

Egyetemi doktori (PhD) értekezés tézisei

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás

dr. Bereczki István

Témavezető: Dr. Pribula László habil. egyetemi tanár



DEBRECENI EGYETEM
Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Debrecen, 2020

Az értekezés témája és célkitűzései

A doktori értekezés tárgya a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás. A kutatás általános szinten megfogalmazott célkitűzése a vizsgálat tárgyául választott jogintézmény elméleti és gyakorlati kérdéseinek részletes áttekintése.

A dolgozat azon szándéktól vezérelve íródott, 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 hozzá kíván járulni ahhoz, hogy a közvetítés egy sikeres és elterjedt jogintézménnyé váljon a közigazgatási jogviták feloldása során.

Álláspontom szerint a doktori értekezés hiánypótló jellegű, hiszen hazánkban mind ez idáig nem vizsgálták tudományos igényességgel a közigazgatási per során elrendelt közvetítést. A vizsgált jogintézmény ugyanakkor számos tekintetben eltér a már ismert közvetítői eljárásoktól, így önálló vizsgálatra feltétlenül érdemes.

A közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás elméleti jellegű kérdéseinek áttekintése hivatott bemutatni, hogy miben is különbözik a vizsgált közvetítői eljárás az egyéb közvetítői eljárásoktól.

A szükséges elméleti alapok megteremtését követően a közigazgatási per során elrendelt közvetítés gyakorlati kérdéseinek tárgyalása következik. Az elvégzett elemzés szándéka, hogy a gyakorló jogászok számára iránymutatásul szolgáljon annak elbírálása körében, hogy egy adott ügy közvetítői eljárásra utalható-e.

A dolgozat ismerteti a közvetítő és a bíró feladatait, az értelmezési problémák elkerülése és az egységes joggyakorlat megteremtése érdekében. A közigazgatási per során elrendelt közvetítés speciális jegyeit is bemutatja abból a célból, hogy elősegítse a jogintézmény minél teljesebb körű megértését.

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. A környezetvédelmi közvetítés német jogirodalma és gyakorlata igen gazdag. Éppen ezért lehetségessé válik, hogy a doktori értekezés egy már működő és a közigazgatási jog tárgykörébe tartozó jogterületen végzett közvetítői eljárást elemezzon. Az elemzés célja pedig nem más, mint hogy hasznos következtetéseket vonhassunk le a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás alkalmazhatóságát illetően.

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 háttérre 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 közvetítőknek 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.

Az értekezés módszerei és forrásai

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 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. 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 közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény („Kp.”) és a polgári perrendtartástól szóló 2016. évi CXXX. törvény („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.

Az értekezés egyes fejezetei és eredményei

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 elméleti jellegű kérdéseinek vizsgálatával foglalkozik az értekezés. Első helyen egy osztályozási szempontrendszer kerül meghatározásra, mely segítségével a dolgozat érzékelteti a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás különleges helyét a közvetítői eljárások között. A rendszertani besorolásból levonható legfontosabb következtetés, hogy a 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 felmerült 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.

Mivel a Kp. adós maradt a közigazgatási per során elrendelt közvetítés fogalmával, így ismertetésre kerül a dolgozatban több lehetséges fogalom-meghatározás is. 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.”*¹

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

¹ Horst, ZILLEBEN, *Mediation aus umweltpolitischer Sicht*. In: FLUCHER, Thomas–KOCHENDÖRFER, Bernd – MINCKWITZ, Ursula – VIERING, Markus, *Mediation im Bauwesen*, Berlin, Ernst & Sohn, 2003., 98.

közvetítés bevezetése a közigazgatási perrendben kívánatos. Az ezirányú tagállami jogalkotást elősegítendő, kötelező erővel nem bíró ajánlások születtek.

