

**AZ ALTERNATÍV VITARENDEZÉS LEHETŐSÉGEI
A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS KERETÉBEN**

PÁLYÁZAT

A MAGYAR NEMZETI BANK

PÉNZÜGYI BÉKÉLTETŐ TESTÜLETE ÁLTAL

***AZ ALTERNATÍV VITARENDEZÉS TÁRGYKÖRÉBE TARTOZÓ
TUDOMÁNYOS KUTATÁSI TEVÉKENYSÉG TÁMOGATÁSÁRA***

JELIGE: HATÓSÁGI KÖZVETÍTÉS

2018.

Tartalomjegyzék

I.	Bevezetés	3
II.	Elméleti-történeti megközelítés.....	6
1.	Az alternatív vitarendezési metódusok alkalmazásának története	6
2.	A mediáció alapkonceptiója	7
3.	Kapocs magánjog és közjog között – az ADR módszerek megjelenése a közigazgatásban	11
4.	A mediatív és közvetítő lehetőségek alkalmazása hatósági eljárásban	12
a.	Horizontális dimenzió	12
b.	Vertikális dimenzió	13
III.	Szakirodalmi áttekintés.....	15
1.	A mediáció főbb jellemzői.....	15
a.	Vita békés, peren kívüli elintézése.....	15
b.	Egyszerűbb és gyorsabb eljárás	16
c.	Költségtakarékosság.....	16
d.	Külső, független és pártatlan személy bevonása.....	16
e.	Az eljárás keretszabályai jól lehatároltak	17
f.	Negatívumok.....	17
g.	Egyezség.....	18
2.	A nemzetközi szakirodalom vonatkozásai.....	18
3.	A hazai tervezési dokumentumok	19
a.	Magyary program.....	19
b.	Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020.....	20
c.	Közigazgatási bürokráciacsökkentés koncepciója	21
d.	Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény (Ákr.) szabályozási elvei.....	22
IV.	A mediáció és közvetítés alapjai a hatósági eljárás általános szabályaiban.....	23
1.	A mediáció és közvetítés alapjai a Ket. általános eljárásjogi szabályai között	23
a.	Egyezségkötési kísérlet és az egyezség jóváhagyása	23
b.	Hatósági szerződés	24
c.	Hatósági közvetítő eljárása.....	25
2.	Az általános közigazgatási rendtartás szabályai.....	27

a. Egyezségkötési kísérlet és az egyezség jóváhagyása	27
b. Hatósági szerződés	28
c. Hatósági közvetítő eljárása.....	28
V. A mediáció hatósági gyakorlata	29
1. Az egyenlő bánásmód követelményéhez kapcsolódó eljárások.....	29
2. Versenyfelügyeleti és egyéb kapcsolódó eljárások	30
3. Médiafelügyeleti és hírközlési eljárások	31
4. Gyámhatósági hatósági eljárások.....	32
VI. Összefoglalás és következtetések	34
Irodalomjegyzék	36
1. Könyv, könyvfejezet	36
2. Folyóiratcikk.....	37
3. Internetes források.....	38
Felhasznált jogszabályok jegyzéke	40
1. Törvény.....	40
2. Törvényjavaslat.....	40
3. Kormányrendelet, Kormányhatározat	40
Utószó	42

I. Bevezetés

Bizalom – alighanem a 21. század egyik legfontosabb sarokkövét fogja jelenteni a bizalom és annak megteremtése, fenntartása, fejlesztése vagy akár visszaszerzése nemzetközi, szupranacionális és nemzeti szinten – gazdasági, kormányzati és társadalmi ügyekben egyaránt.

A napjainkban tapasztalható globális krízisjelenségeket – melynek hatásai természetesen gyökeresen változtatják meg a helyi viszonyokat is – végsősoron legtöbbször a bizalom nem megfelelő mértéke vagy elvesztése okozza, amely világméretű jelenséggel szemben a közigazgatás sem lehet közömbös.

A fenti okok miatt az egyes államok – köztünk Magyarország – közigazgatásának, s azokon belül a hatósági eljárások széles rendszerének egyre inkább a társadalomra és az ügyfeleikre kell figyelmük jelentős részét fordítani, hiszen csak így teremthető meg a materiális értelemben vett hatékony eljárás. Az újszerű – átlátható, társadalmilag is megfelelően kontrollált – eljárásban törvényszerűen fellazulnak a korábban stabilnak látszó fogalmi elemek: a szigorú szubordinációra, a felek alá-felé rendeltségére épülő hatósági jogviszony már a korábbiakban is jelentősen veszített merevségéből és jelenleg is a jogilag még kikényszeríthető, de lehetőleg partneri együttműködés irányába halad.

Az elektronikus ügyintézés mind szélesebb körben történő bevezetésével, sőt akár kizárólagossá tételével, az alternatív vitarendezési módszerek és egyéb jellemzően magánjogi megoldások és jogintézmények hatósági eljárásban történő alkalmazásával pedig még inkább megbomlanak a hatósági jogviszony eredeti keretei, határvonalai.

A pályázat a hatósági döntéshozatal társadalmiasításának lehetőségeire, az alternatív vitarendezés, az egyezségkötés hatósági eljárásban való hasznosíthatóságára és részben a hatósági szerződés-kötés témakörére koncentrálna. A globális fejlődési irányokat is figyelembe véve, a korszerű hatósági eljárás nem nélkülözheti nyilvánosság és helyi közösségek hatósági döntéshozatalba való kontrollált bevonását, amely hozzájárulhat az eljárás sikeréhez és jogkövetés magas szinten történő tartásához.

Hazai viszonyokat megfigyelve a közigazgatási hatósági eljárás eddigi szabályait, követelményeit és irányait alapvetően átalakító általános közigazgatási rendtartás, annak tervezési dokumentumai¹, a közigazgatás bürokráciacsökkentéssel összefüggő módosítások², sok tekintetben egybehangzóan a korábbi fejlesztési és reform koncepciókkal a közigazgatás és azon belül a hatósági eljárás hatékonyságát szinte kivétel nélkül annak gyors és olcsó jellegében ragadja meg.

¹ Pl. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény (Akr.) szabályozási elveit meghatározó 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat

² Kiemelten a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény és a egyes kormányrendeleteknek a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő módosításáról szóló 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet

Ezek fontos célok arra tekintettel, hogy a közigazgatás tevékenységének volumene folytán a hatósági eljárás a társadalom széles tömegeit érinti, azonban önmagukban, mindenféle egyéb értékmérő nélkül nem valósíthatják meg a hatósági eljárás alapvető céljait.

A hatósági eljárásban ezeknél sokkal nagyobb hangsúlyt kell kapnia annak, hogy a hatósági döntéshozatal a jogszabályi követelmények teljes körű figyelembe vételére és alkalmazására épüljön, s ezen túlmenően, a lehetőségek figyelembevételével reflektáljon a valós körülményekre, az ügyfél szempontjaira, a köz érdekének egyensúlyára, s számos egyéb régóta megfogalmazódó, de csak az utóbbi időben kiemelt figyelemmel övezett kérdéskörre.

Európai és tengerentúli fejlődési irányokat megfigyelve³, azokban az államokban, ahol a közigazgatás fejlett, magas szinten működik, a fejlesztési igények sokkal inkább a nyilvánosság és helyi közösségek hatósági döntéshozatalba való bevonására, a hatósági tevékenységek társadalmi kontrolljára és a globalizáció hatósági eljárásra való hatására valamint annak adekvát kezelésére koncentrálnak.

