

DISSERTATIONES

A KÖZIGAZGATÁSI PEREK SORÁN ELRENDELT KÖZVETÍTÉS ALKALMAZÁSÁNAK EGYES KÉRDÉSEI

BERECZKI István
PhD-hallgató (DE ÁJK)*

1. Bevezetés

A 2018. január 1. napját megelőzően hatályos szabályokkal ellentétes módon a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) lehetőséget teremt arra a közigazgatási perekben, hogy – ha a felek és az érdekeltek ahhoz hozzájárulnak – a bíróság közvetítést rendeljen el.¹ A közvetítés során a felek és az érdekeltek bírósági közvetítói közreműködéssel kísérhetnek meg a jogvita megegyezésen alapuló rendezését.² A Kp. a közvetítói eljárás és az egyezség szabályozásával immáron megfelelő perjogi kereteket biztosít ahhoz, hogy a felek megegyezhessenek. Kétségtől igaz, hogy az új törvény, illetve a megreformált és önálló jogforrásba került közigazgatási per szabályanyagából nem a közvetítés intézménye a legjelentősebb perjogi szempontból. Igaz azonban az is, hogy a gyakorló jogászok számára az új törvény rendelkezései közül a közvetítés közigazgatási perekben való elrendelésének lehetősége különösen nagy érdeklődésre tart számot. Sokan ugyanis nem látják az intézmény helyét a közigazgatási jog területén felmerülő jogviták feloldása során, különös tekintettel a ‘klasszikus’ közigazgatási perre, az aktus felülvizsgálatra.

A közigazgatási perek során elrendelt közvetítói eljárás megjelenése sok kérdést vet fel. Ezen kérdések közül a jogintézményt alkalmazó bíróságok számára – tekintettel arra, hogy a Kp. kifejezetten bírósági közvetítést említ – a legfontosabb kérdés

* The study was made under the scope of the Ministry of Justice’s program on strengthening the quality of legal education. Az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

¹ A Kp. hatályba lépését megelőzően a közvetítói eljárás lefolytatása a közigazgatási perekben a 2002. évi LV. törvény (továbbiakban: Kvtv.) 2018. január 1. napját megelőzően hatályos I. § -ának (3) bekezdése alapján kizárt volt. A Kp. hatálybalépésével a Kvtv. is megfelelően módosult.

² Kp. 69. § -ának (1) bekezdése szerint a közvetítés során a felek és érdekeltek bírósági közreműködéssel folytatott egyeztetés útján kísérlik meg a jogvita rendezését.

az, hogy milyen, a Kp. hatálya alá tartozó ügýtípusok tekintetében van helye közvetítói eljárás lefolytatásának. Ennek a kérdésnek a tisztázása azonban koránt sem tekinthető egyszerű feladatnak gyakorlati tapasztalatok és elméleti háttér hiányában. Legelőször is meg kell említeni, hogy a Kp. nem korlátozza a közvetítés alkalmazhatóságát, így az elméletileg a jogvita tárgyától függetlenül alkalmazható valamennyi a Kp. hatálya alá tartozó ügýtípus tekintetében. Ugyanakkor, mint a ahogy jelen tanulmány a későbbiekben rámutat, a közvetítés nyilvánvalóan nem alkalmazható valamennyi ügýtípus tekintetében. Fontos felhívni a figyelmet arra a körülményre is, hogy a Kp. szóhasználata alapján a közvetítés eredményeként a felek között egyezség jön létre.³ Erre tekintettel a Kp. egyezségekre vonatkozó szabályaira is figyelemmel kell lenni a közvetítés alkalmazhatóságának vizsgálata során, továbbá arra is, hogy az adott ügýtípusra vonatkozó ágazati jogszabály az egyezségkötés lehetőségét ne zárja ki.

Igaz azonban az is, hogy a közvetítés alkalmazhatósága a közigazgatási perrendtartásban és egyáltalán a közigazgatási jog területén nem tekinthető olyan 'evidensnek', mint ahogyan a polgári és kereskedelmi ügyek vonatkozásában vélekednek arról. Ennek megfelelően a közvetítés elrendelése a közigazgatási perekben gondos mérlegelést igényel a bíró részéről.

Jelen tanulmány először sorra veszi azokat a körülményeket, melyek alapján megalapozottan állítható, hogy van helye a közvetítésnek a közigazgatási perrendtartásban. Ezt követően szót ejt azokról a körülményekről is, melyek az előző állítást részben cáfolják. Mindezek után egyes Kp. hatálya alá tartozó ügýtípus tekintetében megvizsgálásra kerül a közvetítés alkalmazhatósága.

2. A közigazgatási perek során elrendelt közvetítói eljárás előnyeiről

Amikor azt vizsgáljuk, hogy a közigazgatási perek során elrendelt közvetítói eljárásnak milyen előnyei lehetnek a peres eljáráshoz képest, meg kell jegyezni, hogy a felsorakoztatott előnyök valamennyi közvetítói eljárásra igazak lehetnek. Érdemes ugyanakkor kiemelt figyelmet szentelni azokra a körülményekre, melyek a közvetítói eljárások 'klasszikusnak' tekinthető előnyeit más megvilágításba helyezik a közigazgatási perek során elrendelt közvetítés vonatkozásában. Az előnyök áttekintése segíthet továbbá igazolni, hogy valóban van helye közvetítói eljárásnak a közigazgatási jog területén felmerült jogviták feloldása során.

2.1. Nyertes–nyertes helyzet

A közigazgatási per folyamán születő határozat vonatkozásában elmondható, hogy – mint a bírósági eljárások többségében – főszabály szerint egy nyertesnek, illetve egy vesztesnek tekinthető fél van. Ez alól kivétel képeznek az érdekek egyeztetésével hozott és bizonyos fokú felek közötti egyetértést tartalmazó döntések. Az ilyen döntések születése ugyanakkor gyakran a peres eljárás keretei között a megengedett mértékig

³ Kp. 70. § -ának (2) bekezdésének a) pontja.

közvetítői módszereket alkalmazó bírák közbenjárásának köszönhető.⁴ 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 peres eljárással szemben a közvetítői eljárás során annak kezdeti szakaszától egészen a végéig érdekalapú vitarendezés folyik. A közvetítői eljárás célja nem más, mint egy olyan megoldás kidolgozása, mellyel minden fél elégedett lehet.⁵ A közvetítői eljárás eredményeképpen születő és valamennyi fél és érdekelt érdekeit egyaránt figyelembevevő 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.⁶