A második szerkezeti egység rámutat, hogy indokolt jogalkotói lépés a közvetítés intézményének beemelése a Kp. rendszerébe. Szorosan kapcsolódva a fejezet előzőekben megfogalmazott vállalásához, feltárássra kerülnek a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás előnyei is. A dolgozat bemutatja, hogy az elmúlt időszak az állam és állampolgár közötti kapcsolatrendszer megváltozásának igényét hozta el, ezért teret nyertek a közigazgatási jogban is a mellérendeltségi jogviszonyok. Egyre erősödik továbbá az állampolgári igény a döntéshozatalban való részvételre. Ezzel párhuzamosan pedig a bírósági szervezet igyekszik minél szélesebb körben lehetőséget biztosítani a feleknek arra, hogy a jogvitájukat konszenzusos alapon rendezzék. Végezetül a fejezet foglalkozik olyan körülményekkel is, amelyek megkérdőjelezzik az egyezségkötés és a közvetítés alkalmazhatóságát a közigazgatási perek világában. A legfontosabb ilyen körülmény a közigazgatási per kiemelt jogvédelmi céljával van összefüggésben. A közigazgatási per ugyanis a polgári perekkel eltérően objektív jogvédelmi funkcióval is bír. Ez a körülmény a közvetítőre és az egyezséget jóváhagyó bíróra egyaránt olyan kötelezettségeket ró, melyekkel a magánjog területén végzett közvetítői eljárások esetében nem kell számolni.

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 közvetítés alkalmazhatóságának vizsgálata javarészt az egyezségkötés lehetőségének vizsgálatához kapcsolódik, a két intézmény viszonyára való tekintettel. A Kp. egyezségekre vonatkozó rendelkezéseinek elemzésével 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 különösebb értelmezési problémákat. A Kp. azon kitétele szorul magyarázatra, miszerint a jogvita tárgya tegye lehetővé annak egyezséggel történő rendezését.

A kutatásom 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 sikeresen alkalmazható. 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. Ilyen körülmény az, ha a megelőző eljárás során a ROZSNYAI Krisztina által szemléletesen mediatív elemeknek nevezett jogintézmények „tűnnek fel”. Ilyen jogintézmény a hatósági közvetítés, az egyezség vagy a közigazgatási szerződés.²

A dolgozat kiemeli 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.

A Kp. tárgyi hatálya alá tartozó ügyekre és a fentebb írtakra 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. Abban az esetben, ha 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.

A fejezet végezetül bemutat néhány olyan ügýtípust, melyek esetében lesz helye

² ROZSNYAI Krisztina, *Hatósági közvetítő*. In: BARABÁS Gergely – BARANYAI Bertold – KOVÁCS András György (szerk.), *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, CompLex Kiadó, Budapest, 2013., 363.

közvetítői eljárás lefolytatásának. Ilyen ügyek a teljesség igénye nélkül a fogyasztóvédelmi ügyek, a gyámhatósági ügyek vagy a versenyügyek.

A doktori értekezés soron következő, negyedik fejezete a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárás lefolytatásának gyakorlati kérdéseivel foglalkozik. 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 bíró és a közvetítő eljárása során felmerülő minden 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.

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 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. 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. 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.



Nyilvántartási szám: DEENK/219/2020.PL
Tárgy: PhD Publikációs Lista

Jelölt: Bereczki István
Neptun kód: BZUY2E
Doktori Iskola: Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
MTMT azonosító: 10052708

A PhD értekezés alapjául szolgáló közlemények

Folyóiratcikkek, tanulmányok (4)

1. **Bereczki, I.:** A közigazgatási közvetítés elméleti kérdései.
Magyar Jog. 65 (4), 228-237, 2018. ISSN: 0025-0147.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
2. **Bereczki, I.:** A közigazgatási perek során elrendelt közvetítés alkalmazásának egyes kérdései.
Iustum Aequum Salutare. 14 (3), 145-163, 2018. ISSN: 1787-3223.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
3. **Bereczki, I.:** Bírósági közvetítés a közigazgatási perben.
Miskolci Jogi Szemle. 13 (2-1), 96-111, 2018. ISSN: 1788-0386.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A
4. **Bereczki, I.:** Környezetvédelmi közvetítés Németországban.
Pro Futuro. 7 (1), 60-77, 2017. ISSN: 2063-1987.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság: A