Ilyen közelítésben – tehát amikor a közigazgatás társadalmasításának, transzparenciájának, hatékonyságának kérdései kiemelt szerepet kapnak a közigazgatási gyakorlat illetve a közigazgatási tevékenységekre vonatkozó szabályozás tekintetében – nagy jelentősége lehet annak, hogy a hatósági döntés, s annak meghozatalára szolgáló folyamat milyen mértékben veszi figyelembe az ügyfél vagy az egyéb érdekelt felek szempontjait. Ennek mértéke ugyanis jelentős befolyást fejthet ki a döntés ügyfél általi elfogadására, önkéntes végrehajtására, amely szintén a modern eljárásjogi szabályozások hangsúlyos eleme és kifejezett célja⁴.

Még fontosabbá válhat a kérdés, ha az eljárásban nem csak az ügyfél, hanem ellenérdekelt fél is részt vesz. Az egymással versengő érdekek közötti közvetítés által egységesített szempontok figyelembe vétele kétségkívül, törvényszerűen eredményezheti a hatósági döntés könnyebb elfogadását és ebből eredően következetes végrehajtását az esetek döntő többségében.

A lakosság és a jogalkalmazók látszólagos, az alternatív vitarendezési módszereknek a közigazgatási ténykedések tekintetében történő alkalmazhatóságával kapcsolatos érdektelensége nem a problémakör alacsony jelentőségére, hanem a közigazgatási szervekhez forduló ügyfelek hiányos jogi ismereteire, a lehetőség ismeretének hiányára, a közigazgatási szerv erre vonatkozó tájékoztatásának elmaradására, a közigazgatás más értékek iránti orientációjára (olcsó és gyors eljárás) vezethető vissza.

Ennek megfelelően a közigazgatásban dolgozó személyzet képzésével, az alternatív lehetőségek tudományos feltárásával és a jogi környezet továbbfejlesztésével, s végső soron az

³ Az erre vonatkozó szakirodalmi és egyéb hivatkozásokat ld. a szakirodalmi elemzés külföldi közigazgatási gyakorlatot elemző szerzőire vonatkozó részekben

⁴ Ld. például a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) preambuluma negyedik bekezdését.

ügyfelek megfelelő tájékoztatásával fel lehetne zárkóztatni a magyar közigazgatást az európai mintákhoz.

Jelen pályázatnak ezért az a legfőbb célkitűzése, hogy azonosítsa és elemezze a fentiek figyelembevételéhez szükséges, közigazgatási rendszerbe illeszthető módszereket, amelyek a hazai jogrendszert figyelembe véve, de nemzetközi tapasztalatokat is alkalmazva jogszerű, a magyar jogi kultúrába beilleszthető, hatékonyan alkalmazható alternatív vitarendezési metódusokat jelentenek. A jelen pályázat kiemelten foglalkozik a mediáció és a hatósági eljárással összefüggő közvetítés gyakorlatával, s ennek segítségével egy ügyfélközpontú, fejlődőképes iránymutatást kíván adni a magyar közigazgatással kapcsolatban a jogalkotó és a jogalkalmazók széles köre számára.

II. Elméleti-történeti megközelítés

A mediáció és a közvetítés lehetőségeinek közigazgatási hatósági közegben való alkalmazhatósága kettős megközelítéssel vizsgálható a leghatékonyabban: egyrészt az alternatív vitarendezési módszerek elméletének, gyakorlatának és fejlődésének elemzésével, másrészt ezek hatósági jogalkalmazásba való helyezésével, szerepük és hatékonyságuk vizsgálatával ragadható meg.

Ennek megfelelően a fejezet először az alternatív vitarendezési módszerek, különösen a mediáció és a közvetítés (másként: ADR⁵ módszerek) fejlődésével, alkalmazási körével és tapasztalataival foglalkozik, majd elemzi ezeket a tapasztalatok a hatósági eljárásba való beilleszthetőségük szempontjából.

1. Az alternatív vitarendezési módszerek alkalmazásának története

A társadalomra nehezedő, folyamatosan megújuló kihívások, ezek szociális, gazdasági, politikai és újabban környezet- és természetvédelmi hatásai által létrejövő konfliktusok és jogviták megelőzése és feloldása szükségessé tették a vitarendezési módszerek alternatív változatainak kifejlesztését és ezek széleskörű alkalmazását⁶.

A konfliktusok kezelésének, s így a hagyományos megoldásoktól eltérő, alternatív módszerek alkalmazásának története közel egyidős az emberiség történetével⁷. Tulajdonképpen azt mondhatjuk, hogy a ma hagyományosnak tekintett igazságszolgáltatási, közigazgatási rendszer illetve a vitarendezés, jogviszony-alakítás csak az elsőként megjelenő, viták rendezésére szolgáló, ma alternatívnak nevezett módszerek folyamányaként jelent meg. Az erőszak kizárásával megvalósuló, konfliktusok feloldására szolgáló első eljárások között elsőként említhetjük az egyeztetést, tárgyalást, amelytől már csak egy lépésre volt a független harmadik fél bevonása, így megalapozva az ADR módszerek archetípusait⁸. Az ősi Kína az egyik alapvető bázisa volt és jelenleg is egyik legfőbb képviselője a békés vitarendezésnek, ahol olyan erőteljes társadalmi beágyazottságra tett szert, hogy ma is az igazságszolgáltatási rendszer egyik legfőbb helyettesítője, a konfliktusok rendezésének alapvető formája⁹. Ezek alapján megállapítható, hogy a közvetítés és a mediáció gyökerei évszázados múltra tekinthetnek vissza, újdonságtartalmukat inkább az újkorban beinduló újrafelfedezésük adja¹⁰.

⁵ Alternative Dispute Resolution kifejezésből, mely kérdéskörre vonatkozó nemzetközi kutatások egyik legfőbb hivatkozása Ld. például Fiadjoe, Albert. *Alternative dispute resolution: a developing world perspective*. Routledge, 2013. 2 o.

⁶ Goldberg, Stephen B., Eric D. Green, and Frank EA Sander. *Dispute resolution*. Boston: Little, Brown, 1985.

⁷ Blake, Susan, Browne, Julie, és Sime, Stuart. *A practical approach to alternative dispute resolution*. Oxford University Press, 2014. 22 o.

⁸ Barrett, Jerome T., és Barrett, Joseph. *A history of alternative dispute resolution: The story of a political, social, and cultural movement*. John Wiley & Sons, 2004.

⁹ Visegrády, Antal: *Jog- és állambölcselet*. Budapest, Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft., 2016. 72 o.

¹⁰ Carver, Todd B., Vondra, Albert A.: Alternative dispute resolution: Why it does not work and why it does? *Harvard Business Review*, 1994/3.

