények vizsgálatával a dolgozat igyekezett választ keresni arra a kérdésre, hogy milyen körben van lehetőség „egyezkedésre” közigazgatási szerv és a magánszemélyek viszonylatában.

A közigazgatási per során elrendelt közvetítés megjelenése kétségtelenül számos kérdést vetett fel. Ezek közül a kérdések közül talán az alkalmazhatóság kérdése a legfontosabb. Az alkalmazhatóság vizsgálata a Kp. hatálya alá tartozó ügycsoportok tekintetében gyakorlati tapasztalatok és jogirodalmi háttér hiányában nem könnyű feladat. A dolgozat igyekezett felállítani egy olyan szempontrendszert, mely segítségével valószínűsíthető egy adott ügycsoport tekintetében az, hogy van helye egyezségkötésnek és ezért közvetítői eljárás lefolytatásának is. A Kp. egyezségre vonatkozó rendelkezéseinek vizsgálatával megállapításra került, hogy alapvetően három feltétel együttes teljesülése szükséges ahhoz, hogy egyezséget lehessen kötni a közigazgatási perben. Ezen feltételek közül a jogszabályi kizártság és az ésszerű idő követelményének teljesülése nem okoz értelmezési problémákat. A Kp. azon kitétele szorul magyarázatra, miszerint a jogvita tárgya tegye lehetővé annak egyezséggel történő rendezését.

A kutatás során számos ponton bebizonyosodott, hogy a közigazgatási per során

történő egyezségkötés alapvető feltétele az, hogy a megelőző eljárás során született döntést a közigazgatási szerv mérlegelési jogkörén belül eljárva hozza meg. Minél szélesebb körű a mérlegelési jogkör terjedelme, annál nagyobb esély mutatkozik arra, hogy a közvetítés nem csupán alkalmazható, de sikeres is lehet az adott esetben. A jogszabály által biztosított mérlegelési jogkör keretein belül ugyanis a közigazgatási szerv valamennyi jogkövetkezmény alkalmazásához hozzájárulhat.

A mérlegelési jogkör meglétén túl is feltárt a dolgozat több olyan körülményt, amely arra utal, hogy a jogvita tárgya lehetővé teszi az egyezségkötést. A fentebb már hivatkozott mediatív elemek jelenléte – illetve azok alkalmazásának lehetősége – a megelőző eljárás során arra utal, hogy az adott ügytípus tekintetében lehetőség lesz a per folyamán is az egyezségkötésre. A jogvita tárgya ugyanis megegyezik a megelőző eljárás és a per a folyamán.

Rámutatott a dolgozat a közvetítés alkalmazhatóságának vizsgálata körében, hogy a többpólusú közigazgatási jogviszony különösen alkalmas lehet arra, hogy egyezségkötésre kerüljön sor a per folyamán. Olyan esetekben ugyanis, amikor a közigazgatási szerv ellenérdekű felek vitájában dönt a megelőző eljárás során, a közigazgatási pernek a közigazgatási szerv nem lesz résztvevője. Amennyiben a közigazgatási szerv nem fél a per folyamán, nem merülnek fel azok a körülmények, melyek az egyezségkötés lehetőségét elnehezítik.

A közigazgatási szervek eljárásuk során elsősorban közigazgatási jogi normákat alkalmaznak. Vannak azonban olyan eljárások is, mint például a gyámhatósági eljárás, amikor polgári jogi normák kerülnek alkalmazásra. A közigazgatási jogviszony vizsgálata körében utalt rá a dolgozat, hogy a közigazgatási jogviszony kevésbé alkalmas közvetítői eljárás lefolytatására. Amikor a közigazgatási szerv a megelőző eljárás során nem vagy nem csak közigazgatási jogot alkalmaz, nagyobb a valószínűsége, hogy a jogvita tárgya lehetővé teszi az egyezségkötést.

Az alkalmazhatóság körében fontos kiemelni, hogy a Kp. hatálya alá tartozó ügycsoportok köre rendkívül széles. Fontos azt is látni, hogy a közigazgatási per immáron túlmutat a klasszikus aktus-felülvizsgálaton. A Kp. hatályának változása és a közigazgatási per során elrendelt közvetítés megjelenése szoros összefüggésben áll egymással. A Kp. hatálya alá került ugyanis két olyan ügycsoport – a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogvita –, melyek vonatkozásában korábban is volt lehetőség közvetítői eljárás lefolytatására. Még abban az esetben is, ha gyakorlati jelentősége ezekben az ügyekben a közvetítői eljárásnak csekély volt, a

jogalkotó nem akarta szűkíteni a közvetítés alkalmazhatóságának körét. Az ezzel ellentétes szabályozás ugyanis már a korábban biztosított „jognak” – a közvetítői eljáráshoz való jog – a különösebb magyarázat nélküli elvételét jelentené és ellenétes lenne az uniós trendekkel is.

A Kp. tárgyi hatálya alá tartozó ügyekre és a fentebb írt szempontrendszerre figyelemmel a doktori értekezés igyekezett példázó jelleggel bemutatni néhány olyan ügycsoportot, ahol a jogvita tárgyára való tekintettel lesz helye közvetítői eljárásnak. Kiemelést érdemel ugyanakkor, hogy mindig az adott ügy körülményeitől függően bírálható el, hogy mi a legmegfelelőbb eszköz az egyezség elérése érdekében. Amennyiben közvetítői eljárás nélkül is megvan az egyezségkötési hajlandósága a feleknek, úgy nem feltétlenül szükséges a közvetítői eljárás elrendelése. Amennyiben erre a feleknek mégis van „igénye”, úgy teret kell engedni álláspontom szerint a felek ez irányú akaratának. A közvetítés során ugyanis a felek jobban megismerhetik egymás álláspontját, ami az állampolgárok részéről jogkövető magatartást eredményezhet.

Kutatásaim során vizsgáltam azon jogszabályi rendelkezések tartalmát, melyek a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásra vonatkoznak. Ebben a körben azt a megállapítást lehet tenni, hogy a közvetítői eljárás kereteit sokkal inkább a Kp. egyezségekre vonatkozó szabályai határozzák meg. Ez a körülmény nem váratlan a két jogintézmény eszköz-cél viszonyára figyelemmel. A dolgozat igyekezett tisztázni a peres bírósági és a közvetítői eljárása során felmerülő minden eljárásjogi kérdést. A dolgozat rámutatott arra is, hogy a Kp. egyes rendelkezései – mint az eljárást felfüggesztő és a közvetítést elrendelő végzés elleni fellebbezésre jogosultak köre – nehezen magyarázhatók.