További közlemények

Konferenciaközlemények (5)

5. **Bereczki, I.:** Közvetítés a közigazgatási perrendtartás világában.
In: Miskolci doktorandusz konferencia tanulmánykötet, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 1-11, 2017.
6. **Bereczki, I., Bereczki, P.:** Mediáció a környezetjog területén - nemzetközi tapasztalatok.
In: Miskolci doktorandusz konferencia tanulmánykötet, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 37-43, 2017. ISBN: 9789633581247





7. **Bereczki, I.:** A bírósági közvetítés egyes jogelméleti kérdései.
Profectus in Litteris. 8, 49-57, 2016. ISSN: 2062-1469.
8. **Bereczki, I.:** A kötelező bírósági közvetítésig vezető út hazánkban.
In: Doktoranduszok Fóruma, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
szekciókiadványa. Szerk.: Szabó Miklós, Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi
Rektorhelyettesi Titkárság, Miskolc, 35-39, 2016. ISBN: 9789633581063
9. **Bereczki, I.:** Az érvénytelenség, mint jogágakon átnyúló intézmény - Mediációs eljárás során
kötött megállapodások megítélése.
In: Tavaszi szél 2016 = Spring wind 2016 : Tanulmánykötet. Szerk.: Keresztes Gábor,
Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest, 179-186, 2016. ISBN: 9786155586095

MTA Állam- és Jogtudományi Bizottsága irányelvei szerint:

**„A” kategóriás folyóiratban megjelent publikációk: 4, melyek közül az értekezés alapjául
szolgál: 4**

A DEENK a Jelölt által az iDEa Tudóstérbe feltöltött adatok bibliográfiai és tudománymetriai ellenőrzését a tudományos adatbázisok és a Journal Citation Reports Impact Factor lista alapján elvégezte.

Debrecen, 2020.06.30.



University Doctoral (PhD) Dissertation Abstract

Mediation in administrative court procedure

dr. István Bereczki

Supervisor: Dr. habil László Pribula professor



UNIVERSITY OF DEBRECEN
Marton Géza Doctoral School of Legal Studies

Debrecen, 2020

The topic and objectives of the thesis

The topic of the thesis is court connected mediation initiated in administrative court procedure (hereinafter referred to as “administrative mediation”). The objective of the thesis on a general level is the detailed examination of the theoretical and practical questions of administrative mediation.

The intention of the thesis is to serve as a guideline for lawyers willing to get a deeper understanding of administrative mediation. The thesis aims to answer uncertain issues related to administrative mediation and to inspire a common thinking among lawyers. The objective of the thesis is to support administrative mediation to become a widely accepted and used method of dispute resolution in administrative litigation.

In my point of view present thesis is deficient because so far in Hungary no one has conducted any thorough analysis in this topic. However, administrative mediation differs in many aspects from other forms of mediation procedure and it is worthy for an individual in depth research.

By answering theoretical questions, the thesis aims to identify the differences between administrative mediation and other mediation procedures.

After the necessary theoretical foundations have been established, the thesis examines the practical questions related to administrative mediation. The analysis of administrative mediation’s applicability intends to serve as a guideline for lawyers – with special respect to administrative law judges – to decide if a certain case is suitable for administrative mediation or not.

The thesis provides a summary of the tasks of the judge and the mediator participating in administrative mediation. The intention of the previously mentioned summary is to avoid interpretation uncertainties and to establish the unified application of laws regulating administrative mediation.

With regards to alternative dispute resolution of administrative law disputes, it is noteworthy to speak about the so-called environmental mediation. Environmental mediation is closely linked to administrative mediation and so they share plenty of common specifics. The German literature and practice of environmental mediation is very comprehensive. As a result of the foregoing fact, it becomes possible for the thesis to observe and examine a mediation procedure which is similar to administrative mediation. The aim of this examination is to get a deeper understanding of administrative mediation’s applicability.