2.2. Az érdekek figyelembevétele

A nyertes–nyertes helyzethez szorosan kapcsolódik az érdekek egyenlő figyelembevételének kérdése. A közvetítői eljárások alapvetőnek tekinthető előnyei között tartják számon azt, hogy a peres eljárások során megszokott pozicionális tárgyalással szemben érdekalapú egyeztetésre kerül sor.⁷ A peres eljárás során jellemző módon jogviták feloldására kerül sor, anélkül, hogy a felek érdekei egyáltalán kiderülnének. A pozicionális tárgyalás jellemző eredménye az egyik fél veszteségével záruló tárgyalási helyzet. Ez köszönhető többek között annak, hogy a peres eljárás főként a múltbéli eseményekre, valamint a jelenre koncentrálnak és a felek jellemzően nem engednek az általuk kívánatosnak tartott eredményből, mely végső soron 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.⁸

2.3. Rugalmasság

A közigazgatási per során – akárcsak valamennyi per során – a bíróság az előterjesztett kereseti, illetve vizsvontkereseti kérelmek korlátai között jár el. Ezt a Kp. is kifejezésre juttatja, és szigorúan meghatározza, hogy milyen esetekben ‘tekinthet el’ a kereseti kérelemhez kötöttségtől a bíróság, azaz vehet figyelembe hivatalból bizonyos körülményeket.⁹ A bíróság tehát a per folyamán előterjesztett kérelmekről dönthet, ráadásul szigorúnak és behatároltnak tekinthető perjogi keretek között. A bíróság a felek érveit,

⁴ Rainer VOSS: *Mediation im öffentlichen Bereich*. In: Heribert JOHLEN – Michael OERDER (szerk.): *Münchener Anwaltshandbuch Verwaltungsrecht*. München, C.H. Beck, 2017. 119.

⁵ VOSS i. m. 119.

⁶ Rainer VOSS – Lothar BUNTENBROICH: *Das neue Baurecht in der Praxis*. Köln, RWS Verlag, 2007. 1073.

⁷ VOSS–BUNTENBROICH i. m. 1073–1074.

⁸ VOSS–BUNTENBROICH i. m. 1072.

⁹ Ld. Kp. 85. § -ának (3) bekezdése.

érdekeit annyiban veszi, illetve helyesebben veheti figyelembe, amennyiben azoknak jogi szempontból döntése meghozatalánál jelentősége van.¹⁰ 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, mely keretein belül szabadon egyeztethetnek. Nem korlátozza őket szigorú eljárási rend és nem kell figyelemmel lenniük időbeli korlátokra sem.¹¹ 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 előadni annak kereteire tekintettel, azonban számukra fontosak.¹² A közvetítői eljárás rugalmasságának köszönhetően nagyobb valószínűséggel eredményez olyan megoldást a konfliktus feloldása körében, mely elfogadottsági szintje kellően magas ahhoz, hogy a későbbiekben az egyezséget kötő felek jogkövető magatartást tanúsítsanak.¹³

2.4. Egyéni felelősség, önállóság

A közvetítői eljárás során a felek önállóak és maguk viselik a felelősséget a konfliktus lezárásaképpen születő egyezés tekintetében. Ezt azt jelenti, hogy nem 'háríthatják' át a döntés felelősségét a bíróságra, hanem maguk viselik azt. Mivel az egyéni felelősség és az önállóság a konfliktus rendezés során komoly kihívás elé állítja a feleket, ezért ebben a körben a közvetítőre fontos feladat hárul. A közvetítő feladata ugyanis annak biztosítása, hogy a közvetítői eljárás a megfelelő mederben folyjon.¹⁴ Ezt a közvetítő pedig a megfelelő kommunikációs technikák alkalmazásával érheti el. Így segítheti ugyanis a közvetítő az önállóságon alapuló kölcsönösen előnyös megoldás kidolgozását.¹⁵ A felek tehát a közvetítői eljárás materiális oldaláért felelnek, a közvetítő feladata pedig biztosítani az 'eljárási gondtalanságot', ami az előző sikerességének záloga.¹⁶ Fontos kritérium ugyanakkor, hogy a közvetítő nincs és nem is kerülhet döntési pozícióba. Az önállóság és egyéni felelősség – hasonlóan a rugalmassághoz és az érdekalapú egyeztetéshez – olyan körülmények, mely eredményeképpen nő az egyezés elfogadottsági szintje.

¹⁰ VOSS i. m. 120.

¹¹ BADER i. m. 29.

¹² BADER i. m. 30.

¹³ VOSS i. m. 120.

¹⁴ Anne DIETER – Leo MONTADA – Annedore SCHULZE: *Gerechtigkeit im Konfliktmanagement und in der Mediation*. Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2000. 9.

¹⁵ VOSS–BUNTENBROICH i. m. 1075.

¹⁶ Uo.

2.5. Jövőbe tekintés

A peres eljárások, így a közigazgatási per jellemzője, hogy mindig egy adott múltbeli tényállás jogi szempontú értékelésére kerül sor annak folyamán. Egy közvetítői eljárás során az előzővel ellentétes módon a múltbeli események szükséges mértékű figyelembevételével mellett hangsúlyosabb szerepet kap a felek későbbi viszonya. Ez a körülmény pedig sok esetben fontos lehet, hiszen a felek szükségszerű egymásrautaltsága a perben született döntést követően sem feltétlenül változik meg.¹⁷ 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 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 során a felek modellezik az egyezségükben foglaltak várható következményeit. Fontos ugyanakkor természetesen az is, hogy az ilyen megvalósíthatósági próbák során kidogozott megoldások megfeleljenek a jogszabályi követelményeknek.¹⁸

2.6. Titkosság kérdése

A közvetítői eljárás egyik alapvető jellemzője és egyben sikerességének fontos záloga a titkosság követelménye. Az eljárás titkossága lehetővé teszi ugyanis 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 eljárás során. Ennek kézenfekvő magyarázata pedig az, hogy a közvetítői eljárás során született egyezség ítélet hatályú végzésbe foglalásával a per anyagává válik.¹⁹ 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 sem. A közvetítői eljárásra uniós szinten csupán egy kötelező erejű jogforrás vonatkozik, az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól (továbbiakban: Mir.).²⁰ 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'

¹⁷ BADER i. m. 29.

¹⁸ VOSS i. m. 121.

¹⁹ Kp. 70. § -ának (3) bekezdése.

²⁰ 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.

aktusok sem teszik egyértelművé e körben.²¹ A Kvtv. szabályozza viszont a titkosság kérdését, miszerint a közvetítőt a közvetítői eljárás során tudomására jutottak tekintetében megbízatása alatt és utána is titoktartási kötelezettség terheli.²² Titoktartási kötelezettség terheli a Kvtv. alapján a közvetítői eljárásban résztvevő szakértőt is.²³ A Kvtv. ezen szakaszai pedig alkalmazandóak a közigazgatási közvetítés során lefolytatott közvetítői eljárások során is.²⁴

E helyütt fontos kitérni a titkosság kapcsán felmerülő jogelméleti problémára is, miszerint a titkosság nem tűnik összeegyeztethetőnek a közigazgatási jog rendszerével és elveivel.²⁵ 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'.