A közvetítői ülések lefolytatásának és a közvetítés során alkalmazott közvetítői technikák alkalmazásának körében az értekezés azt a fontos megállapítást tette, hogy a más jogterületen végzett közvetítéstől eltérő ülésvezetés és eljárásrend érvényesítése kívánatos a közvetítés sikeres alkalmazásának érdekében. Ebben a körben a dolgozat arra az álláspontra helyezkedik, hogy a közvetítői ülések jobban strukturáltak, jobban átgondoltak kell, hogy legyenek. Éppen ezért a közvetítőre is többletfeladatok hárulnak a más jogterületen végzett közvetítői eljárásokhoz képest.

A közigazgatási per során elrendelt közvetítés jellemzőinek kutatása körében azt a megállapítást tettem, hogy a közvetítés e változata sok tekintetben eltér a közvetítés hagyományos, főként a családjog területén alkalmazott változatától. Az egyik fontos eltérés abból adódik, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítés résztvevői – ha

nem is szükségszerűen – a közigazgatási szervek. A közigazgatási szervek tevékenységük során közérdeket érvényesítenek és szigorú jogszabályi előírásoknak kell, hogy megfeleljenek. Ennek megfelelően a közigazgatási szervekkel nehezebb a magánjogi közvetítésnél „megszokott” kötetlen egyezkedés a megoldási alternatívák körében. A közigazgatási szervvel való egyezkedést nehezíti továbbá, hogy a közigazgatási szerv képviselőjének megfelelő szintű felhatalmazással kell rendelkeznie.

Külön kiemelés érdemelt a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás sajátos jellemzőinek vizsgálata körében, hogy a közvetítés e speciális változatánál a magánjogi közvetítésnél alkalmazott facilitatív módszertől eltérő módon kell közvetíteni. A közvetítőnek ugyanis más közvetítői technikákból is kell meríteni annak érdekében, hogy a közvetítői eljárás sikeres legyen. Ennek oka az, hogy a közvetítői eljárást behatárolja a megelőző eljárás során hozott döntés és a közigazgatási szerv rendelkezésére álló mérlegelési jogkör terjedelme. A közvetítőnek különös figyelmet kell arra szentelnie, hogy a felek egy olyan megállapodás irányába haladjanak, mely ítélet hatályú végzésbe foglalható a perbíró által. Ez a közvetítőtől nyilvánvalóan megköveteli, hogy a vonatkozó jogszabályokkal legyen tisztában.

A kutatás során megfogalmazott hipotézisek tekintetében a kutatás eredményeként egyértelmű válaszok adhatók.

A kutatás első hipotézise az volt, hogy a közvetítői eljárások között a közigazgatási per során elrendelt közvetítés speciális helyet foglal el. Ennek a legfőbb okát a dolgozat abban látta, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítés alapvetően a közigazgatási jog körében felmerült jogviták feloldására szolgál. A közigazgatási per során elrendelt közvetítés speciális helyét a dolgozat meglátásom szerint rögtön első fejezetében, a rendszertani besorolás körében megfelelően alátámasztotta. Ezt követően a dolgozat érzékeltette, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítéssel már a fogalom-meghatározás szintjén is külön kell foglalkozni. Részletesen foglalkozott a doktori értekezés a közvetítés e speciális változatának előnyeivel és „hátrányaival” is. A dolgozat rámutatott, hogy a magánjogi közvetítések során egyáltalán nem beszélhetünk a közvetítés alkalmazhatóságát kétségessé tevő körülményekről. Ezek a „hátráltató” tényezők szintén különös jegyekkel ruházzák fel a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárást. A legfontosabb ilyen tényező, hogy a közvetítés nem hiúsíthatja meg a közigazgatási per objektív jogvédelmi célját, mely körülmény kihatással lesz a közvetítői eljárás lefolytatására is.

A második hipotézis szorosan összefügg az elsővel, és álláspontom szerint a dolgozat

számos tekintetben bizonyította, hogy a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás különös jellegéből adódóan eltérő eljárást, eltérő közvetítői szerepvállalást és felkészülést követel meg. A kutatás során bebizonyosodott, hogy a közigazgatási perben elrendelt közvetítői eljárás sajátos vonásait fel kell ismerni, és az általánostól eltérő vonásoknak megfelelően kell levezetni a közvetítői üléseket.

A harmadik hipotézis vonatkozásában a dolgozat arra az álláspontra helyezkedik, hogy a közvetítés bizonyosan nem lesz alkalmazható valamennyi, a Kp. hatálya alá tartozó ügycsoport tekintetében. Ennek számos oka van, amelyeket jelen dolgozat részletesen bemutatott, de talán a legfontosabb a közigazgatási jogi normák természete, ami nem minden esetben enged teret a felek közötti egyezkedésnek. Bizonyos fokú „mozgástér” viszont a közvetítői eljárás lefolytatásának nélkülözhetetlen feltétele. Ismételten ki kell hangsúlyozni azonban, hogy mivel a közvetítés bizonyosan alkalmazható lesz számos ügycsoport tekintetében, így nem lehet eltekinteni attól, hogy érdemben foglalkozunk az intézmény alkalmazásának elméleti és gyakorlati kérdéseivel.

A konszenzuson alapuló vitarendezés meghonosodása a közigazgatási perekben minden bizonyára hosszabb időt fog igénybe venni. Szemléletváltás szükséges ugyanis mind az állami szervek és alkalmazottjaik, mind az állampolgárok oldaláról. Az egyezség és a közvetítői eljárás intézményének „népszerűsítése” álláspontom szerint a bíróság kötelezettsége. Az egyezségkötés a viták feloldásának egy valamennyi résztvevő számára kedvezőbb eszköze a perhez képest. A közvetítői eljárás folyamán pedig még arra is lehetőség nyílik, hogy a felek megismerjék egymás indokait, mely körülmény segíti a vita végleges rendezését. Az egyezség és a közvetítés a dolgozatban ismertetett előnyei kellő indokát adhatják annak, hogy a közigazgatási per résztvevői törekedjenek a vitájuk konszenzusos alapon rendezésére. Az egyezség elérése érdekében pedig immáron a közigazgatási perekben is rendelkezésre áll a bírósági közvetítés egy igen speciális változata.