A mediáció európai megjelenéséről a 15. századból származnak az első források, amelyek a Lancaster-ház uralkodása során rögzítenek több esetet, amikor angol főnemesek rendezték így konfliktusaikat¹¹. E tekintetben a magyarországi jogalkalmazás sem volt lemaradásban, szintén az 1400-as évektől egyre erősödő mértékben töltöttek be mediatív szerepet a vitában álló felek között először a faluközösségek, s azok bírái, majd fokozatosan törvényi elismerést is nyertek az egyes egyezségekre utaló szabályok, végül a Habsburg-ház 18. századi újbóli térnyerése igyekezett kiteljesíteni a korabeli mediáció gyakorlatát¹²

Világszerte, s különösen Európában az igazságszolgáltatás állami monopóliumának kiépülésével és kiterjedésével¹³, az eredetileg hagyományos módszerek alternatívvá váltak, s csak a 20. század második felében kerültek vissza a tudományos vizsgálódások középpontjába, mint a hagyományos igényérvényesítés kiegészítő, helyettesítő módszerei¹⁴.

A jogrendszerek egymás melletti fejlődésével párhuzamosan, a belső jogon túl a nemzetközi jog is alkalmazni kezdte az ADR módszereket a nemzetközi viták feloldására, a közvetítés és egyeztetés (conciliation) egyaránt hangsúlyosan megjelent ezen a szintéren és a konfliktusok háborús elintézésének egyik reális alternatívájává vált.¹⁵

2. A mediáció alapkonceptiója

A mediációt (vagy másnéven, a szakirodalomban és a jogszabályi környezetben bevett kifejezésként közvetítést) olyan egyeztetésként határozhatjuk meg¹⁶, amelynek legfőbb lényegi eleme az, hogy az ellenérdekelt – tehát legalább kettő vagy annál több - felek jog- vagy érdekvitájában, a felek kezdeményezésére vagy beleegyezésével egy olyan semleges, harmadik fél (közvetítő) jár közben, aki segíti a vita megoldását.

A közvetítést a közvetítői tevékenységről szóló törvény az alábbi módon határozza meg:

„A közvetítés e törvény alapján lefolytatott olyan sajátos permegelőző vagy bírósági, illetve hatósági eljárás befejezését elősegítő, egyeztető, konfliktuskezelő, vitarendező eljárás, amelynek célja - összhangban az 1. § (1) bekezdésében foglaltakkal - a vitában érdekelt felek kölcsönös megegyezése alapján a vitában nem érintett, harmadik személy (a továbbiakban: közvetítő) bevonása mellett a felek közötti vita rendezésének megoldását tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozása.”¹⁷

¹¹ Decastello, Alice: *A közvetítői eljárás az egészségügyben*. Doktori értekezés. Pécs, PTE-ÁJK Doktori Iskola, 2008. 14 o.

¹² Decastello: i.m. 18 o.

¹³ Balogh, László Levente: Állam és erőszak. *Politikatudományi Szemle* 2011/1. 122 o.

¹⁴ Baret-Barett: i. m. 142 o.

¹⁵ Bruhács, János: *Nemzetközi jog I. Általános rész*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2014. 221-238 o.

¹⁶ Ábrahám E., Barinkai Zs., Dósa Á. et al. (2013): *Mediáció – közvetítői eljárások*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó 37 o.

¹⁷ 2002. évi LV. törvény a közvetítői tevékenységről 2. § (1) bekezdés

A közvetítést az egyes szerzők számos funkcióval ruházták fel, amelyek közül legátfogóbbnak, s a mediáció lényegét leginkább megragadónak Ishikawa megközelítését tekinthetjük¹⁸.

A szerző általában az alternatív vitarendezési metódusok, de különösen a mediáció gyakorlatában kiemelkedő jelentőségűnek azonosította a delegalizációs, deprofesszionalizációs és a deformalizációs funkciókat.

Ishikawa elméletét alapul véve, azt értelmezve és továbbfejlesztve kijelenthető, hogy:

- a mediáció gyakorlatában a jogi normák mellett nagy hangsúlyt kapnak más szempontok is, s a hangsúlyt az utóbbiakra kell helyezni, ezeket is figyelembe kell venni az egyezség létrehozása során (delegalizációs funkció),
- ettől függetlenül a jogi normák az eljárás keretét adják, azoktól azt nem lehet, s nem is szükséges függetleníteni, hiszen részben alapját szolgálják az eljárásnak (delegalizáció korlátja),
- a konfliktus-megoldásban alapvetően nem jogi végzettségű szakemberek, hanem vitarendezésben jártás személyek vesznek részt pártatlan harmadik félként közreműködve. A professzionalizálás mértéke az egyes országokban, illetve országokon belül az egyes eljárásokban is eltérő lehet (deprofesszionalizációs funkció),
- a mediáció és az ADR módszerek a leginkább formalizmustól mentes vitarendezési megoldások, ez azonban nem jelentheti azt, hogy az eljárás keretszabályait ne lehetne megállapítani vagy nem létezhetnének minimum-szabályok az eljárás jó gyakorlatának megvalósítására (deformalizációs funkció).

A mediátor, közvetítő alapvető feladatának azt tekinthetjük ebben a kontextusban¹⁹, hogy tisztázza a jog- vagy érdekvita alapjait, természetét, segítse a felek közti konszenzus megszületését, mely magába foglalja a felek közös érdekeinek feltárását, és a kialakuló egyezség egyes lehetséges pontjainak meghatározását, megerősítését és visszaigazolását.

Miután a mediációnak, alternatív vitarendezési metódusként kifejezetten nagy szerepe van a viták peren kívüli megoldásában, a bíróság előtti eljárások elkerülésében, a mediációs eljárásnak az alábbi szempontokat²⁰ kell kielégítenie ahhoz, hogy annak keretében megvalósíthassa céljait, funkcióit:

¹⁸ Ishikawa, Akira: *Einige Denkanstöße zur Diskussion der Alternative Dispute Resolution – insbesondere deren Situation in Japan*. Athen, National and Kapodistrian University of Athens, 2001. 1-15. o. További szerzők által lehatárolt funkciók e fejezetben illetve a szakirodalmi áttekintésben kerültek elhelyezésre.

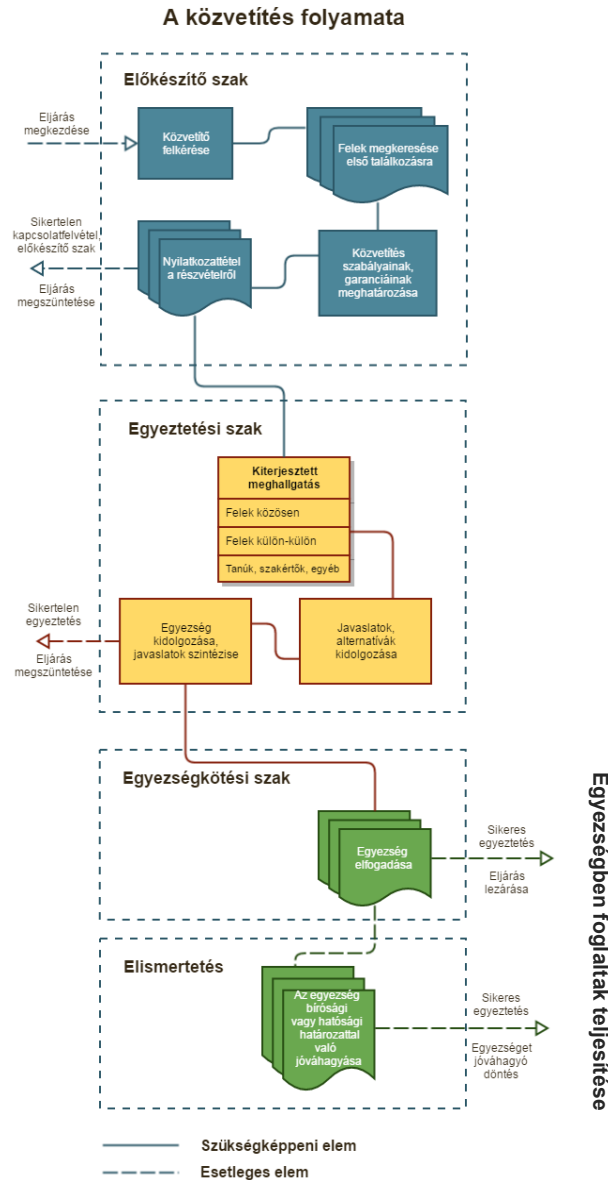
¹⁹ Bush, R. A. B., Folger, J. P.: *The promise of mediation: Responding to conflict through empowerment and recognition*. San Francisco, Jossey-Bass, 1994.