Az előzőeket mérlegelve álláspontom szerint mégsem vonható le az a következtetés, hogy a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás nyilvános lenne. Más kérdés az ugyanis, hogy a megkötött egyezség tartalma nyilvános lesz és más az, hogy minden elhangzott információ nyilvánosságra kerül. Mivel vélhetőleg a jogalkotó a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás megalkotásával azt akarta, 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. a közvetítői eljárás felek melletti résztvevői számára is titoktartási kötelezettséget ír elő. Azt is fontos kiemelni, hogy mindezedig a közvetítői eljárás titkosságához nem fért kétség, holott a jogszabályi alapja e titkosságnak ugyanúgy a Kvtv. fentebb említett rendelkezései voltak, mely rendelkezések pedig a Mir.-ben megfogalmazott szabályozás tagállami átültetése 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 tanulmány úgy tekinti, hogy megalapozottan állítható az, hogy 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 az érdekalapú egyeztetést azzal, hogy a felek egy bizalmas légkörben könnyebben beszélnek érzelmi indíttatású indokaikról.²⁶ Amennyiben ezek az indokok nem kerülnek megvitatásra és figyelembevételre, akkor a közvetítői eljárás

²¹ 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.

²² Kvtv. 26. §-a.

²³ Kvtv. 30. § -ának (1) bekezdésének d) pontja.

²⁴ Tekintettel arra, hogy a Kvtv. 38/B. § -ának (2) bekezdése nem zárja ki az alkalmazhatóságot.

²⁵ BOYRON i. m. 286.

²⁶ VOSS i. m. 121.; VOSS–BUNTENBROICH i. m. 1077.

korábban ismertetett előnyei sem tudnak kiteljesedni.²⁷ A közvetítői eljárás titkossága biztosítja továbbá a feleket arról, hogy annak sikertelensége esetén az ott elhangzottak a per során nem lesznek felhasználhatók.

2.7. Önkéntesség

A közigazgatási per az alperes számára aligha tekinthető önkéntesnek. Ez a körülmény, akárcsak a közigazgatási per megindításának jogvédelmi célja, a jogállamiság elvéből is levezethető.²⁸ 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 okból is meghozhatja. Az ezzel ellentétes gyakorlat a közvetítői eljárás lényegének sérüléséhez vezetne.²⁹ Az önkéntes alapon történő szerveződés pedig, hasonlóan az eddig vizsgált körülmények többségéhez, a születő egyezség elfogadottsági szintjét növeli.³⁰

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 konfliktus rendezésének megkísérlése közvetítői eljárás keretében.³¹ Ez az esetkör hazánkban egyelőre nehezen képzelhető el. Érdemes 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 jogra, azon belül is a nagy cégek egymás közötti viszonyában képzelhető el.³²

2.8. 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.³³ A közvetítői eljárás gyorsasága elsősorban a feleken múlik, ők határozzák meg az ülések hosszát és gyakoriságát.

²⁷ BADER i. m. 30.

²⁸ VOSS i. m. 122.

²⁹ VOSS i. m. 122.

³⁰ DIETER–MONTADA–SCHULZE i. m. 12.

³¹ VOSS i. m. 121.; VOSS–BUNTENBROICH i. m. 1077.

³² Christine RABE – Martin WODE: *Mediation – Grundlagen, Methoden, rechtlicher Rahmen*. Heidelberg, Springer Verlag, 2014. 4.

³³ VOSS i. m. 121.; VOSS–BUNTENBROICH i. m. 1078.

Az időbeli hatékonyság mellett fontos megemlíteni a költséghatékonyságot is. Mivel a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárásnak nincs illetékvonzata és jelentősebb költségvonzata sem,³⁴ illetve a lerótt illeték mérsékelhető, ezért a közvetítői eljárás a felek részére egyértelműen költségmentesnek jár.³⁵ Költségmentesítés jelentkezik továbbá a bíróságok oldalán is a perek egyezséggel történő gyorsabb rendezése következtében.³⁶

2.9. Elégedettség

Mint ahogyan arról már volt szó, a per során főszabály szerint van pernyertes, illetve pervesztes fél. Ezen felül további tényezők is szerepet játszanak abban, hogy a felek nem mindig távoznak elégedetten a tárgyalóteremből. Ide kapcsolódik, hogy a hatósággal szemben álló fél a hatóság perbeli magatartását gyakran ridegnek és elutasítóknak ítéli meg.³⁷ Továbbá a bíróság döntésének korábban már ismertetett korlátaira tekintettel van, hogy a felek egyike sincs megelégedve a bíróság döntésével.³⁸

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. A feleknek lehetősége van továbbá arra is a közvetítői eljárás során, hogy minden olyan problémakört megvitassanak, mely álláspontjuk szerint döntésük kialakítása szempontjából jelentőséggel bír. A felhozott körülmények eredményeképpen a felek a született egyezséget sajátjuknak érzik, egyfajta felelősségérzettel gondolnak arra, ami nyilvánvalóan serkenti a későbbi jogkövető magatartásukat.³⁹ 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. A közvetítés során a felek a maguk szóhasználatával folytatják le a megbeszélést és a közvetítőtől szabadabban kérdezik meg a jogi terminusok jelentését.⁴⁰

3. A közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárás lefolytatását akadályozó tényezőkről

Mint ahogy azt korábban jelen tanulmány említette, a közigazgatási perek során elrendelt közvetítés alkalmazhatósága nem tekinthető olyan magától értetődőnek, mint ahogyan arról vélekednek a felek közötti mellérendeltségen alapuló polgári perek esetében. A következőkben jelen tanulmány ismerteti mindazokat a körülményeket, amelyek

³⁴ Kivétel ez alól a szakértő költsége például.

³⁵ Itv. 58. § -a alapján.

³⁶ RABE–WODE i. m. 6.

³⁷ VOSS i. m. 123.

³⁸ Uwe ZEPF: Mediation im Schatten des Leviathan oder das Verhältnis zwischen hoheitlichem Handeln und Mediation. *Die öffentliche Verwaltung*, 2012/16. 631.

³⁹ ZEPF i. m. 632.

⁴⁰ ZEPF i. m. 632.

aggályossá tehetik a közvetítés közigazgatási perekben való elrendelhetőségét. Ebben a körben bemutatásra kerül, hogy a közigazgatási perek során elrendelt közvetítést a hatóság és a fél már-már 'tradicionalisan' bizalmatlan és egyenlőtlen viszonyán kívül más tényezők is akadályozzák.