VIII. FELHASZNÁLT IRODALOM

FELHASZNÁLT MAGYAR NYELVŰ IRODALOM

BALOGH Eszter, *Konfliktus és konszenzus, Mit ígérhet a mediáció a gazdasági konfliktus rendezésben?*, CEO magazin, 2003/6, 23-26.

BARABÁS Gergely, *Alapvető Rendelkezők*. In.: BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György (szerk.), *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*, Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2018., 29-157.

BARINKAI Zsuzsanna – BÁRTFAI Judit – DÓSA Ágnes – GULYÁS Kálmán – HERCZOG Mária – HORVÁTH Éva – KUTACS Mária – LOVAS Zsuzsanna, *A mediáció – A közvetítői tevékenység*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2003.

BARNÁNÉ Muczer Erzsébet, *A bíróság előtti eljárás és a mediáció, mint a konfliktusok megoldásának lehetséges útjai*, Magyar Jog, 2000/10, 598-605.

BENDE-SZABÓ Gábor, *Eljárásjog-Az elsőfokú eljárás*. In: KILÉNYI Géza (szerk.), *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*, Wolters Kluwer, Budapest, 2008., 429-480.

BENDE - SZABÓ Gábor, *A közigazgatás szervezetrendszere*. In: KILÉNYI Géza (szerk.), *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*, Wolters Kluwer, Budapest, 2008., 105-137.

BIBÓ István, *Bibó István munkái centenáriumi sorozat 1 – Az államhatalmak elválasztása*, Argumentum kiadó – Bibó István Szellemi Műhely, Budapest, 2011.

Boros Anita, *Az ügyfélre és más eljárási szereplőkre vonatkozó általános szabályok*. In: Patyi András (szerk.), *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012., 199-253.

BOTH Éva – KUSLITS Gábor, *A legjobb érdek érvényesítése a gyermekvédelmi szakellátásban*, Esély 2015/4, 96-110.

FAZEKAS Marianna, *A hatósági szerződések néhány jogalkalmazási kérdése*. In: FAZEKA Marianna – NAGY Marianna (szerk.), *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*, Budapest, 2010., 73-89.

FICZERE Lajos, *A közigazgatási jogviszony*. In: FICZERE Lajos (szerk.), *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész*, Osiris Kiadó, Budapest, 1998., 77-81.

FICZERE Lajos, *A közigazgatás és társadalmi környezete*. In: FAZEKA Marianna – NAGY Marianna (szerk.), *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*, Budapest, 2010., 103-117.

FORGÁCS Anna, *Hatósági szerződés*. In: BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna (szerk.), *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*, Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2018., 590-605

FORGÁCS Anna, *Az egyezség jóváhagyása*. In: BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna (szerk.), *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*, Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2018., 552-557.

FORGÁCS Anna, *Egyezségi kísérlet*. In: BARABÁS Gergely – BARANYAI Bertold – KOVÁCS András György (szerk.), *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, CompLex Kiadó, Budapest, 2013., 501-503.

FORGÁCS Anna, *Hatósági szerződés*. In: BARABÁS Gergely – BARANYAI Bertold – KOVÁCS András György (szerk.), *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, CompLex Kiadó, Budapest, 2013., 618-626.

FORGÁCS Anna, *Az egyezség és a közvetítés*. In.: BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György (szerk.), *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*, Wolter Kluwer Hungary, Budapest, 2018., 372-387.

FAZEKAS Marianna, *A közigazgatási bírói út*. In: Fazekas Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános Rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019., 338-354.

FAZEKAS Marianna, *Hatósági ügy – közigazgatási jogvita (Az Ákr. és a Kp. tárgyi hatályának néhány kérdése)*, Jogtudományi közlöny, 2017/10, 453-463.

GYEKICZKY Tamás, *A Mediációról*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2010.

GYEKICZKY Tamás, *A mediációról mint a polgári és kereskedelmi jogviták bíróságon kívüli rendezésének lehetőségéről*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2010.

GELECSÉR József, *A kisajátítás*. In: KILÉNYI Géza (szerk.), *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*, Wolters Kluwer, Budapest, 2008., 1032-1056.

GELLÉN Márton – TAKÁCS Albert – SZALAI András – TEMESI István, *A közigazgatás működése*. In.: TEMESI István (szerk.), *A közigazgatás funkció és működése*, Nemzeti Közszerkölátati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2013., 69-165.

GÖNCZ Kinga – WAGNER János, *Amit a mediációról tudni érdekes*. In: EÖRSI Mátyás – ÁBRAHÁM Zita (szerk.), *Pereszkedni rossz! Mediáció: a szelíd konfliktuskezelés*, Minerva Kiadó, Budapest, 2003., 5-65.

GYENGÉNÉ NAGY Márta, *Bevezető – A bírósági és a civil közvetítés eltérései*. In: GYENGÉNÉ NAGY Márta – KÖRÖS András (szerk.), *A Bírósági Közvetítésről – Mindenkiene. Kézikönyv a jogviták békés rendezéséhez*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016., 15-36.

GYURITA E. Rita, *Jogorvoslati eljárások kérelem alapján*. In: PATYI András (szerk.), *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012., 471-497.

HAJAS Barnabás, *Alapelvek és a törvény hatálya*. In: PETRIK Ferenc (szerk.), *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017., 27-57.

HAJAS Barnabás, *Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr*, Új magyar közigazgatás, 2016/4, 18-25.

HOHMANN, Balázs, *A mediáció lehetőségei a közigazgatási hatósági eljárásban*, Studia Iuvenum Iurisperitorum, 2018/9, 215-243.

HORVÁTH E. Írisz, *A magyar közigazgatási bíráskodás története*, Iustum Aequum Salutare III., 2007/2, 161-173.

HORVÁTH E. Írisz, *Alapvető rendelkezések*. In: PETRIK Ferenc (szerk.), *A közigazgatási perrendtartás magyarázata*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017., 43-62.