²⁰ Folberg, J., Taylor, A.: *Mediation: A comprehensive guide to resolving conflicts without litigation*, *Michigan Law Review* 84/4., 1986.

Moore, C. W.: *The mediation process: Practical strategies for resolving conflict*. New York, John Wiley & Sons, 2014.

- jól strukturált felépítés, amely alkalmas arra, hogy kommunikációs és egyéb módszerek alkalmazásával közös megoldásra készítse a feleket, mely egy megállapodásban nyeri el végső formáját,
- mérsékelnie kell a felek közti erő- és befolyásbeli különbségeket a tartalmi értelemben vett helyes döntés kialakításához,
- az eljárásnak az esetek túlnyomó többségében önkéntességen kell alapulnia, ugyanis csak ettől várható reális megoldások kialakításának lehetősége. Ha az eljárás kényszeren alapul, a felek sokkal kevésbé nyitottak a közös megoldás kialakítására,
- az eljárásnak a felekhez kell alkalmazkodnia, a megállapodás kialakításában elsődlegesen az ő szempontjai az irányadóak (s csak végső soron, az eljárás kereteiként a jogszabályok),
- annak ellenére, hogy a múltban történt eseményekre kell választ adnia, alapvetően a jövőben megvalósítandó magatartásokat hívatott rendezni.

Az eljárás folyamatát vizsgálva az alábbi irányadó szakaszokat lehet lehatárolni:



1. ábra – A közvetítés folyamata (forrás: saját szerk.)

A mediációnak az alábbi alapelveket kell magán hordoznia a sikeres közvetítés érdekében:

- függetlenség²¹ – a mediáció akkor lehet sikeres, ha a közvetítő szerepkört ellátó személy (illetve az őt foglalkoztató, megbízó szervezet) független a felektől, azokkal nem áll, s korábban sem állt, sem gazdasági, sem személyes, sem egyéb más kapcsolatban.
- pártatlanság²² – a mediáció függetlensége biztosításán túl sem lehet részrehajló, nem hozhat létre olyan egyezséget, amelyben az egyik fél álláspontjai korlátok nélkül túlsúlyba kerülnek a másik fél szempontjainak rovására,

²¹ Európai Unió, European Judicial Network (2004): *European Code of Conduct for Mediators*. http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_en.htm. 2 o. (2018.11.08.)

²² Európai Unió, European Judicial Network (2004): i.m. 3 o.

- titoktartás²³ – az eljárás alapja a bizalom, mely csak akkor fenntartható, ha a felek megbizonyosodhatnak arról, hogy az általuk az eljárás során megadott adatok nem kerülnek illetéktelenül, hozzájárulásuk nélkül 3. személyhez,
- bizalmi jelleg²⁴ – a felek egyezsége csak abban az esetben létrehozható, ha alapvetően megbíznak a közvetítőben (annak személyében és szakmai tudásában egyaránt), s a közvetítői eljárás során, a közvetítő segítségével egymásban is.

A közvetítő személyének magában kell hordoznia és érvényesítenie kell eljárásában a fenti alapelveket. A közvetítői törvény rendelkezései alapján közvetítő az lehet, aki:

„a) felsőfokú végzettséggel és a végzettség megszerzésétől számított, annak megfelelő legalább ötéves igazolt szakmai gyakorlattal rendelkezik,

b) a miniszter rendeletében meghatározott közvetítői szakmai képzést elvégezte,

c) büntetlen előéletű, és nem áll a közvetítői tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás hatálya alatt.”²⁵

3. Kapocs magánjog és közjog között – az ADR módszerek megjelenése a közigazgatásban

A mediáció és közvetítés alapvető alkalmazási területének a fenti szakirodalmi vonatkozások alapján a magánjogi, ezen belül pedig az egyes polgári jogi és elsősorban munkajogi viták rendezését jelölhetjük meg.

Az ADR módszerek közjogi, közigazgatási jogi területen való alkalmazhatósága sokáig fel sem merült sem jogtudományi, sem jogalkotói megközelítésben. A módszerek ugyanis jellemzően valamilyen jog- vagy érdekvita feloldására irányultak, s mint ilyen, értelmezhetetlenek voltak hatósági jogviszonyba álló hatóság és ügyfél relációjában, hiszen a mellérendeltségi viszony nem volt elképzelhető az ügyfél alávetett pozíció miatt.

A közigazgatástól, s azon belül a hatósági eljárástól egyre erősebb szakmai érdeklődés mellett várt nyitott jelleg²⁶ egyik megtestesülésének tekinthetjük, hogy az a merev szereptartás, amely a hatósági jogviszonyon alapuló alá-fölérendeltségből törvényszerűen következett, modern viszonyok között már nem volt összeegyeztethető a közigazgatás felé mutató elvárásokkal.

A rendészeti jellegű közigazgatás²⁷ időszakában elképzelhetetlen lett volna az a konstelláció, hogy az állam szinte minden közhatalmi funkcióját ellátó közigazgatás²⁸ figyelembe vegye az akkor még alattvalói státuszban levő jogalanyok – mára ügyfelek -

²³ Európai Unió, European Judicial Network (2004): i.m. 4 o.

²⁴ Bush, R. A. B., & Folger, J. P.: i.m. 231 o.

²⁵ 2002. évi LV. törvény 5. § (1) bekezdés

²⁶ Doornbos, Martion: 'Good governance': The rise and decline of a policy metaphor?. *Journal of Development Studies* 37.6, 2001. 101 o.

²⁷ Fábián, Adrián: *Közigazgatás elmélet*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011. 122 o.

²⁸ Szamel, Lajos: A rendészet a közigazgatás rendszerében. *Állam és Igazgatás*, 1985/11. 967 o.

szempontjait, illetve törekedjen egy konszenzusos megoldás kialakítására akár az eljárásban szereplő személyek között, akár a hatóságok és e személyek között.

Az alternatív vitarendezési megoldások közigazgatási alkalmazásához arra volt szükség, hogy alapvető változás következzen be a hatósági eljárásokhoz kapcsolódó közhatalom gyakorlás módszertanában²⁹. Ennek köszönhetően az egyes közigazgatási rendszerek koncepcionálisan³⁰ már nem minden esetben közelítettek az ügyfelekhez az eredeti hatalmi pozíciójukból, s kevésbé érezték szükségét annak, hogy a közigazgatás alapvető funkciójaként megjelölt közérdek megvalósítását és védelmét mindenáron – jogi vagy más, akár fizikai - kényszer segítségével ériék el.