3.1. A felek egymáshoz való viszonyának kérdése

Mind a közigazgatási pernek, mind a közigazgatási per során elrendelt közvetítői eljárásnak fontos momentumja, hogy a felek helyzete egyenlő, más szóval mellérendelt. Ugyanakkor a közigazgatási per során felülvizsgált hatósági eljárásra többnyire az alá-fölérendeltségi viszony a jellemző.⁴¹ A közigazgatási jogviszony tipikus formája ugyanis az alá-fölérendeltségen alapuló közhatalmi viszony, mivel a végrehajtó tevékenységen belül a fő tevékenységek a jogalkalmazás, valamint az irányítás és a felügyelet.⁴² A közigazgatási bíraskodás hatálya legtöbbször az előzőekben körülírt, a közhatalmi jogosítványokat gyakorló állami, önkormányzati és más szervek egyoldalúan kötelező, eseti határozatainak bírósági felülvizsgálatára terjed ki.⁴³ A bírósági eljárás és annak hosszú idő alatt kialakult garanciái képesek biztosítani a mellérendeltségi viszonyt, ami jogvédelmi szempontból kiemelkedő jelentőséggel bír.⁴⁴ A jogállamban ugyanis a közigazgatás jogszerűségének legfontosabb garanciája az, hogy döntéseinek törvényességét a bíróságok vizsgálhatják.⁴⁵ Problémát vet fel, hogy az alá-fölérendeltségi viszony, mely egyébként a hatóság és az állampolgár helyzetét jellemzi, átsugározhat a közvetítői eljárásra. A közvetítői eljárás során könnyen elképzelhető, hogy a felek közötti egyensúlyi helyzet megbomlik és az alá-fölérendeltség lesz a jellemző.⁴⁶

Fontos utalni azonban arra a körülményre is, hogy a Kp. a bírói utat jelentősen kiszélesítette, a normakontrollra szabott hatáskör meghaladása az új törvény egyik legfontosabb változtatása.⁴⁷ Ennek megfelelően – a Kp. generálklauzulájának köszönhetően – nem pusztán hatósági eljárásban hozott döntés lehet a közigazgatási per tárgya, hanem hatósági szerződés, vagy éppen közszolgálati jogvita is, ahol a szuprematív helyzet nem, vagy csak korlátozottan érvényesül.

A közigazgatási perek során elrendelt közvetítés ellen hat továbbá, hogy a hatósággal szembenálló fél jellemzően bizalmatlan a hatósággal szemben, aki már a közigazgatási perek többségénél egy számára kedvezőtlen döntést hozott. A hatóság és az állampolgárok viszonyát egyébként is sok esetben a bizalmatlanság jellemzi.⁴⁸

⁴¹ Jan Malte VON BARGEN: Mediation im Verwaltungsverfahren nach Inkrafttreten des Mediationsförderungsgesetzes. *ZUR*, 2012/9. 468.

⁴² TORMA András (szerk.): *Közigazgatási jog I. – Magyar közigazgatási jog általános rész I.* Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2016. 68.

⁴³ PETRIK Ferenc: *A közigazgatási perrendtartás magyarázata.* Budapest, HVG-Orac, 2017. 25.

⁴⁴ RABE-WODE i. m. 9.

⁴⁵ FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási Jog – Általános Rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 48.

⁴⁶ RABE-WODE i. m. 9.

⁴⁷ PETRIK i. m. 40.

⁴⁸ RABE-WODE i. m. 8–9.

A közigazgatási jogviszonyban a felek helyzete korántsem azonos, és ez nem csak a fenti megközelítésből szemlélődve igaz.⁴⁹ Az alapul fekvő közigazgatási eljárásokban résztvevő, főként magánszemélyek pozíciója általában szervezeti, anyagi és humán erőforrási oldalról megközelítve sem tekinthető kielégítőnek a hatóságok helyzetéhez képest. Amennyiben ‘konzervatív’ módon szemléljük ezt a jogviszonyt, ami többségében aszimmetrikus és hierarchizált, azt lehet mondani, hogy közvetítésre nem feltétlenül alkalmas. A közvetítőknek ezért ezekben az eljárásokban olyan légkört kell teremteniük, ami biztosítja azt, hogy a felek nyissanak egymás irányába, hiszen a fentiekben leírt egyenlőtlenség bizalmatlanságot eredményezhet. Fontos, hogy a közvetítő biztosítsa a feleket arról, hogy az érdekeik megfelelő súllyal esnek latba. Figyelni kell azonban arra is, hogy az eljárás során ők nem döntőbírók, akik saját megoldásokat és döntési javaslatokat terjeszthetnének a felek elé.⁵⁰

3.2. Jogszabályi környezet

A közvetítői eljárás során születő egyezséggel szemben a legfontosabb követelmény, hogy az megfeleljen a jogszabályoknak. Ennek a követelménynek való megfelelés a polgári jog területén zajló közvetítői eljárások során lényegesen könnyebb, mint a közigazgatási jog területén. Gondoljunk például egy családjogi jogvitára, ahol is a felek széles körben egyezkedve rendezhetnek olyan kérdéseket, mint például a kapcsolattartás szabályozása. Minél szélesebb a felek jogszabályok által biztosított mozgástere, annál valószínűbb, hogy sikerül kölcsönösen előnyös megoldást találni a konfliktusok rendezésére.

A közigazgatási jogi normák és azon belül különösen is a hatósági jogalkalmazásra vonatkozó jogszabályok nagyrészt kógens természetűek és ekként meglehetősen szűk körben engednek eltérést. A hatósági jogalkalmazásra vonatkozó és a közvetítés szempontjából aligha kedvező jogszabályok körében az Alaptörvényről kell először szót ejteni. Az Alaptörvény hatósági jogalkalmazásra vonatkozó része alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.⁵¹ Ebben a körben először is megemlítendő, hogy nyilván a tisztességesség követelménye nem sérül a közvetítés során, az ésszerű idő pedig még jobban is érvényesül. Az előző állítás kapcsán rögtön szükséges azt a helyesbítést tenni, hogy egy sikertelen közvetítői eljárás tovább növelheti a per időtartamát. Érdemes azonban ettől a potenciális ‘veszélytől’ eltekinteni, hiszen a közvetítésben rejlő lehetőségek és pozitívumok jelentősen meghaladják egy per esetleges, méghozzá maximum két hónapos elhúzódásának veszélyét. A részrehajlás nélküliség azonban, ha nem is közvetlen módon, de aggályokat vethet fel a közvetítői eljárás során. A részrehajlás nélküliségnek ugyanis a hatósági jogalkalmazás jogszabályi környezetnek való megfelelési kényszeréből adódóan azt is jelentenie kell, hogy a hatóság hasonló helyzetben hasonló döntéseket hoz. Ide kapcsolódik még az egyenlő bánásmód és a diszkrimináció

⁴⁹ http://www.vivis.de/phocadownload/2011_is/2011_IS_273_284_Hehn.pdf

⁵⁰ ORTLOFF i. m. 387.