HORVÁTH M. Tamás, *A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója*, Magyar Közigazgatás, 2005/3, 142-165.

HUSZÁRNÉ Oláh Éva, *Egyezségi kísérlet*. In: PETRIK Ferenc (szerk.), *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017., 171-172.

IVANCSICS Imre, *A hatóság döntései*. In: KILÉNYI Géza (szerk.), *Közigazgatási eljárási törvény kommentárja*, Complex Kiadó, Budapest, 2006., 199-235.

IVANCSICS Imre, *Az egyezségi kísérlet*. In: HAJAS Barnabás (szerk.), *A közigazgatási eljárás újra szabályozása. Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*, Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft., Budapest, 2017., 4-17.

KALAS Tibor, *I. rész elméleti alapok*. In: TORMA András (szerk.), *Közigazgatási jog 1. – Magyar közigazgatási jog általános rész I.*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2016., 9-91.

KERTÉSZ Tibor, *A mediáció a gyakorlatban*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2010.

KILÉNYI Géza, *Eljárásjog – A hatóság döntései*. In: KILÉNYI Géza (szerk.), *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*, Wolters Kluwer, Budapest, 2008., 480-505.

KILÉNYI Géza, *Az elsőfokú eljárás*. In: KILÉNYI Géza (szerk.), *Közigazgatási eljárási törvény kommentárja*, CompLex Kiadó, Budapest, 2006., 115-199.

KISFALUDI András, *A polgári jogi szerződés tárgya*, Polgári jogi kodifikáció, 2008/3, 13-18.

KRÉMER András, *A mediáció alapkérdései*. In: SÁRINÉ Simkó Ágnes (szerk.), *Mediáció - Közvetítői Eljárások*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012., 13-89.

LAPSÁNSZKY András, *A hatóság döntései*. In: PATYI András (szerk.), *Közigazgatási hatósági eljárásjog*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2009., 280-306.

MARSOVSZKI Ádám, *A közigazgatás története: Magyartól a Magyar programig*, Jogelméleti Szemle, 2018/3, 91-110.

NAGY Márta, *Bírósági Mediáció*, Bába Kiadó, Szeged, 2011.

PATYI András, *A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy*. In: PATYI András (szerk.), *Közigazgatási hatósági eljárásjog*, Dialog Campus Kiadó, Budapest - Pécs, 2009., 48-86.

PATYI András, *A közigazgatási működés jogi alapjai*, Dialog Campus Kiadó, Budapest, 2017.

PATYI András, *Az eljárás és az eljárásjog fogalma, a hatósági eljárás szabályozásának története*. In: PATYI András (szerk.), *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012., 21-63.

PETRIK Ferenc, *A Közigazgatási Bíraskodás Fejlődése*. In: PETRIK Ferenc (szerk.), *A közigazgatási perrendtartás magyarázata*, Hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017., 25-43.

PETRIK Ferenc, *A döntés módosítása vagy visszavonása a keresetlevél alapján*. In:

PETRIK Ferenc (szerk.), *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017., 290 - 292.

POKOL Béla, *A jog elkerülésének útjai, Mediáció, egyezségkötés*, Jogelméleti Szemle 2002/1. (Letöltve: <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol9.html> 2020. május 8.)

PRIBULA László, *The new administrative procedure code in Hungary*, Studia Universitatis, 2018/2, 28-43.

ROTHERMEL Erika, *Az egyezség és a közvetítés – egyezség*. In: Petrik Ferenc (szerk.), *A közigazgatási perrendtartás magyarázata*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017., 238-246.

ROTHERMEL Erika, *A hatóság döntései*. In: PETRIK Ferenc (szerk.), *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017., 181-217.

ROZSNYAI Krisztina, *A közigazgatásról általában*. In.: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási jog általános rész I.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019., 19-37.

ROZSNYAI Krisztina, *A közigazgatás törvényes működése feletti külső kontroll*. In.: FAZEKAS Marianna (szerk.) *Közigazgatási Jog Általános Rész I.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019., 51-65.

ROZSNYAI Krisztina, *A közigazgatás szervezete*. In.: FAZEKAS Marianna (szerk.) *Közigazgatási Jog Általános Rész I.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019., 83-115.

ROZSNYAI Krisztina, *A közigazgatási szerződések*. In.: FAZEKAS Marianna (szerk.) *Közigazgatási jog általános rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019., 100-118.

ROZSNYAI Krisztina, *A közigazgatási perekről általában*. In.: FAZEKAS Marianna (szerk.) *Közigazgatási Jog Általános Rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017., 331-338.

ROZSNYAI Krisztina, *A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban*. ACTA HUMANA, 2013/1, 117-130.

ROZSNYAI Krisztina, *Hatósági közvetítő*. In: Barabás Gergely – Baranyai Bertold – Kovács András György (szerk.), *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. CompLex Kiadó, Budapest, 2013., 362-370.

ROZSNYAI Krisztina, *A mediáció lehetőségei a közigazgatási perben*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános Rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019., 388-391.

SURI Noémi, *Új alternatíva? Bírósági mediáció beilleszthetősége a magyar polgári eljárásjog rendszerébe*, Magyar Jog, 2013/5, 298-304.

STRASSER Freddie – RANDOLPH Paul, *Mediáció, a konfliktusmegoldás lélektana*, Nyitott Könyvműhely, Budapest, 2008.

SZALAI Éva, *A közigazgatás működése, tevékenységfajtái*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási jog Általános rész I.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014., 59-75.

Szalai Éva, *A közigazgatás működése, tevékenységfajtái*. In.: Fazekas Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános rész I.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019., 65-83.

SZALAI Éva, *A közigazgatási jogviszonyok*. In.: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános Rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017., 71-83.

Szalai Éva, *A közigazgatási jogviszonyok*. In.: Fazekas Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019., 71-83.

SZALAI Éva, *A közigazgatási hatósági tevékenysége*. In.: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános Rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017., 147-159.

SZALAI Éva – FAZEKAS Marianna, *Az Ákr. hatálya. Az Ákr. tárgyi hatálya: a hatósági ügy.* In.: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános Rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017., 193-198.