During the research three hypothesis were identified, which could be summarized the following way:

First and fundamental hypothesis that administrative mediation differs from other mediation procedures and it occupies a unique place among mediation procedures. Besides other specifications, administrative mediation differs from other kind of mediation procedures concerning its applicability, special rules of its conduct and even its theoretical background. According to the thesis, there is a significant difference between mediation procedures based on the applicable law the mediated disputes falls under. The minimum is to draw a distinction between mediation procedures carried out to resolve private law, criminal law, and administrative law disputes. The previously mentioned categories might be expanded (within private law: family law, economic law, labor law etc.) and there is a certain gateway in-between the categories (for example the guardianship authority not only applies administrative law but civil law as well).

The second hypothesis is closely linked to the first one as it states that administrative mediation – because of its special nature – demands a different approach when it comes to conduct of mediation sessions and applied methods. The appearance of administrative bodies in the mediation procedure, the nature of administrative law relationship and other factors described in the thesis necessitate a more interventionist approach from the mediator. It is also important to emphasize that administrative law mediators need to be familiar with the provisions of administrative law and they must take such factors – such the assurance of balance in-between the participants – into consideration which are not necessary in other kinds of mediation procedure.

The third and last hypothesis of the paper is that the applicability of administrative mediation and settlement – with respect to the institutions instrument-purpose relation – requires case to case review. Such review is barely necessary in civil law mediation where it is possible for the parties to settle and mediate regardless of the legal dispute's subject. In administrative litigation it is often not possible to settle and mediate because of the dispute's subject.

The methods and sources of the thesis

The doctoral thesis applies wide variety of research methods. With the help of the *dogmatic (doctrinal)* method the paper identifies and summarizes the legal provisions applicable to administrative mediation and examines their practical adaptation.

The *historical method* also played a prominent role during the research. When it is possible to research historical aspects of a certain legal institution – regardless how indirect these aspects are – there is a need to for such investigation.

The *functional method* played a vital role throughout the research as the thesis's fundamental aim was to analyze the purpose and role of administrative mediation. The previously mentioned analysis is barely possible without utilizing the functional method.

The analytical concept was handful during the research as well, when the thesis tried to draw conclusions based on legal definitions of various mediation procedures.

The thesis was written based on Hungarian legal literature so far it was possible. The intention was to select papers from Hungarian scholars, to examine Hungarian laws and their interpretation. However, it is important to realize that because of administrative mediation's novelty in Hungarian legal system, the number of available national studies is very limited. It is also true that the interpretations of the administrative procedure act serve as a guideline at some extent for those seeking answers, but they are clearly not able to answer all emerging questions. As a result of the previously described lack of national legal literature, the scope of the research was expanded to foreign legal literature. Among foreign literature, German scholars' papers received special attention. There are several reasons for the previous research direction. First, it is to be noted that the pattern for the new Hungarian administrative procedure act and civil procedure act was mainly German law. Moreover, during my research I experienced that in Germany plenty of scholars conducted scientific researches about administrative mediation and environmental mediation.

The findings and inferences of the research

The thesis consists of five main chapters and the summary of the findings. With the intention to provide a complete description and presentation of administrative mediation, the thesis begins with the analysis of theoretical questions and finishes with the examination of practical issues.

In its first chapter the paper identifies, and answers theoretical questions related to administrative mediation. The thesis develops a classification criteria scheme in order to present the unique place of administrative mediation among other mediation procedures. The most important conclusion of the previously described categorization is the following: administrative mediation's specialty's reason is that it is utilized to resolve disputes governed by administrative law. In my point of view the applicable law has a fundamental effect on mediation procedures specifics, the method of conduct and their aim. Based on the foregoing, family law mediation's primary goal is to protect children and family. Clearly, there are no such preferences in other mediation procedures. While conducting an administrative law mediation all parties – and the agreement as well – must comply with public interest.