⁵¹ Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk (1) bekezdés.

tilalma is.⁵² Mindezek alapján a hatóság egy közigazgatási per folyamán elrendelt közvetítői eljárás során nem változtathat jogalkalmazási gyakorlatán olyan jelentős fokban, ami megkérdőjelezné az állampolgárokkal való egyenlő elbánás elvét.

A következő vizsgált jogszabály, melynek rendelkezései megkérdőjelezik a közvetítés alkalmazhatóságát az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Ákr.). Az Ákr. alapelvekre vonatkozó rendelkezései között megtaláljuk többek között ugyanis a jogszerűség elvét, a törvény előtti egyenlőség elvét és az egyenlő bánásmód követelményét.⁵³ Ebben a körben is az Alaptörvény kapcsán elmondottak érvényesek azzal a kiegészítéssel, hogy a jogszerűség elve alapján – mely a hatósági jogalkalmazást jogszabályi felhatalmazáshoz köti – felmerülhet, hogy a hatóság csak jogszabályi felhatalmazás alapján vehet részt közvetítői eljárásban. A hatósági tevékenységre vonatkozó egyik legalapvetőbb követelmény ugyanis a hatósági tevékenység törvényhez kötöttsége.⁵⁴

Fellelhetők továbbá még a hatóságra vonatkozó és a közvetítés szempontjából kedvezőtlen jogszabályi követelmények az egyes ágazati jogszabályokban is. Ilyen követelményt fogalmaz meg például a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 6. §-a, amikor is olyan szempontjait határozza meg a hatósági jogalkalmazásnak, amiktől nem lehet eltérni. Ez alapján nem meglepő, hogy a törvény 96/D. §-ában ki is zárja a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárással kapcsolatos perben az egyezségkötés lehetőségét, és ezzel a közvetítői eljárást is.

3.3. A közigazgatás feletti bírósági kontroll

Korábban a tanulmány már foglalkozott a közvetítői eljárások titkosságának kérdésével. A közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárás kapcsán a titkosság érvényesülése ugyanakkor felveti a közérdek és a közigazgatás feletti bírósági kontroll érvényesülésének kérdését is. A hatóságok jogalkalmazásának célja ugyanis valamilyen közérdek érvényesítése, ezért fontos, hogy a hatósági jogalkalmazás átlátható legyen. Ebben a körben a bírósági eljárás, illetve annak nyilvánossága nem csupán a közigazgatási hatóságok felelősségre vonhatóságát teszi lehetővé, hanem azt is, hogy a közérdek érvényesülése biztosított legyen.⁵⁵ Ez a tényező pedig komoly aggályokat vet fel a közvetítői eljárás közigazgatási perekhez kapcsolódó alkalmazhatósága tekintetében, hiszen a per és annak hosszú idő alatt kialakult garanciái többek között arra hivatottak, hogy a hatóság hatáskörét ne visszaélészerűen, hanem a törvényeknek megfelelően gyakorolja.⁵⁶ Az igazságszolgáltatás tehát tényleges kontrollt gyakorol a közigazgatás felett, mely kontroll elenyészhet a közvetítői eljárás lefolytatása során. Mindezek

⁵² ZEPF i. m. 633.

⁵³ Ákr. 2. § -ának (1) bekezdése és (2) bekezdésének b) pontja.

⁵⁴ PETRIK Ferenc (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-Orac, 2017. 30.

⁵⁵ Sophie BOYRON: Mediation in administrative law: The identification of conflicting paradigms. *European Public Law*, 2007/13. 286.

⁵⁶ BOYRON i. m. 287.

ellenére jelen tanulmány arra az álláspontra helyezkedik – a korábban ismertettek alapján –, hogy elegendő, ha a közvetítői eljárás eredményeképpen született egyezség lesz csak nyilvános és maga a közvetítői ülés titkos marad.

Összességében tehát elmondható, hogy a közvetítés polgári anyagi jogi alapokon nyugvó típusához képest a közigazgatási perekben elrendelt közvetítői eljárásokra vonatkozó jogszabályi környezet kérdésessé teszi a közvetítés alkalmazhatóságát ezen a területen. Ez a felek viszonyán túl pedig – mint ahogyan azt jelen tanulmány igyekezett bemutatni – annak köszönhető, hogy a hatósági jogalkalmazásnak számos jogszabályi feltételnek kell megfelelnie és számos elvi szintű követelmény vonatkozik rá.

4. A közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárás alkalmazhatóságának egyes kérdései

4.1. A hatósági közvetítés és hatósági szerződés

Érdeemes megemlíteni azt a körülményt, hogy a közigazgatási jogviták feloldása során nem teljesen ismeretlen a közvetítés intézménye. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) ismerte ugyanis a hatósági közvetítés intézményét.⁵⁷ Figyelemre méltó, hogy a törvényhez fűzött kommentár szövege a mediáció szót is használja, egyértelművé téve azt, hogy a hatósági közvetítés alatt valóban egy közvetítői eljárást kell érteni.⁵⁸ A Ket. kommentárja segít eligazodni abban a kérdésben, hogy miket tekint a jogalkotó a legtipikusabb alkalmazási területeknek. Ennek megfelelően az építésügyön túl a bányagazgatás, a kisajátítás és a birtokvédelem, de bármilyen ügytípusban lehetőség van a közvetítő kirendelésre, ha a vita feloldása érdekében ezt a hatóság célravezetőnek találja.⁵⁹ Maga a Ket. ugyan nem szűkítette le a hatósági közvetítés alkalmazhatóságát bizonyos ügycsoportokra, azonban a hatósági közvetítő kirendelésének előfeltétele az volt, hogy az adott ügyfajtában ezt különös eljárási szabály megengedje. Mindezek alapján közvetlenül a Ket.-re alapozva hatósági közvetítő nem volt kirendelhető.⁶⁰ A rendelkezésre álló adatok azonban azt mutatják, hogy a hatósági közvetítésre a gyakorlatban elenyészve került csupán sor.⁶¹

Fontos megemlíteni, hogy ugyan a Ket. már nem hatályos, és az Ákr. igen meglepő módon nem ismeri a hatósági közvetítés intézményét, de egyes ágazati jogszabályok továbbra is lehetővé teszik az intézmény alkalmazását.⁶² A hatósági közvetítés szabályozásának ez irányú változása pedig minden bizonnyal annak köszönhető, hogy

⁵⁷ Ket. 41. §-a.

⁵⁸ KILÉNYI Géza (szerk.): *Közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, CompLex, 2006. 143.

⁵⁹ KILÉNYI (2006) i. m. 144.

⁶⁰ KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex, 2008. 456.

⁶¹ Jelen tanulmány készítésekor megkeresésre került több Kormányhivatal, azonban érdemi információt nem tudtak szolgáltatni a hatósági közvetítés alkalmazhatósága tekintetében, mivel nem alkalmazták az intézményt.