SZALAI Éva – FAZEKAS Marianna, *Az Ákr. személyi hatálya: az ügyfél.* In.: FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános Rész III.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017., 216-222.

TAMÁS András, *A közigazgatási jog elmélete*, Szent István Társulat, Budapest, 2001.

TÓTH Kincső, *Bírósági közvetítés*, In: PETRIK Ferenc (szerk.), *A közigazgatási perrendtartás magyarázata*, Hvg-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017., 246-250.

TRÓCSÁNYI László, *A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*, Országos Műszaki Információs Központ és Könyvtár, Budapest, 1990.

VARGA Zs. András, *Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei.* In: PATYI András (szerk.), *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012., 105-141.

FELHASZNÁLT KÜLFÖLDI IRODALOM

BADER, Jochen Frank, *Gerichtsinterne Mediation am Verwaltungsgericht*, Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2009.

BARETT, J.T., *A win-win approach to collective bargaining: the PAST model*, Labor Law Journal, 1990/41, 41-44.

BARUCH BUSCH, Robert A. – FOLGER, Joseph P., *Changing People, Not Just Situations: A Transformative View of Conflict and Mediation*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1994.

BINGHAM, Gail, *Resolving Environmental Disputes. A Decade of Experience*, The Conservation Foundation, Washington D.C., 1986.

BOYRON, Sophie, *Mediation in administrative law: The identification of conflicting paradigms*, European public law, 2007/13, 263-288.

DAVIES, J. Clarence. *Environmental ADR and Public Participation*, Valparaiso University Law Review, 2000/34, 389-401.

DEASON, E. Ellen, *Procedural Rules for complementary system of litigation and mediation – worldwide*, Notre Dame law review, 2005/80, 553-592.

DILLER, Christian, *Zwischen Netzwek und Institution*, Springer Fachmedian Wiesbaden GmbH, Berlin 2002.

FERZ, Sascha, *Mediation im öffentlichen Bereich*, Verlag Österreich, Wien, 2013.

FIETKAU, Hans-Joachim, *Leitfaden Umweltmediation – Hinweise für Verfahrensbeteiligte und Mediatoren*, WZB Discussion Paper, 1994/8, 4-54.

FISHER, Roger – URY, William – PATTON, Bruce, *Das Harvard-Konzept*, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 2015.

FÜRST, Gerhart Conrad, *Umweltmediation. Methoden – Verfahren – Lösungswege für Entscheidungsträger und Mediatoren*, Manz Verlag Wien, Wien, 2004.

GEIS, Anna, *Umstritten aber Wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen Mediation*, HSKF-Report 13/2003.

GEIS, Anna, *Regieren mit Mediation – Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens*, Vs Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005.

GEIS, Anna, *Mediation. Verhandlungen im öffentlichen Bereich*. In: KERSTING, Norbert (szerk.), *Politische Beteiligung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Weisbaden, 2008., 195-206.

GOHL, Christopher – HANS Peter Meister, *Politische Mediation bei Infrastrukturprojekten*, LIT Verlag, Berlin, 2012.

HAGER, Günter, *Konflikt und Konsens - Überlegungen zu Sinn, Erscheinung und Ordnung der alternativen Streitschlichtung*, Mohr Siebeck GmbH & Co. K, Tübingen, 2001.

HANS-UWE Erichsen – WOLFGANG Martens, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, De Gruyter Rechtswissenschaftler Verlags, Berlin, 2006.

HARTER, J. Philip, *Dispute resolution and administrative law, The history, needs, and future of a complex relationship*, Villanova Law Review, 1983/84, 1393-1419.

HOLZINGER, Katharina, *Evaluating Environmental Mediation: Mediation in the Waste Management Programme of Neuss County, Germany. Results of a Participant Survey*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin, 1997.

Horst, ZILLEBEN, *Mediation aus umweltpolitischer Sicht*. In: FLUCHER, Thomas–KOCHENDÖRFER, Bernd–MINCKWITZ, Ursula–VIERING, Markus (szerk.), *Mediation im Bauwesen*, Berlin, Ernst & Sohn, 2003., 95-107.

KELSEN, Hans, *Tiszta Jogtan – Bibó István fordításában*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001.

K.J., DE GRAAF – A.T. MARSEILLE – H.D. TOLSMA, *Mediation in administrative proceedings*. In: DRAGOS, C.Dacian – NEAMTU, Bogdana (szerk.), *Alternative Dispute Resolution in European Administrative law*, Springer Verlag, Berlin, 2014., 589-605.

KÖPER, Roman, *Die Rolle des Rechts im Mediationsverfahren*, Duncker & Humblot, Berlin, 2003.

KROISS, Fritz, *Umweltmediation – ein geeignetes Instrument für betroffenen BürgerInnen? Chancen und Gefahren aus der Sicht von Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen*. ÖKOBÜRO, Wien, 2000.

LITVINS, Gatis, *Alternative methods of judicial protection and dispute resolution in administrative law*. In: *Alternatives to litigation between administrative authorities and private parties: conciliation, mediation and arbitration conference. Lisbon (Portugal) 31 May-2 June, 1999.*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2000., 371-386.

L.FULLER, Lon, *Mediaton – Its Forms and Functions*, Southern California Law Review 1971/4, 305-339.

MÄHLER, Gisella – MÄHLER, Hans-Georg, *Kriterien für Gerechtigkeit in der Mediation*. In: DIETER, Anne – MONTADA, Leo – SCHULZE, Annedore (szerk.), *Gerechtigkeit im Konfliktmanagement und in der Mediation*, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 2000., 9-37.

MENKEL-MEADOW, Carrie, *Whose Dispute Is It Anyway? A Philosophical and Democratic Defense of Settlement (In Some Cases)*, The Georgetown Law Journal 1995/8, 2663-2696.

NADJA Alexander, *Mediation in Practice: Common law and Civil Law Perspectives Compared*, International Trade and Business Law, London, 2001.

OBOTH, Monika – WECKERT, Al, *Mediation für Dummies*, WILEY-VCH Verlag GmbH & Co. KGaA, Weinheim, 2014.

OPPERMANN, Bettine – LANGER, Kerstin, *Umweltmediation in Theorie und Anwendung*, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart, 2000.