Ehhez azonban történelmi léptékben is viszonylag hosszú időre³¹, a rendészeti jellegű közigazgatás ügyfélközpontúvá válására, s olyan újszerű megfontolások³² tudományos vizsgálatára majd gyakorlati alkalmazására volt szükség, mint például a governance³³ és annak hatása.

4. A mediatív és közvetítő lehetőségek alkalmazása hatósági eljárásban

Az alternatív vitarendezési metódusok a fent vázoltaknak megfelelően vizsgálatra és alkalmazásra kerültek a közigazgatás gyakorlatában. Az alábbiakban a módszerek elméleti dimenzió kerülnek elemzésre az alapján, hogy a hatósági eljárás mely személyek illetve szervek, szervezetek között kerülnek alkalmazásra.

a. Horizontális dimenzió

Az ADR módszerek horizontális érvényesüléséről beszélhetünk, amikor a hatósági eljárásban az ügyfelek között történik alkalmazásuk. Ilyen esetben két, – eljárási jogait és kötelezettségeit tekintve – egymással azonos vagy közel azonos pozícióban álló félről beszélünk.

Nem ritka a multipozíció, tehát amikor az ellentétes érdekek egyik, illetve másik oldalán több fél, sőt a hatósági eljárás megszokott ügyfélkörén kívül, adott esetben akár több közérdeket, társadalmi csoportot vagy egyéb érdeket képviselő szervezet is felléphet³⁴.

²⁹ Ivancsis, Imre, Fábrián, Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2013. 140 o.

³⁰ Kettl, Donald F.: The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review* 60/6., 2000. 488-497 o.

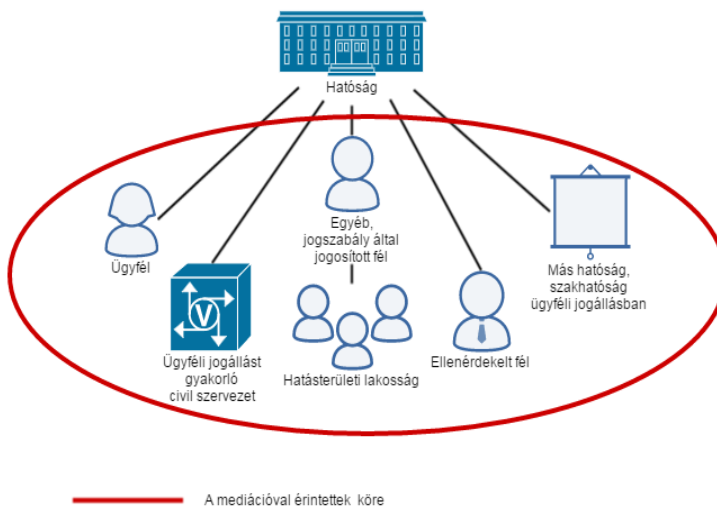
³¹ Rosenbloom, David H., Goldman, Deborah D.: *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. New York: McGraw-Hill, 1993.

³² Bingham, Lisa Blomgren, Nabatchi, Tina, O'Leary, Rosemary: The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public administration review* 65.5, 2005. 547-558 o.

³³ Kettl, Donald F.: *The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century*. Baltimore, John Hopkins University Press, 2015.

³⁴ Ideértve a civil szervezetek ügyféli jogállását, a közigazgatás működésének társadalmi kontrollját ellátó jogintézményeket és az egyéb érdekképviselők fellépését is egyedi hatósági eljárás során.

A mediáció horizontális értelmezése



2. ábra – A mediáció horizontális értelmezése (forrás: saját szerk.)

A hatóság alapvető feladata ebben az esetben az, hogy elősegítse a különböző érdekű felek kompromisszumának létrejöttét, akár az eljárás keretében³⁵, akár azon kívül. A közvetítés eredményét tartalmazó egyezséget rendszerint a hatóság jogi kötelezőerővel bíró határozatba foglalja vagy más módon hitelesíti, így garantálva az egyezés teljesítését.

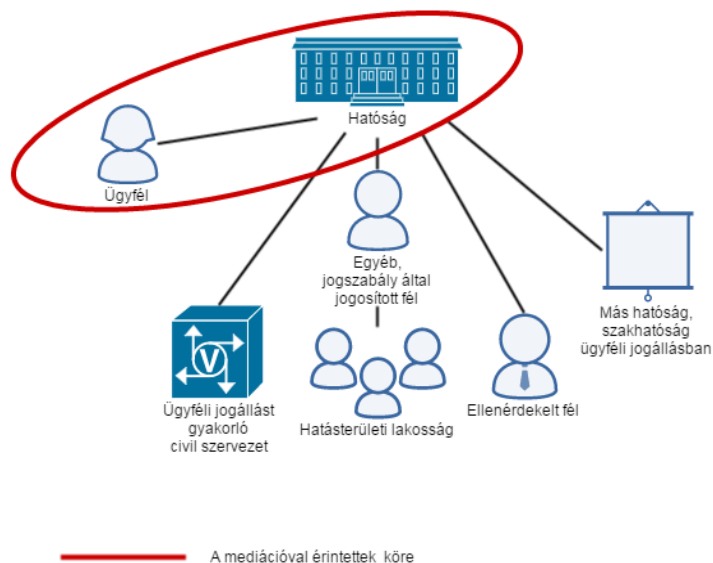
b. Vertikális dimenzió

Amíg a mediáció horizontális megközelítése rendkívül közel állt a módszer eredeti alkalmazási területéhez, tulajdonképpen csak a hatósági közreműködés és elismerés jelentett többletet a magánjogi területen alkalmazott módszertannál, addig a mediáció vertikális megközelítése merőben új értelmezési kérdéseket nyithat meg.

Ebben a megközelítésben ugyanis az egyezés nem az egyes ügyfelek, s más hasonló státusszal rendelkező személyek és szervezetek között jön létre, hanem az ügyfél és a hatóság vonatkozásában. Ennek köszönhetően a hatóság, korábbiakban vázolt erőteljes, akár kényszer alkalmazására is alkalmazható jogosítványai kevésbé érvényesülnek ebben a viszonylatban, mint egy hagyományos rend szerint zajló hatósági eljárásban.

³⁵ Ld. egyezségi kísérlet szabályai a későbbi fejezetekben.

A mediáció vertikális értelmezése



3. ábra – A mediáció vertikális értelmezés (forrás: saját szerk.)

A hatóság szerepköre nagyban változik a horizontális verzióhoz képest: a hatóságnak ebben a viszonylatban nem csak az lesz a feladata, hogy elősegítse az egyezség létrejöttét, hanem saját maga is részese lesz annak. A közjog-, és a magánjog határán mozgó megoldásnak alapvetően az lesz a hatása, hogy a hatóság ebben a jogviszonyban elsősorban nem hatóságként, hanem kvázi szerződő félként fog szerepelni, s hatósági eljárás keretében vizsgált ügyben elsősorban az egyezségből eredő – jellemzően magánjogi természetű - kényszerítő eszközökkel fog élni, s csak ezek hatástalansága esetén lép fel újra hatósági szerepkörének ellátásához jogszabályok által biztosított közjogi kényszerítő eszközök segítségével. A hatóságnak ebben a szerepkörben természetesen nemcsak a köz érdekét kell érvényre juttatni a jogszabályok következetes érvényesítése mellett, de az eljárás további résztvevőinek szempontjaira is figyelmet kell fordítania, akár részt vesznek a közvetítés folyamatában, akár nem.