⁶² Mint például az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról 312/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet 5. §-a.

a jogalkotó – különös tekintettel arra, hogy a Ket. alapján közvetlenül eddig sem volt lehetőség hatósági közvetítő kirendelésére – nem általános érvénnyel tartja alkalmazhatónak a hatósági közvetítést, hanem csak bizonyos ügytípusok tekintetében. Éppen ezért amennyiben a jogalkotó úgy ítélte, illetve ítéli meg, hogy valamely ügycsoport tekintetében helye van közvetítői eljárás lefolytatásának, úgy az annak elrendelését lehetővé tevő rendelkezést az adott ügytípusra vonatkozó részletszabályokat tartalmazó ágazati jogszabályában helyezi el.

A Ket. és az Ákr. egyaránt ismeri a hatósági szerződés intézményét, mely a közvetítéshez hasonlatosan lehetőséget teremt a hatóság és az ügyfél között a megállapodáson alapuló konfliktus rendezésre. A hatósági szerződés kapcsán kiemelendő, hogy az Ákr. a Ket.-hez képest több szempontból új szabályozási környezetet teremt. A Ket. korábban hatályos szabályai alapján a hatósági szerződés kötése egy lehetőség volt. E szerint az elsőfokú hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést köthetett.⁶³ Az Ákr. vonatkozó 92. §-ának (1) bekezdése értelmében jogszabály nem csupán lehetővé teheti, de elő is írhatja a hatósági szerződés megkötését. Ugyanezen jogszabályhely pedig egyértelművé teszi, hogy a hatósági szerződés közigazgatási szerződés, amellyel kapcsolatos jogvita a Kp. értelmében közigazgatási jogvitának minősül és ezért közigazgatási bíraskodás hatálya alá tartozik.⁶⁴

Érdemes röviden szót ejteni a hatósági szerződés alkalmazhatósága kapcsán tett megállapításokról, hiszen segítenek megérteni azt, hogy mikor is van lehetősége az ügyfélnek és a hatóságnak az 'egyezkedésre'. A Legfelsőbb Bíróság rámutatott arra, 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.⁶⁵ A Legfelsőbb Bíróság az előzőekben hivatkozott iránymutatását a korábban hatályos és fentebb ismertettet Ket.-ben foglalt hatósági szerződésre vonatkozó szabályok értelmezése során hozta. Amennyiben az Ákr.-ben foglalt új szabályok alapján jogszabály előírja a hatósági szerződés megkötését, a Legfelsőbb Bíróság fenti iránymutatásában foglaltak nem tekinthetők a továbbiakban irányadónak. Egyéb esetekben viszont, amikor a hatósági szerződés megkötése lehetőség csupán, a továbbiakban is hasznos lehet a fenti iránymutatás.

4.2. A közigazgatási perekben elrendelt közvetítés lefolytathatóságáról általában

Amikor azt vizsgáljuk, hogy a Kp. hatálya alá tartozó ügytípusok tekintetében mikor van helye közvetítői eljárás lefolytatásának, szükséges először áttekinteni, miként változott az új törvény hatálybalépésével a közigazgatási perek köre. A Kp. hatálya alá ugyanis lényegesen több ügytípus tartozik, mint ami polgári perrendtartásról szóló

⁶³ Ket. 76. §-ának (1) bekezdése.

⁶⁴ Kp. 4. §-ának (2) bekezdése.

⁶⁵ LB-H-KJ-2010-642.

1952. évi III. törvény (továbbiakban: régi Pp.) közigazgatási pereket szabályozó XX. fejezete alá tartozott. A Kp. vonatkozó, 1. §-a és 4. §-a alapján megállapítható, hogy az új törvény hatálya alá alapvetően három nagy ügycsoport tartozik, mely ügycsoportok közül kettő teljesen új a közigazgatási perek világában, egy pedig új tartalmat nyert, illetve kiszélesedett.

A közigazgatási szerződéses jogviszonnnyal kapcsolatos jogvita új ügycsoport a Kp. hatálya alatt, hiszen eddig a régi Pp. általános szabályai alá tartozott. Ennek megfelelően eddig is volt lehetőség közvetítői eljárás lefolytatására, hiszen a közigazgatási szerződések módosításával és megszegésével kapcsolatos jogvita nem tartozott a régi Pp. közigazgatási pereket szabályozó XX. fejezete alá. A közigazgatási szerződés közigazgatási cselekményként való minősítése jelentősen kiszélesíti a közigazgatási jogvita körét.⁶⁶

Hasonló a helyzet a közszolgálati jogviszonnnyal kapcsolatos jogvita esetén is, mely a korábban hatályos szabályok szerint a munkaügyi perek szabályai alapján került elbírálásra. Ebben a körben figyelemre méltó az alternatív vitarendezési módok, mint a közvetítői eljárás, 'hagyománya' a konfliktusok rendezése során. Érdemes megemlíteni továbbá, hogy a Kormánytisztviselői Döntőbizottság eljárása során van lehetőség egyezségkötésre. Ezek a körülmények azt engedik feltételezni, hogy ebben a körben van és lesz is helye a közvetítői eljárás lefolytatásának. Az előző állítást megerősíti az is, hogy a közszolgálati jogviszonnnyal kapcsolatos jogvitákban – akárcsak a hagyományos munkajogi jogvitákban – fontos szerepe lehet a felek közötti kommunikációnak és a vita egyezséggel történő rendezésének. Ez azért fontos, hogy fennmaradhasson a felek közötti bizalmi viszony, aminek mind a jogviszony fennállása mind a megszűnése után fontos szerepe van.

A legtágabb kategória a Kp. hatálya alatt a közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálata. A közvetítés intézményének alkalmazhatósága vonatkozásában vizsgálni kell majd a felek önkéntessége mellett a jogszabályi környezet kögens voltát és a közvetítői eljárásban részt nem vevők érdekeinek érvényesülését. Mindezekben felül figyelemmel kell majd lenni az egyenlő bánásmód, illetve a törvény előtti egyenlőség követelményeire is. A közvetítői eljárás lefolytatására azok az esetek tűnnek alkalmasnak, amikor a megtámadott közigazgatási határozatot, alkalmazott jogkövetkezményt a hatóság vagy egyéb közigazgatási szerv mérlegelési jogkörében hozta. A mérlegelési jogkörben hozott döntéseknek alapvetően három típusa ismert: alternatívák közötti választás (például alkalmazható jogkövetkezmények között), intervallumok közötti döntés (tipikusan a különböző bírságok) és a jogszabályi határozatlanság (pl. közérdek figyelembevétele). Ezen típusok közül a közvetítésre az alternatívák közötti választás tűnik a legalkalmasabbnak, amikor is a közigazgatási eljárás során a közigazgatási szerv, illetve a hatóság több jogszerű döntés közül mérlegeléssel választ ki egyet vagy többet. A hatóság határozatával szemben indított közigazgatási per során ugyanakkor elképzelhető, hogy a hatóság 'meggyőzhető' egy másik, a fél számára kedvezőbb jogkövetkezmény alkalmazásáról.