ORTLOFF, Karsten-Michael, *Mediation außerhalb und innerhalb des Verwaltungsprozesses*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2004/4, 385-390.

PETERSEN, Felicia – ZSCHIESCHE, Michael, *Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltmediation bei großen Infrastrukturprojekten*, Die Linke, Berlin, 2011.

PONSCHAB, Reiner – SCHWEIZER, Adrian, *Kooperation statt Konfrontation, neue Wege anwaltlichen Verhandelns*, Verlag Dr. Otto Schmidt KG, Köln, 2010.

RABE, Christine – WODE, Martin: *Mediation – Grundlagen, Methoden, rechtlicher Rahmen*, Springer – Verlag, Heidelberg, 2014.

Rainer VOSS – Lothar BUNTENBROICH, *Das neue Baurecht in der Praxis*, RWS Verlag, Köln, 2007.

RISKIN, Leonard L., *Understanding Mediators' Orientations, Strategies, and Techniques: A Grid for the Perplexed*, Harvard Negotiation Law Review, 1996/1, 7-49.

ROBERTS, Simon, *Mediation in Family Disputes*, Modern Law Review, 1983/5, 537-557.

RÜSSEL, Ulrike, *Grundlagen der Mediation im Öffentlichen Bereich*. In: NIEDOSTADEK, André (szerk.), *Praxishandbuch Mediation*. Boorberg, Stuttgart-München,

2010., 52-67.

SABINE Koenig, Germany. In: DE PALO, Giuseppe – TREVOR, Mary B., *EU Mediation Law and Practice*. Oxford University Press, Oxford, 2012., 131-147.

SCHILLER, Theo, *Direkte Demokratie: Eine Einführung*, Campus Verlag, Frankfurt am Main, 2002.

SCHMIDT, Klaus, *Grundlagen – Entstehung und Bearbeitung von Konflikten*. In: HAFT, Fritjo – SCHLIEFFEN Katharina Gräfin (szerk.), *Handbuch Mediation*, Verlag C. H. Beck, München, 2002., 209-225.

SCHONEWILLE, Manon – SCHONEWILLE, Fred, *Introduction to: The variegated landscape of mediation – a comparative study of mediation regulation and practices in Europe and the world*. In: SCHONEWILLE, Manon – SCHONEWILLE, Fred (szerk.), *The Variegated Landscape of Mediation – A Comparative Study of Mediation Regulation and Practices in Europe and the World*, Eleven International Publishing, The Netherlands, 2014., 13-19.

SCHONEWILLE, Manon – JEREMY, Lack, *Mediation in the European Union and abroad: 60 states divided by a common law?*. In: SCHONEWILLE, Manon – SCHONEWILLE, Fred (szerk.), *The Variegated Landscape of Mediation – A Comparative Study of Mediation Regulation and Practices in Europe and the World*, Eleven International Publishing, The Netherlands, 2014., 19-43.

SOTO, GABRIEL P., *Environmental Regulatory Mediation*, Texas Tech Administrative Law Journal, 2007/8, 253-276.

TROJA, Markus – MEURER, Dirk, *Mediation im öffentlichen Bereich*. In: FALK, Gerhard – HEINTEL, Peter – KRAINZ, Ewald, *Handbuch Mediation und Konfliktmanagement*. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden, 2005., 219-243.

VANDENHENDE, Lise–WARNEZ, Brecht – VENY, Ludo, *The way to mediation in belgian administrative procedural law*, Netherlands administrative law library, 2016/2,

Letöltve: <http://www.nall.nl/tijdschrift/nall/2016/02/NALL-D-15-00005.pdf> (Letöltés dátuma: 2020. május 15.)

VOßEBÜRGER, Petra – CLAUS, Fran, *Ablauf von Mediationsverfahren. Studienbrief Umweltmediation*, Förderverein Umweltmediation e.V., Bonn, 1999., 81-99.

VON BARGEN, Jan Malte, *Mediation im Verwaltungsverfahren nach Inkrafttreten des Mediationsförderungsgesetzes*, ZUR, 2012/9, 468-474.

VOSS, Rainer, *Mediation im öffentlichen Bereich*. In: JOHLEN, Heribert – OERDER, Michael (szerk.), *Münchener Anwaltshandbuch Verwaltungsrecht*, München, C.H. Beck, 2017., 115-152.

VUČETIĆ, Dejan, *Is mediation viable in administrative matters?*, Facta Universitatis - law and politics, 2016/4, 495-504.

WEIDNER, Helmut, *Im Südwesten nichts Neues*, Wissenschaftszentrum Berlin, Mitteilungen, Berlin, 2011.

ZEPF, Uwe, *Mediation im Schatten des Leviathan oder das Verhältnis zwischen hoheitlichem Handeln und Mediation*, Die öffentliche Verwaltung, 2012/16, 631-640.

Felhasznált hazai jogszabályok

A közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. év I. törvény

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény

A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

Az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény

A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény

A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény

Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati

jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény

A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény

Az idegenrendészeti ügyekre vonatkozó harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény

A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény

A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény

A gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Kormányrendelet

A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény

A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról 314/2005. (XII. 25.) Kormányrendelet

Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény

T/12234. számú törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról

Magyarország Alaptörvénye

Felhasznált külföldi jogszabályok

Mediationsgesetz vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1577)

Gesetz vom 20. November 2014 zur Vereinheitlichung des Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich

Verwaltungsgerichtsordnung (német közigazgatási perrendtartás.)

Zivilprozessordnung (német polgári perrendtartás)

Felhasznált Európai Unió jogforrások

Az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve (2008. május 21.) a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól. HL L 136/3, 24/055/2008, 3–9.

A Tanács 2003/8/EK Irányelve (2002.január 27.) a határon átnyúló vonatkozású jogviták esetén az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében az ilyen ügyekben alkalmazandó költségmentességre vonatkozó közös minimumszabályok megállapításáról. HL L 26, 31/1/2003, 90-96.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 326/391, 26/10/2012, 395–406.

Working Document State of Play and Future Prospects for EU Administrative Law. Letöltve:http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wd_administrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf (Letöltés dátuma: 2017. március 18.)