Az egyezség létrejöttét gyakran segíti külső, esetenként laikus, más esetekben erre képzett külső, független harmadik személy, így például hazai eljárásjogunkban a később részletes tárgyalt hatósági közvetítés körében eljáró közvetítő³⁶.

A közvetítés végeredménye szerint létrejöhetnek hagyományos egyezségi megállapodási formában³⁷, de számos esetben egy rendkívül különleges, a létrehozás folyamatának nyomait magánhordozó hatósági szerződés³⁸ keretében, amely egyszerre hordoz magán közjogi- és magánjogi jellemzőket is³⁹.

³⁶ Ld. hatósági közvetítőkről szóló alfejezet.

³⁷ Amely fogalmat a magyar közigazgatási eljárásjog jellemzően csak ügyfél-ügyfél relációjában használ.

³⁸ Vagy ahogy az angolszász angol jogi irodalomban megjelenik: „administrative contract”.

A szerződés rendkívül nehézkes körülhatárolása, meghatározhatósága számos tudományos kutatás témáját képezte:

III. Szakirodalmi áttekintés

Az alternatív vitarendezési módszerek, s azok alkalmazhatósága mind nemzetközi, mind pedig hazai szinten egyre nagyobb figyelmet kapnak a jogalkotás, jogalkalmazás, a jogtudomány részéről.

Ennek ellenére az ADR módszerek – mediáció, közvetítés, hatósági közvetítő alkalmazása, stb. – a magyar közigazgatásra vonatkozó szakirodalomban és a közigazgatási jogalkalmazás gyakorlatában meglehetősen alulértékelt, ritkán, s akkor is meglehetősen alacsony színvonalon kutatott témának tekinthetők.

A hazai közigazgatási alkalmazhatóságra vonatkozó szakirodalmi vizsgálatok kiterjedésének gátját jelentheti az a korábban már megállapított látszólagos probléma, hogy az ADR módszereket, s így a jelen rész főtémáját adó mediációt és közvetítést alapvetően magánjogi, ezen belül polgári jogi és munkajogi viták rendezésére használták, azok közjogi, közigazgatási jogi területen való alkalmazhatósága sokáig kevésbé vizsgált jelenség volt. Ez azonban az előző alfejezetek alapján nem állja meg helyét, a módszerek alkalmazhatóságát azok jelentős gyakorlati vonatkozásai, s a közigazgatás fejlesztésére gyakorolt hatásuk miatt vizsgálni szükséges elméleti és gyakorlati szinten egyaránt.

A hazai szakirodalmi háttér deficitjét, az egyes külföldön bevezetett módszerek korlátozott hazai alkalmazhatóságát a fejezet szakirodalmi szintézise úgy igyekszik áthidalni, hogy az ADR módszerek alkalmazása során évtizedek alatt feltárt jellemzőket a hatósági eljárásban betöltött szerepük alapján elemzi.

1. A mediáció főbb jellemzői

a. Vita békés, peren kívüli elintézése

A mediáció egyik legfontosabb jellemzőjének a szerzők annak per lefolytatása nélküli vitarendező szerepét jelölik meg⁴⁰. Természetesen ez a közigazgatás, azon belül a hatósági eljárás vonatkozásában elsődlegesen sokkal inkább a jogorvoslatok kimerítésének visszaesését, az ügy elsőfokú eljárásban való végleges elintézését⁴¹, a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának háttérbe szorítását⁴² jelentik.

Jun, C. H. E. N. "Impact and Response: Reconstruction of Administrative Law System in the Context of Public-private Cooperation." *Journal of Guangxi Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)* 1/2013.

³⁹ A hatósági közvetítés és hatósági szerződés-kötés gyakorlatát részletesebben ld. a IV-V. fejezetben.

⁴⁰ Hensler, Deborah R.: Glass Half Full, a Glass Half Empty: The Use of Alternative Dispute Resolution in Mass Personal Injury Litigation. *Tex. L. Rev.* 73, 1994.

⁴¹ Fiadjoe, Albert: i.m. 1 o.

⁴² Harter, Philip J.: Dispute Resolution and Administrative Law: The History, Needs, and Future of a Complex Relationship. *Villanova. Law Review*, 1984. 1394 o.

b. Egyszerűbb és gyorsabb eljárás

A mediáció és az ADR módszerek gyakorlatában gyakori érv, hogy azok megkönnyítik, leegyszerűsítik és gyorsabbá teszik⁴³ egy jog- vagy érdekvita eldöntését, s ezáltal valós alternatívái tudnak lenni a hagyományos igazságszolgáltatási, hatósági eljárásoknak.

A jellemző közigazgatási vetületét vizsgálva az egyes szerzők esetjogi elemzéseken keresztül, számos példával mutatják be, hogy a közvetítés akár a hatósági eljáráson belül, akár azon kívül leegyszerűsítheti a hatósági eljárás tényállás tisztázására, határozat indoklására tett erőfeszítéseit⁴⁴.

c. Költségtakarékosság

A mediáció módszerét ösztönző szerzők egyik legfőbb érve annak rendkívüli költségtakarékossága, az előlegezett költségek hiánya⁴⁵. Mindez a közigazgatás vonatkozásában áttételesen jelenik meg, mivel

- ügyféli oldalon elsődlegesen a hatósági eljárás elintézéséhez kapcsolódó dologi (levelezési postaköltség, fénymásolási, nyomtatási költség) és személyi költség (útiköltség, keresetkiesés, stb.) vonatkozásában jelent hatékonyabb megoldást a jellemzően gyorsabban lefutó mediáció, míg
- hatósági oldalon az ügy elintézésére fordított erőforrások szabadulhatnak fel, ha az ügy érdemében ugyan a hatóság közreműködésével, de a felek „döntenek” illetve abban az esetben is, ha az ügyben hatósági eljáráson kívüli egyezség születik, amelyet a hatóság határozatával jóváhagy.

d. Külső, független és pártatlan személy bevonása

A mediáció megkívánja egy külső fél bevonását, aki megkönnyíti a feleknek a vita feloldását, a konfliktusról a megoldásra tereli a hangsúlyt⁴⁶.

Mindez a közigazgatás szempontjából megkívánja a hatósági személyzet⁴⁷ magas szintű, konfliktus orientált és gyakorlatcentrikus képzését, nyitottságának fokozását az ADR módszerek

⁴³ Ábrahám E., Barinkai Zs., Dósa Á. et al.: i.m. 38 o.

⁴⁴ Zack, Arnold M.: Enhancing the use of ADR in administrative litigation: some encouragement from afar. <http://www.law.harvard.edu/programs/lwp/people/staffPapers/zack/ENHANCING%20ADR%20IN%20ADMINISTRATIVE%20LITIGATION%202d.pdf> (2018.11.08.)

Decastello: i. m. 47 o.

⁴⁵ Blake, Susan, Browne, Julie, és Sime, Stuart: i. m. 23 o.

Decastello: i. m. 48 o.

⁴⁶ Blake, Susan, Browne, Julie, és Sime, Stuart: i. m. 28 o.

Barrett, Jerome T., és Barrett, Joseph: i.m. 20 o.