The administrative procedure act lacks the definition of administrative mediation. As a result of the previously mentioned shortage, the paper presents couple of definitions for administrative mediation. In my point of view Horst ZILLEBEN's definition of administrative mediation expresses well the specifics of this unique mediation procedure: *“administrative mediation is a systematic and structured method of conflict resolution led by a professional mediator who widely supports the process. The mediator supports the parties procedurally and from a psychological point of view in order the enable them to find a mutually beneficial, but at least acceptable solution for their conflict.”*³

Searching for possible reasons why administrative mediation was incorporated to the brand-new administrative procedure act of Hungary, I examined its European Union law and national law antecedents. The thesis presented that the European Union did not oblige member states to incorporate administrative mediation to their national law. However, the European Union emphasized several times that it is highly advisable to allow parties to mediate in administrative law disputes. There are some available European Union guidelines which help member states to introduce administrative mediation to their legal

³ Horst, ZILLEBEN, *Mediation aus umweltpolitischer Sicht*. In: FLUCHER, Thomas–KOCHENDÖRFER, Bernd – MINCKWITZ, Ursula – VIERING, Markus, *Mediation im Bauwesen*, Berlin, Ernst & Sohn, 2003., 98.

system.

The second chapter of the thesis emphasize that it was a well-founded decision of the legislator to incorporate administrative mediation to the new Hungarian administrative procedural act. Closely linked to the previously mentioned aim of the chapter, the paper also presents the benefits of administrative mediation. One of the primary reasons of administrative mediation's appearance was the demand for a change in the relation of the state and its citizen. This demand led to the appearance of partnership in administrative law relations. The regulation of administrative mediation in the national law was also fostered by the intensifying demand of citizens to participate in decision-making. In parallel, the judiciary seeks to provide parties as wide opportunity as possible to settle their conflict by mutual agreement. The chapter also identifies circumstances which might question the applicability of administrative mediation and settlement in administrative litigation. The most important circumstance is related to the purpose of administrative court procedure: the protection of public interest. Not like in civil court procedure, in administrative court procedure the protection of individuals' rights is not the sole purpose of the procedure. The duty to secure public interest imposes an obligation on both the mediator and the judge. Such obligation does not exist in civil law mediation.

In its third chapter the thesis attempts to answer the question which is probably the most interesting for practicing lawyers: in which cases under the scope of the administrative procedure act might administrative mediation be utilized. With respect to settlement and mediation previously described connection in the administrative procedure act, the analysis of administrative mediation's applicability means mainly the analysis of settlement's applicability. Based on the administrative procedure act's provisions stipulating the criteria of settlement, the thesis identifies the three conditions of administrative mediation's application. Two of these conditions – compliance with the requirement of reasonable time and the lack of legislative exclusion – do not encompass interpretation issues. However, the third criteria – that the subject of the dispute allows settlement – needs to be interpreted on a case by case basis.

It has been proven in several points in my research that the most fundamental prerequisite of a settlement in an administrative court procedure is that the administrative body must have had a discretion authority in the revised administrative procedure. The wider the margin of discretion, the greater the chance settlement might be reached in the certain case. A wide discretion of the authority in the administrative procedure means greater chance for the parties to solve their dispute with consensus as they can pick from

more opportunities in compliance with the laws.

Besides the authority's discretion there are several other factors identified by the thesis which can play an important role in deciding if a certain case is suitable for mediation or not. Such factor is the "presence" of legal institutions in the revised administration procedure described as *mediative elements* by Krisztina ROZSNYAI. Such elements are magisterial mediation, administrative contract, and settlement.⁴

One of the findings of the thesis – with respect of the applicability of administrative mediation – is that the multipolar administrative law relationships are more likely to be a good basis to mediate. These relationships derive mostly from cases when the administrative body renders a decision in opposing parties disputes in the procedure revised by the court. In such cases the administrative body is not even a participant of the litigation and it is always easier to find a solution between private individuals.