Az Európa Tanács R (2001) 9 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok és az ügyfelek közötti viták esetén, a bírósági eljárás alternatíváiként alkalmazható eljárásokról. Letöltve: <https://rm.coe.int/16805e2b59> (Letöltés dátuma: 2017. augusztus 8.)

Igazságszolgáltatás Hatékonyságáért Küzdő Európai Bizottság (2007) 15 számú ajánlása. Letöltve: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1223907&Site=&direct=true> (Letöltés dátuma: 2017. augusztus 6.)

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL L 41/26, 16/07/2003, 375–381.

Európai Parlament és a Tanács 2003/35/EK irányelve a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK

és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról. HL L 156/17, 25/06/2003, 466–473.

A TANÁCS 834/2007/EK RENDELETE (2007. június 28.) az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről és a 2092/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 189, 20/7/2007, 1–23.

Hivatkozott joggyakorlat

BDT 2012.2831

LB-H-KJ-2010-642

Kúria Pfv.I.21.047/2015/5.

56/1991. (XI.8.) ABH

2/2015. (XI.23.) KMK vélemény

56/1991. (XI. 18.) ABH

71/2002. (XII.17.) ABH

Egyéb források

<http://www.msconcord.hu/konfliktus/tananyag.doc> (Letöltés dátuma: 2016. május 24.)

<http://www.mediaciosintezet.eu/hirek/112-a-mediacio-szerepe-a-polgari-eljarasban>
(Letöltés dátuma: 2016. május 7.)

http://euromed-justiceii.eu/files/repository/20090128130202_RecommendationR%2898%291onFamilyMediationCoE.pdf (Letöltés dátuma: 2018. november 23.) Az ajánlás hivatalos magyar fordításban jelenleg nem érhető el

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=747751&Site=CM> (Letöltés dátuma: 2016. május 7.)

<https://publicus.boorberg.de/bundesweit-einmalig-die-umweltmediation/> (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 9.)

<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/supporting-analyses-search.html>
(Letöltés dátuma: 2018. november 21.)

<https://partnershungary.hu/rolunk/> (Letöltés dátuma: 2018. november 21.)

http://www.umweltwissenschaften.de/fileadmin/PDF/M11_KE1_Mediation_im_oeffentlichen_Bereich_Teil_1.pdf (Letöltés dátuma: 2017. november 2.)

<http://fazekasrita.hu/gyermekvedelmi-kozvetites-ii/> (Letöltés dátuma: 2018. december 5.)

<http://www.szuveren.hu/jog/a-jo-allam-programja> (Letöltés dátuma: 2017. március 15.)

<http://gea.de/nachrichten/politik/stuttgart+21+buendnis+geht+gegen+baumfaellarbeiten+vor.2421253.htm> (Letöltés dátuma: 2016. november 5.)

http://www.vivis.de/phocadownload/2011_is/2011_IS_273_284_Hehn.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 19.)

http://vonattal-termeszetesen.blog.hu/2014/09/12/a_stuttgart (Letöltés dátuma: 2017. január 10.)

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/mappus-stuttgart-21-erklaerung-schwaetza-schwaetza-bahnhof-baua-a-721673.html> (Letöltés dátuma: 2016. november 18.)

<https://www.mediationaktuell.de/news/mediation-im-oeffentlichen-bereich> (Letöltés dátuma: 2016. november 10.)

http://www.forum-flughafen-region.de/fileadmin/files/Archiv/Archiv_Mediation-Dokumentation/Dokumentation_Mediation_Frankfurt_Leitfaden_2000.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 16.)

<http://www.ausbau.flughafen-frankfurt.com/faq/faq.html#ent> (Letöltés dátuma: 2016. november 16.)

http://www.schlichtung-s21.de/fileadmin/schlichtungs21/Redaktion/pdf/101130/2010-11-30_Schlichterspruch_Stuttgart_21_PLUS.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 18.)

<http://umweltmediation.info/menue/ueber-den-verein/vorgeschichte/> (Letöltés dátuma: 2017. március 22.)

http://www.unilandau.de/umwelt/study/content/files/archiv/Bloebaum/SS09/Umweltpsychologie/Kapitel_1_Studienbrief.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 17.)

http://www.vivis.de/phocadownload/2011_is/2011_IS_273_284_Hehn.pdf (Letöltés dátuma: 2016. november 19.)

<http://www.gruene-hessen.de/frankfurt/> (Letöltés dátuma: 2016. november 18.)

<https://www.mnb.hu/letoltes/palyamu-avr-2018-hohmann-balazs.pdf> (Letöltés dátuma: 2019. március 25.)

<http://modernizacio.hu/?menuId=83&view=replies&parent=32> (Letöltés dátuma: 2018. december 5.)

https://www.bfi.wien/media/Mediation/Mediationsfall_Velikay_Huehnerhaltung_.pdf (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 12.)

https://www.oegut.at/downloads/pdf/environ_med_tagungsband.pdf (Letöltés dátuma: 2018. augusztus 12.)

http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Forschungsplattform/MasterThesis_Flughafenmediation_12_11_2011.pdf (Letöltés dátuma: 2017. február 20.)

http://static.springer.com/sgw/documents/1361050/application/pdf/w_44_5797.pdf (Letöltés dátuma: 2017. február 20.)

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/2016_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20Overview%20-%20EN%20web.pdf (Letöltés dátuma: 2017. március 16.)

http://real.mtak.hu/32574/1/birosagi_mediacio_kapujaban_full_SZD_alktud2_konfkot.pdf (Letöltés dátuma 2019. április 30.)

<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/ensuring-access-to-justice> (Letöltés dátuma 2020. január 8.)

<https://rm.coe.int/cepej-2019-9-en-handbook/168094ef3c> (Letöltés dátuma 2020. január 8.)

A kormány „Közigazgatási- és Köszolgáltatási- fejlesztési Stratégiája 2014-2020”.
Letöltve:https://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (Letöltés dátuma: 2020. január 29.)

Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről
(Letöltve:

<https://www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20perrendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3j%C3%A1nak%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf>

(Letöltés dátuma: 2020. február 2.)