⁶⁶ PETRIK (2017.) i. m. 40.

Abban a körben, hogy mit kell érteni mérlegelési jogkörben hozott döntésen eligazítást ad a 2/2015. KMK vélemény, így ennek ismerete fontos közigazgatási perekben elrendelt közvetítés alkalmazhatósága szempontjából. 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 bizonyítékok értékelése alapján döntési lehetőségeket nem biztosító jogszabály alkalmazásával dönt.⁶⁷

Mivel a Kp. alapján a közvetítői eljárás során egyezség születik a felek között, érdemes vizsgálni a Kp. egyezségekre vonatkozó szabályait is. A törvény vonatkozó részének miniszteri indoklásából figyelemre méltó a következő rész: ‘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 mozgáster keretei között úgy orvosolni, hogy ne kelljen újabb közigazgatási eljárásokat lefolytatni’. Ez a fentebb elmondottakat támasztja alá, miszerint a mérlegelési jogkörben hozott döntések felülvizsgálata esetén van leginkább helye a közvetítői eljárás lefolytatásának. A Kp. 65. §-ának (1) bekezdése alapján, ha a jogvita tárgya lehetővé teszi és jogszabály nem zárja ki, a bíróság a felek közt egyezség létrehozását kísérli meg. A miniszteri indoklás szerint az egyezségkötés elsősorban olyan esetekben lehetséges, ahol a hatóság több jogszerű döntés közül szabadon mérlegelve választhat, illetve ahol multipoláris viszonyokban elsősorban jogos érdekek sérelme kerül előtérbe, melyek a közigazgatási szerv mérlegelési mozgásterén belül elháríthatóak’. Mindez arra enged következtetni, hogy a jogalkotó a közvetítői eljárás és az egyezségkötés helyét a mérlegelési jogkörben hozott hatósági határozatok felülvizsgálata során képzeli el. Az előzőeket alátámasztja a Kp. kommentár is, amely szerint a felek arról egyezkedhetnek, hogy az ügyfél, illetve a felperes által felhozott jogsérelmet hogyan lehetne a jogszabály által biztosított mérlegelési jogkör keretei között orvosolni.⁶⁸

A közigazgatási közvetítés alkalmazhatósága kérdésében érdemes megvizsgálni más országok gyakorlatát. A nemzetközi tapasztalatok alapján az a kép látszik kirajzolódní, hogy nem minden közigazgatási jogvita alkalmas arra, hogy közvetítői eljárás lefolytatására kerüljön benne sor. Egy Németországban, Angliában és Franciaországban végzett, a közvetítés közigazgatási ügyekben való alkalmazhatóságát vizsgáló kutatás során figyelemreméltó megállapítás született. Azok az esetek tűnnek a legalkalmasabbnak arra, hogy közvetítői eljárás lefolytatására kerüljön bennük sor, ahol a lehető legkevesebb jogi probléma merül fel. Ez vélhetőleg annak a következménye, hogy a hatóságokra szigorú jogszabályi követelmények vonatkoznak, amiktől java részt nem térhetnek el. Ennek megfelelően a hatóságok jogi kérdésekben viszonylag szűk körben egyezkedhetnek, azonban egyéb problémák kapcsán némi mozgáster biztosított lehet

⁶⁷ 2/2015. (XI.23.) KMK vélemény a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról.

⁶⁸ PETRIK (2017) i. m. 241.

számukra is.⁶⁹ Érdekes megállapítás az is, hogy a közvetítés azokban az esetekben a legkívánatosabb, amikor a hatóságnak és a félnek szorosan együtt kell működniük valamilyen probléma megoldásában.⁷⁰

4.3. Közvetítés a Kp. hatálya alá tartozó egyes ügycsoportok tekintetében

4.3.1. A vizsgálati szempontokról

Az, hogy egy közigazgatási per során eljáró bíró közvetítést rendeljen-e el, gondos mérlegelést igényel. Ennek megfelelően bármilyen ügycsoportról legyen szó, a bírónak mindig vizsgálnia kell, hogy álláspontja szerint a közvetítői eljárás lefolytatása az ügy összes körülményére tekintettel eredményes lehet-e. Az alábbiakban olyan ügycsoportok kerülnek áttekintésre, ahol kizárt, nem javasolt, illetve javasolt a közvetítői eljárás lefolytatása. Mivel a Kp. általános jelleggel teszi lehetővé a közvetítői eljárás lefolytatását, ezért az egyes ügycsoportokra vonatkozó ágazati jogszabályok vizsgálata útján lehet csak nyilatkozni az ügycsoportok közvetítés lefolytatására való alkalmasága tekintetében. A kizárt kategóriába került például az adóügy, tekintettel arra, hogy az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI törvény lentebb ismertetett szakasza kizárja az egyezségkötést, így a közvetítői eljárás lefolytatását is. A közvetítésre nem javasolt ügyek kategória alá olyan ügýtípusok kerültek besorolásra, melyekben az ágazati jogszabályok kógens természete miatt nincs semmiféle mozgástér, illetve lehetőség az egyezkedésre. Ha pedig a vonatkozó jogszabály értelmében adott tényállás mellett csupán egyféle döntés hozható, úgy nincs értelme közvetítői eljárást lefolytatni. Végül a közvetítésre javasolt ügyek kategória alá kerültek besorolásra azok az ügýtípusok, ahol van lehetőség közvetítői eljárás lefolytatására. Ebben a körben az adott ágazati jogszabályok alapján a közigazgatási szerv által hozható döntéseknek csupán bizonyos köre került áttekintésre, mintegy példálózó jelleggel. Elsősorban azok az ügyek tűnnek közvetítésre javasoltnak, ahol az eljáró közigazgatási szerv mérlegelési jogkörében bírságot szabott ki, illetve mikor több jogszerű döntés között mérlegelve választotta ki az alkalmazott jogkövetkezményt.

4.3.2. Kizárt ügyek

A kizárt ügyek kategóriája alá azon ügycsoportok kerültek besorolásra, ahol egyáltalán nem elképzelhető a közvetítői eljárás lefolytatása. Érdekes megoldás, hogy az ágazati jogszabályokban a jogalkotó nem a közvetítést zárta ki, hanem azt, hogy egyezségkötésre kerülhessen sor a hatósági döntés felülvizsgálata iránt indított közigazgatási per során. Ezzel azonban a közvetítést is kizárja a jogalkotó, hiszen a sikeres közvetítői eljárás során a felek között egyezség születik.

⁶⁹ BOYRON i. m. 283.