⁴⁷ Manring, Nancy J.: ADR and Administrative Responsiveness: Challenges for Public Administrators. *Public Administration Review* 54/2. 197-203 o.

irányába. Emellett hangsúlyossá teszi a hatósági eljárással kapcsolatba kerülő közvetítők, mediátorok elérhetőségének fokozását, nyilvántartásuk⁴⁸ folyamatos naprakésszé tételét.

e. Az eljárás keretszabályai jól lehatároltak

A közvetítés akkor működik hatékonyan, ha értelmezhetőek annak határai⁴⁹, s a felek tisztában vannak vele, hogy milyen jogok és kötelezettségek illetik meg őket az eljárásban, mert ez növeli bizalmukat⁵⁰. Mindez jelenti azt is, hogy a felek a jogszabályi lehetőségek határain belül szabadon dönthetnek vitájuk rendezési módszeréről, a közvetítés módszertanáról⁵¹. Közigazgatási viszonylatban értelmezve e keretek adottak: a hatósági eljárás alapvető szabályai, garanciális rendelkezései az esetben is körülhatárolják a lehetőségek körét, amennyiben egyezségi kísérlet vagy külső fél általi közvetítés valósul meg. Ezen belül azonban a felek viszonylagos szabadsággal rendelkeznek a tekintetben, hogy vitájukat miként kívánják megoldani. Ha a közvetítés azonban nem vezet eredményre, a jelenleg hatályos eljárásjogi szabályok szerint⁵², az elsőfokú eljárás esetén a normál eljárásrend folytatódik tovább, ezzel biztosítva a hatóság előtti ügy lezárását.

f. Negatívumok

A vizsgált szakirodalom szerzői kevés negatívumot említenek, amelyek a mediáció alkalmazása során felmerülhet⁵³. A hatósági eljárásra vonatkozó közlemények foglalkoznak a „rossz alku”⁵⁴ intézményével, amely az egyezség jóváhagyásához kapcsolódó joghatásokhoz, nevezetesen a jogorvoslati lehetőség radikális leszűküléséhez kapcsolódik, s jellemzően a nem megfelelően átgondolt egyezségi kitételek felülvizsgálatának korlátozottságára vonatkozik. További problémaként említik a mediáció elhúzódásának lehetőségét⁵⁵ - melyet végül minden szerző cáfol logikai vagy empirikus úton.

⁴⁸ Ld. Hatósági közvetítők nyilvántartása:

<https://ugyintezes.magyarorszag.hu/dokumentumok/hatosagikozvetito.pdf>

A nyilvántartás szabályairól ld. a hatósági közvetítőkről szóló alfejezetet.

⁴⁹ Harter, Philip J.: *Dispute Resolution and Administrative Law*: i. m. 1404 o.

Decastello, Alice: i.m. 48 o.

⁵⁰ Amely bizalom önmagában is kulcsfontosságú az ADR módszerek tekintetében, hiszen az ügyfelek leggyakrabban azért fordulnak el a hagyományos eljárásoktól, s választanak alternatív módszereket, mert elvesztik bizalmukat a hagyományos vitarendezési eljárások hatékonyságában, független és pártatlan jellegében.

Ld. Bush, R. A. B., & Folger, J. P.: i.m. 231 o.

⁵¹ Carver, Todd B., Vondra, Albert A.: Alternative dispute resolution: Why it does not work and why it does? *Harvard Business Review*, 1994/3.

⁵² Ivancsics-Fábián: i. m. 139 o.

Ket. 64. § (2)

⁵³ Carver, Vondra: i.m. 125 o.

⁵⁴ Harter: i.m. 1396. o.

⁵⁵ Moore: i. m. 105 o.

Harter: i.m. 1400 o.

Manning: i.m. 200 o.

g. Egyezség

A közvetítés fókuszpontjában a kompromisszumos megállapodás, s annak eredményeként, az egyezség áll⁵⁶. Az egyezséget – legyen bármilyen jogi formába öntve, hatósági jóváhagyással elismert vagy anélküli – a javaslatok, megoldási alternatívák szintéziseként azonosíthatjuk⁵⁷, s ezáltal alkalmas a felek békítésére, az elsősorban személyes, s csak másod-, harmadsorban jogi problémák feloldására⁵⁸.

2. A nemzetközi szakirodalom vonatkozásai

Az alternatív vitarendezési metódusok szerepét más nemzetek közigazgatásának gyakorlatában átfogóan vizsgálta több, nemzetközi szinten is elismert szerző, akik jellemzően mind az ADR módszerek hatósági eljárásba való bevezetése, a módszerek más típusú hatósági eljárásokban való alkalmazása mellett érvelnek, annak hatékonyságára, gyorsaságára és egyszerűsége végett.

Az alábbiakban az egyes nemzetek, jogi kultúrák jellemzőit vizsgáljuk a szerzők megállapításain keresztül.

A korábbiakban már a mediáció őshazájaként azonosított Kínában továbbra is hihetetlenül nagy szerepet játszanak az alternatív vitarendezési metódusok a konfliktusok rendezésében – legyen szó akár a közigazgatáson túli, alapvetően magánjogi vitákról⁵⁹, akár a közigazgatással szorosan összefüggő, hatósági eljárással összefüggő formájáról. A kínai szerzők nem csak a mediáció alapfogalmainak tisztázására, s a benne található viszonyok alapvető elemzésére fordítanak kiemelt figyelmet⁶⁰, hanem az ADR módszerek közigazgatásba való ágyazottságára⁶¹. A módszereknek a kínai társadalomban és a közigazgatás működésében betöltött szerepét jól mutatja, hogy számos publikáció foglalkozik a mediációnak a közigazgatás egyes szektoraiban betöltött szerepével, így a módszer alkalmazásának sikerei számolnak be szociális igazgatás, szellemi tulajdonvédelemhez kapcsolódó közigazgatási hatósági eljárás területén.⁶²

A távol-keleti országok szintén követik a kínai mintát: saját jogi rendszereikben erőteljesen jelen van a mediáció, legyen szó akár Japánról – amelynek a mediációhoz való kapcsolatát és

⁵⁶ Fiadjoe, Albert: i. m. 63 o.

Blake, Susan, Browne, Julie, és Sime, Stuart: i.m. 14 o.

⁵⁷ Blake, Susan, Browne, Julie, és Sime, Stuart: i. m. 290 o.

Barrett, Jerome T., és Barrett, Joseph: i. m. 108 o.

⁵⁸ Lovas, Zsuzsa, Herczog, Mária: *Mediáció, avagy a fájdalommentes konfliktuskezelés*, Budapest, Múzsák Kiadó, 1999. 15 o.

⁵⁹ Yanming, Wei: *New Development of ADR in China*. http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfCooperacaoInternacional/anexo/BRIC_intercambio/China_New_Development_of_ADR_in_China.pdf (2018.11.08.)

⁶⁰ Bing, He: *Dispute Resolution in the Modern Society*. Beijing, Beijing Legal Publishing House, 2003.

⁶¹ Liu, Dong-liang: *On the Mediation in Administrative Proceedings*. *CNKI Administrative Law Review* 2006/2.

Michael Palmer: *Controlling the State: Mediation in Administrative Litigation in the People's Republic of China*. *Transnational. & Contemporary Problems*. 165.

⁶² Zhu, Zui-xin: *On Administrative Mediation System in Social Transition*. *CNKI Administrative Law Review* 2006/2.