IX. A SZERZŐ PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉKE

1. **BERECZKI ISTVÁN** – Környezetvédelmi közvetítés Németországban. Pro Futuro, 2017/I, 60-77.
2. **BERECZKI ISTVÁN** – A közigazgatási közvetítés elméleti kérdései, Magyar Jog, 2018/4, 228-237.
3. **BERECZKI ISTVÁN** – Bírósági közvetítés a közigazgatási perben. Miskolci Jogi Szemle, 2018/II/1, 96-111.
4. **BERECZKI ISTVÁN** – A közigazgatási perek során elrendelt közvetítés alkalmazásának egyes kérdései. Iustum Aequum Salutare, 2018/3, 145-163.
5. **BERECZKI ISTVÁN**: Az érvénytelenség, mint jogágakon átnyúló intézmény – Mediációs eljárás során kötött megállapodások megítélése, a Pp. kodifikáció tükrében, In: Tavaszi szél 2016, I. konferenciakötet, Budapest, 2016., 179-186.
6. **BERECZKI ISTVÁN**– A bírósági közvetítés egyes jogelméleti kérdései. In: P. Szabó Béla, Szemesi Sándor (szerk.) Profectus In Litteris VIII. Lícium-art Kft., 2016., 49-57.
7. **BERECZKI ISTVÁN** – A közigazgatási per során elrendelt közvetítés egyes gyakorlati kérdései. In: P. Szabó Béla, Zaccaria Márton Leó, Árva Zsuzsanna (szerk.) Profectus In Litteris X. Lícium-art Kft., 2018.
8. **BERECZKI ISTVÁN** – A kötelező bírósági közvetítés megjelenéséhez vezető út hazánkban. In: P. Szabó Miklós (szerk.) Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma – Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa, ME Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság, 2015., 35-41.
9. **BERECZKI ISTVÁN** – **BERECZKI PÉTER** – Mediáció a környezetjog területén – nemzetközi tapasztalatok. In: P. Szabó Miklós (szerk.) Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma – Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa, ME Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság, 2016., 37-43.
10. **BERECZKI ISTVÁN** – Közvetítés a közigazgatási perrendtartás világában. In: Bragyova András (szerk.) Miskolci Doktorandusz Konferencia Tanulmánykötet, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2017., 1-11.

X. SUMMARY

The aim of mediation procedure is to find a mutually beneficial solution instead of the “rigid” application of statutory provisions. In the past decades, mediation has become a recognized method of dispute resolution in Europe. In spite of the foregoing, mediation in administrative court proceeding (hereinafter referred to as: “administrative mediation”) was not possible in Hungary before the 1 St of January 2018. This situation has changed when the new act on administrative court procedure came into force. The applicability of administrative mediation is controversial, and there are jurists who argue that the institution should not have been incorporated into the new act.

It is also important to emphasize that even administrative courts – as the organization to apply administrative mediation – are reluctant with respect to administrative mediation. The main reason behind their attitude might be the fact, that the legislator gave no standpoint regarding the application of administrative mediation, so the difficulties need to be settled by them.

In comparison to court proceedings, mediation offers a fast, cheap and mutually beneficial alternative dispute resolution. However, it might also be true that administrative mediation encompasses certain hazards when it comes to e.g. equal treatment or judicial control of administrative acts. Notwithstanding the foregoing, this study tries to prove that mediation has its place when it comes to dispute resolution in administrative law.

This paper tries to identify all those circumstances and theoretical influences which led to the incorporation of administrative mediation to the brand-new administrative court procedure act. Among other reasons, well known by those who are interested in mediation procedures (e.g. time and cost effectiveness), there are several specific reasons need to be mentioned. Administrative mediation is closely linked to good governance, decentralization and effectiveness. The state always tried to improve its decision-making mechanisms. Administrative mediation provides an opportunity to reach an agreement between the parties – even between a public body and a citizen – which enhances the future legal compliance. Furthermore future legal compliance – which is crucial in order to avoid further litigation – is also fostered by the fact that the parties might have a better chance in an administrative mediation procedure to understand the other party’s reasons.

From a historical point of view administrative mediation is a new institution all over the world so the list of its antecedents is short. It is also important to mention that in

Hungary, we can rather talk about effects which influenced the legislator in the course of “developing” administrative mediation. In my opinion, all the institution in the administrative bodies’ procedure which offers the parties – even between a public body and a citizen – an opportunity to settle their case more proactively might be considered as antecedent of administrative mediation. Such institutions in our administrative procedure are magisterial mediation, magisterial contract and settlement. These institutions might be considered as an exception with respect to the unilateral magisterial law enforcement practice prevailing since centuries.

When it comes to the European law with respect to administrative mediation, we can easily recognize that the European Union considers the institution suitable to settle administrative law disputes. However, at this level we can find only soft law instruments (e.g. recommendations and working documents).

The only compulsory source of EU law when it comes to mediation in general, is a directive (directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council on certain aspects of mediation in civil and commercial matters) which is not applicable to administrative mediation. However, some member states, like Germany, accept its crucial provisions concerning administrative mediation as well.

After the solid theoretical and historical background, this paper attempts to identify and categorize certain group of cases where mediation might take place. Based on the foregoing it is clear that mediation cannot be utilized in all administrative law cases. However, it is important to note, that there are plenty of cases which are likely to be suitable for mediation. Since mediation might be highly beneficial for the parties, in cases where it has its place mediation ought to be used beyond disputes.

In its next chapter, the paper tries to answer the question, how administrative mediation is carried out in practice. The paper identifies the practical implementation of the administrative mediation. With this respect the paper outlines the judge’s and the mediator’s procedural tasks. Furthermore, the paper presents a playbook on the basis of which, administrative mediation might be carried out.

At its last chapter, the paper presents a very special form of mediation, the environmental mediation. Environmental mediation is very closely linked to administrative mediation. It has always been a difficult question for the State to ensure effective decision-making processes for instances where public participation considered to be a requirement. This question might be even more essential when it comes to disputes concerning large-scale projects with environmental impact. When the public is

affected by such project, the contractor must be prudent, otherwise high number of litigations may be initiated afterwards. The very special form of mediation, the so-called environmental mediation may offer a solution to this problem, by allowing all participants to meet and discuss every crucial issue related to projects described above. It is also important to emphasize that not the same requirements apply to environmental mediation and to other civil law related mediation procedures. The aim of environmental mediation would not be less than to improve the quality of public bodies' decisions.