It is beyond dispute that administrative bodies apply mainly administrative law. However, in certain cases – like the guardianship authority as described before – administrative bodies apply civil law as well, which is an important factor with respect to the applicability of mediation. Relations governed by administrative law are less likely to be suitable for mediation in comparison to relations governed by civil law.

Based on the thesis's findings and with respect to the scope of the administrative procedure act the paper attempts to define certain cases where administrative mediation is applicable. It is important to note that mediation is only one way to achieve an agreement in the administrative court procedure. This is the reason why the judge assigning the case to mediation must make sure that mediation is the most viable method for the parties to reach settlement. For instance, if the parties are willing to settle even without mediation, there is no need for such procedure. However, in case there is a willingness from the parties to participate in a mediation procedure, it is highly recommended for the judge to assign the case anyways. During the mediation sessions the parties have a good chance to obtain a deeper understanding of each other's intentions and goals. The previously described circumstance might lead to a better future compliance with law.

At the end of chapter three, the paper identifies couple of cases where administrative mediation is applicable. Such cases are for example consumer protection cases, guardianship authority cases, or competition authority cases.

In its next fourth chapter, the paper tries to answer the question, how administrative

⁴ ROZSNYAI Krisztina, *Hatósági közvetítő*. In: BARABÁS Gergely – BARANYAI Bertold – KOVÁCS András György (szerk.), *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, CompLex Kiadó, Budapest, 2013., 363.

mediation is carried out in practice. The fundamentals of the analysis is the interpretation of legal provisions governing settlement and mediation in administrative litigation. The paper highlights that the possibilities of administrative mediation should be interpreted in the light of the provisions of the administrative procedure act rules regulating settlement. Keeping in mind the relation between settlement and mediation in administrative court procedure the foregoing is not surprising. Furthermore, the thesis intention in this chapter was to precisely describe the role of the mediator and the judge with respect to administrative mediation. The thesis also emphasized that certain provisions of the administrative procedure act – like the right to appeal against the court decision suspending the procedure and assigning the case to mediation – are hard to interpret.

Regarding the conduct of mediation sessions and the selection of methods used during mediation the thesis pointed out that the success of administrative mediation demands a different approach know in civil law mediation. In my point of view sessions in administrative mediation should be much more structured and deliberated than mediation carried out in civil law disputes. As a consequence of the previously described circumstance, mediators in administrative mediation must face additional responsibilities and duties.

With respect to the characteristics of administrative mediation the paper pointed out that this special form of mediation differs in many aspects from other forms of mediation, especially from family law mediation. One of the main reasons behind the previously mentioned difference is the presence of administrative bodies in the mediation procedure. The administrative bodies are bound by the legal provisions and they must enforce public interest. As a result of the foregoing it is a bigger challenge to find any alternative suitable for both parties when it comes to administrative mediation.

It is important to highlight that the success of administrative mediation require to utilize other mediation methods than facilitative method well known in civil law mediation. The reason for this is the fact that administrative mediation is limited due to the content of the revised decision of the authority and the scope of discretion available. The mediator in administrative mediation must pay special attention to the previous factors to support the parties to reach an agreement which can be approved by the judge. In the light of the previous fact, the mediators participating in administrative mediation must have a solid knowledge of administrative law.

In its fifth chapter the paper presents the environmental mediation. Environmental mediation is a unique mediation procedure which is closely linked to administrative

mediation because of the applicable law, which is administrative law. The presentation of environmental mediation in the thesis helps to understand how it is possible to successfully mediate with the participation administrative bodies. The chapter identifies the environmental mediation's specifics, deals with the institutions aims, presents and analyses cases. This chapter of the thesis is based mainly on German legal literature.

In its last chapter the paper summarizes its findings led by the intention to provide useful pieces of information for both the legislator and practicing lawyers. As a result of the detailed research, it is possible to give clear answers to the hypothesis of the paper.