⁷⁰ Monika OBOTH – Al WECKERT, Al: *Mediation für Dummies*. Weinheim, WILEY-VCH Verlag GmbH & Co. KGaA, 2014. 216.

Az előzőek tükrében a kizárt ügyek csoportjába tartozik az adóügy és a környezetvédelmi ügy. Az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI törvény 130. §-ának (3) bekezdése és a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 96/D. §-a alapján ugyanis a hatósági döntés elleni közigazgatási perben egyezségnek nincs helye.

4.3.3. Közvetítésre nem javasolt ügyek

A közvetítésre nem javasolt ügyek csoportjába azon ügyek kerültek besorolásra, ahol ugyan az ágazati jogszabály nem zárja ki a közvetítés vagy az egyezségkötés lehetőségét, azonban az ügyek természete és a kógens jogszabályi környezet nem teszi valószínűvé az eljárás sikerességét. Azokban az esetekben ugyanis, mikor a hatósági döntés oly mértékben behatárolt a vonatkozó – jellemzően kógens természetű – jogszabályok által, hogy adott tényállás mellett gyakorlatilag egyféle hatósági döntés születhetett, nincs értelme a közvetítői eljárás lefolytatásának.

Az állampolgársági ügyekre vonatkozó törvény – a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény – több esetben is lehetőséget teremt, hogy az állampolgársági ügyekben eljáró szerv határozataival szemben közigazgatási pert lehessen indítani. Így például az olyan hatósági határozattal szemben, mely megállapította, hogy az állampolgárságról való lemondás feltételei hiányoznak, vagy az, hogy a nyilatkozat elfogadásának feltételei hiányoznak. Az állampolgárság nyilatkozattal való megszerzésének feltételei, illetve az állampolgárságról való lemondás feltételei kógensnek és taxatív meghatározottak, nincs mérlegelési jogköre a hatóságnak döntése meghozatala során. Így ezen ügyek közvetítői eljárásra utalása nem javasolt, mivel a hatóság nem rendelkezik kellő mozgástérrel egy közvetítői eljárás eredményes lefolytatásához.

Szintén nem javasolt közvetítői eljárás lefolytatása a családtámogatási ügyekben. A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény ugyanis pontosan meghatározza a folyósítható ellátások formáit, az azokra jogosultak körét és mértékét így hatóságnak nincs tényleges mérlegelési jogköre.

Az idegenrendészeti ügyekre vonatkozó harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény közigazgatási perekre vonatkozó 88/R. §-nak (2) bekezdése szerint a törvény VIII. fejezetében szabályozott eljárások kivételével az idegenrendészeti hatóság által hozott határozatot a bíróság nem változtathatja meg. A VIII. fejezetben szabályozott eljárások során pedig a hatóság nem rendelkezik széleskörű mérlegelési jogkörrel, a döntése a kógens természetű jogszabályi környezet alapján behatárolt, ennek megfelelően közvetítői eljárás lefolytatása nem javasolt.⁷¹

A nem javasolt ügyek csoportjába sorolja még jelen tanulmány továbbá a menekültügyet és a vízumügyet. Ennek magyarázata pedig részben a vonatkozó jogszabályok kógens természete, részben pedig ezen hatósági eljárások rendeltetésének köszönhető.

⁷¹ A hontalanság megállapítására irányuló eljárás, a hontalanság megállapítása feltételei fennállásának felülvizsgálata és a harmadik országbeli állampolgárok úti okmánnyal ellátása.

4.3.4. Közvetítésre javasolt ügyek

Ebben a körben mindenekelőtt a fentebb már ismertetett okokból a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogvitákat kell megemlíteni. A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogviták körben példa lehet a fegyelmi felelősséggel kapcsolatos közszolgálati jogviszonyból származó per. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 155. §-ának (2) bekezdése alapján alkalmazott jogkövetkezmények mérlegelést igényelnek, a jogkövetkezményt megállapító változathat a döntésén, így eredményes lehet a közvetítői eljárás. A közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogviták körében a már említett hatósági szerződésre érdemes felhívni a figyelmet, hiszen a fentebb ismertetettek szerint az közigazgatási szerződésnek minősül.

A további közvetítésre javasolt ügyek között először az építésügyről érdemes említést tenni. Az építésügyi hatósági eljárásban, mint már említésre került, ismeretes a hatósági közvetítés intézménye. Ez a körülmény arra utal, hogy a jogalkotó az ezen a területen felmerült jogvitákat közvetítésre alkalmasnak tartja. Ezen felül a rendelkezésre álló külföldi szakirodalom is mindig a közvetítésre leginkább alkalmas ügyek között tesz említést az építésügyről.⁷² 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 vagy a 49. §-a alapján kiszabott építésügyi bírsággal szembeni közigazgatási per során az összecszerűség tekintetében. Közvetítői eljárásra utalásra alkalmas lehet továbbá az Étv. 52. §-a alapján az építésfelügyeleti hatóság által alkalmazott jogkövetkezmény felülvizsgálata iránt indított közigazgatási per.

A fogyasztóvédelmi ügyek szintén alkalmasnak tűnnek közvetítői eljárás lefolytatására. A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 47. §-ának (1) bekezdése alapján a hatóság mérlegelési jogkörében alkalmaz jogkövetkezményeket. A törvény ugyanezen 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, amik arra engednek következtetni, hogy ezen ügycsoport tekintetében lesz helye közvetítői eljárás lefolytatásának.

5. Záró gondolatok

A Kp. hatálybalépésével sok tekintetben megváltoztak a közigazgatási perek lefolytatására vonatkozó eljárás szabályok. E reform egyik, ha nem is a legfontosabb eleme, a közvetítés megjelenése a közigazgatási perek világában. Mivel a közvetítés intézményének nincsen hagyománya a közigazgatási jogviták feloldása során ezért számos kérdés merül fel az intézmény e területen való alkalmazhatósága vonatkozásában. Jelen

⁷² VOSS i. m. 135.; VOSS–BUNTENBROICH i. m. 1084.

tanulmány igyekezett rámutatni, hogy igenis van helye a közvetítés intézményének a közigazgatási perek világában. A közvetítői eljárás lefolytatása ugyanis számos előnyvel jár. Igaz ugyanakkor, hogy az intézmény alkalmazása rejt magában veszélyeket is, azonban a helyes mechanizmusok kialakítása és a felsorakoztatott előnyök képesek ellensúlyozni az esetlegesen felmerülő negatívumokat. Fontos azonban látni azt, hogy a Kp. hatálya alá számos ügytípus tartozik, melyek közül nem mindegyik alkalmas közvetítői eljárás lefolytatására. A kialakuló gyakorlat az elkövetkezendő években vélhetőleg felderíti majd azokat az ügycsoportokat, ahol sikeresen alkalmazható a közvetítés intézménye.