The first hypothesis of the study was that administrative mediation is a unique mediation procedure. The main reason for this special nature is that it is applied in administrative law disputes. This hypothesis was already confirmed in the first chapter of the paper when I categorized the different mediation procedures. It was also highlighted in the paper that administrative mediation should be the subject of individual research even on the level of its definition. The paper also analyzed in detail the advantages and disadvantages of this very special form of mediation. The thesis emphasized that there is no need to take any obstacles into consideration in case of civil law mediation. However, such factors play an important role in case of administrative mediation and they endow administrative mediation with special descriptive marks. The most important factor which is not favorable for administrative mediation is that administrative court procedure aims to preserve public interest. The previously mentioned factor has an important effect on administrative mediation.

The second hypothesis is closely linked to the first. The paper emphasized at several points that administrative mediation requires a different approach when it comes to the applied mediation method, the preparedness of the mediator and the conduct of the whole mediation procedure.

With respect to the third hypothesis the research finding was that administrative mediation will clearly not be applicable in all cases under the scope of the administrative procedure act. There are numerous reasons for the previous statement, however the most important might be the nature of administrative law relations which in some cases too strict to serve as a base for negotiation. Despite the previous finding, it is important to pay individual attention to this very special form of mediation as it will be applicable in certain cases beyond doubt.



Registry number:
Subject:

DEENK/219/2020.PL
PhD Publikációs Lista

Candidate: István Bereczki
Neptun ID: BZUY2E
Doctoral School: Géza Marton Doctoral School of Legal Studies
MTMT ID: 10052708

List of publications related to the dissertation

Articles, studies (4)

1. **Bereczki, I.:** A közigazgatási közvetítés elméleti kérdései.
Magyar jog. 65 (4), 228-237, 2018. ISSN: 0025-0147.
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A
2. **Bereczki, I.:** A közigazgatási perek során elrendelt közvetítés alkalmazásának egyes kérdései.
Iustum aequum salutare. 14 (3), 145-163, 2018. ISSN: 1787-3223.
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A
3. **Bereczki, I.:** Bíróági közvetítés a közigazgatási perben.
Miskolci Jogi Szemle. 13 (2-1), 96-111, 2018. ISSN: 1788-0386.
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A
4. **Bereczki, I.:** Környezetvédelmi közvetítés Németországban.
Pro futuro. 7 (1), 60-77, 2017. ISSN: 2063-1987.
Level of HAS Committee on Legal and Political Sciences: A

List of other publications

Conference presentations (5)

5. **Bereczki, I.:** Közvetítés a közigazgatási perrendtartás világában.
In: Miskolci doktorandusz konferencia tanulmánykötet, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 1-11, 2017.
6. **Bereczki, I., Bereczki, P.:** Mediáció a környezetjog területén - nemzetközi tapasztalatok.
In: Miskolci doktorandusz konferencia tanulmánykötet, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 37-43, 2017. ISBN: 9789633581247





7. **Bereczki, I.:** A bírósági közvetítés egyes jogelméleti kérdései.
Profectus in Litteris. 8, 49-57, 2016. ISSN: 2062-1469.
8. **Bereczki, I.:** A kötelező bírósági közvetítésig vezető út hazánkban.
In: Doktoranduszok Fóruma, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
szekciókiadványa. Szerk.: Szabó Miklós, Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi
Rektorhelyettesi Titkárság, Miskolc, 35-39, 2016. ISBN: 9789633581063
9. **Bereczki, I.:** Az érvénytelenség, mint jogágakon átnyúló intézmény - Mediációs eljárás során
kötött megállapodások megítélése.
In: Tavasz szél 2016 = Spring wind 2016 : Tanulmánykötet. Szerk.: Keresztes Gábor,
Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest, 179-186, 2016. ISBN: 9786155586095

By the directives of HAS Committee on Legal and Political Sciences:

Publications in periodicals level „A”: 4, related to the dissertation: 4.

The Candidate's publication data submitted to the iDEa Tudóstér have been validated by DEENK on the basis of the Journal Citation Report (Impact Factor) database.

30 June, 2020