Han, Simeng: *Chinese use of administrative proceedings to enforce intellectual property rights: Evaluating and improving ADR in China*. *Cardozo Journal of Conflict Resolution* 2012 14/1.

ezek közigazgatási vetületeit a mediatív módszerek egyik legjelentősebb szerzője, Ishikawa elemezte áthatóan⁶³ - akár Dél-Koreáról⁶⁴, ahol az ADR ismét fénykorát éli.

Az európai országok elemzői sem maradnak le a tárgy szerinti vizsgálatok tekintetében: a francia közigazgatást vizsgáló szerzők körében kiemelt jelentőségűnek tekinthető a kérdéskör⁶⁵, de születnek összehasonlító jogi művek is, amelyek a három leginkább különválasztható jogrendszerrel foglalkoznak, így jellemzően a francia, a német és az angolszász gyakorlatot elemzik⁶⁶, s mutatnak rá arra, hogy a közigazgatási rendszerek típusaitól függetlenül alkalmazhatóak az ADR módszerek, akár vertikális dimenzióban is⁶⁷.

3. A hazai tervezési dokumentumok

Ahhoz, hogy értékelni tudjuk a mediáció helyét a magyar közigazgatás gyakorlatában, szükség van arra, hogy röviden áttekintsük a közigazgatás fejlesztésére megalkotott tervezési dokumentumok célkitűzéseit, elképzeléseit a fejlődő közigazgatásról, s elemezzük, hogy ezekben milyen szerepet szánunk az ADR módszerek térnyerésének.

a. Magyary program

2011-ben a magyar kormányzat átfogó közigazgatási-fejlesztési stratégiát adott közre, amely a Magyary program nevet viselte⁶⁸. A program alapvető célja a jó állam megteremtése volt, amelyet a dokumentum a hatékonyan működő közigazgatáson keresztül látott megvalósíthatónak. Ennek elérésére a program értékeiben évente felülvizsgálandó beavatkozási területeket jelölt ki (szervezet, feladat, eljárás, személyzet).

A fejlesztési irányokat tekintve, a program eredményeként a közigazgatás gyakorlatában alapvetően jó befogadó környezet alakulhatott volna ki az ADR módszerek alkalmazásának kiteljesedéséhez, azonban a hatósági eljárások egyszerűsítése pont azokat az egyes eljárási elemeket (pl. eljárások sztenderdizálása⁶⁹ azok célirányos diverzifikálása helyett) korlátozta, amelyek szükségesek lettek volna ezek megjelenéséhez, sikeres működéséhez. A program célkitűzéseit értékelve elmondható, hogy bár veretes célok mentén indult meg a program megvalósítása az intézkedési terv által, azonban az e rész bevezetőjében már összefoglalt,

⁶³ Ishikawa, Akira: Alternative Dispute Resolution (ADR) in Japan. In: De Roo, Annie J., Jagtenberg, Robert W. (szerk.): *Yearbook of law and legal practice in East Asia (vol. 1.)* The Hague-London-Boston, Kluwer Law International, 1995.

⁶⁴ Sohn, Kyung-Han: Alternative Dispute Resolution System in Korea. http://www.softic.or.jp/symposium/open_materials/11th/en/Sohn.pdf

⁶⁵ Brown, Lionel Neville, Bell John, Galabert, Jean-Michel: *French Administrative Law*. Oxford, Clarendon Press, 1998. 30 o.

⁶⁶ Boyron, Sophie: Mediation in Administrative Law: The Identification of Conflicting Paradigms *European Public Law* 2007 13/2. 263–288 o.

⁶⁷ Salvija Kavalne; Saudargaite, Ieva: Mediation in Disputes between Public Authorities and Private Parties: Comparative Aspects. *Jurisprudencija* 2011 18/1. 253-261 o.

Litvins, Gatis: Alternatīvās tiesību aizsardzības un strīdu risināšanas metodes administratīvajā procesā. Latvijas Universitāte. Juridiskā fakultāte. Rīga, Latvijas Universitāte, 2013. 66-77 o.

Ld. pl. belga szövetségi mediatori szervek, akik 1995-től végzik feladataikat hatóságok és ügyfelek vonatkozásában is vagy az angol ombudsmani intézmény mediációhoz közeli eljárását.

⁶⁸ Magyary Program (MP 11.0).

<http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2018.11.08.)

⁶⁹ Magyary Program (MP 11.0): i. m. 49 o.

félreértett európai és tengerentúli haladási irányokat vázolt fel, nagyobb szerepet szentelt a közigazgatás gyökeres átalakításának, mint annak precíz módosításának, s ezáltal a hatékonyság inkább formális, semmint materiális értelemben vált értelmezhetővé a kibontakozó fejlesztések nyomán. A közigazgatástól várt nyitott jelleg megvalósítása pedig nemzeti konzultációkban⁷⁰, Jó állam Fórumban, ügyfél-elégettség mérési folyamatokban történt meg, ahelyett hogy a hatósági eljárások módszertana alakult volna olyan mértékűen ügyfélközpontúvá döntéshozatala során is, amely még nem sértette volna a közigazgatás eredeti funkcióit és törvényeknek való alárendeltségének elvét.

b. Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020

A stratégiai tervezés következő lépcsőjének tekinthetjük a 2015-ben publikált Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020⁷¹ című dokumentumot, amely a célok részleges módosulásával már a szolgáltató állam modelljének megvalósítását⁷² tűzte ki legfőbb céljául, amely egyszerre foglalta magába a közigazgatás versenyképességének fokozását, a közzolgáltatások fejlesztését, a hatékonyságot⁷³, de emellett a professzionalizmust, a költséghatékonyságot és a szervezettséget⁷⁴ is.

A stratégiai dokumentum koncepcióvilágát megvizsgálva, nem sokban szakadt el, s nem hozott kifejezett kiugró fejlesztéseket a Magyar Program koncepcióihoz képest – legalábbis amely szűkebb vizsgálódási területünket érinti. A stratégia megalkotásától eltelt viszonylag rövid időszak nehezen teszi lehetővé a dokumentum céljai mentén megvalósuló eredmények objektív értékelését, az azonban mindenképp megállapítható, hogy az elmúlt 2 évben a költség- és időhatékonyság szempontjai a korábbiaknál is erőteljesebbé váltak a közigazgatás működésének tervezése során. Mindez önmagában nem jelentené az ADR módszerek háttérbe szorulását, azonban a közigazgatás jelenlegi rendszere jól látható módon nem lenne képes e módszerek kiterjesztett alkalmazására a felfokozott – s jellemzően rendkívül egyirányú – hatékonyságnövelő intézkedések mellett, önmagában már azok újszerű jellege folytán. Ennek folytán a közigazgatás „felpörgetett” fejlesztése éppen az újabb fejlődési lehetőségek észlelésétől és alkalmazásától vágják el az utat.

⁷⁰ Magyar Program (MP 12.0).

<http://magyarprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyar%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf> 47 o. (2018.11.08.)

⁷¹ Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (2018.11.08.)

⁷² Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020: i.m. 25 o.

⁷³ i.m. 9 o.

⁷⁴ i.m. 25 o.

c. *Közigazgatási bürokráciacsökkentés koncepciója*

A magyar kormány által 2015 májusában nyilvánosságra hozott újfajta közigazgatás-átalakítási program alapvető célkitűzése a közigazgatás működésével járó adminisztratív terhek csökkentése, az eljárások díjtételeinek jelentős csökkentése vagy ingyenessé tétele, s a korábbi megoldásokhoz hasonlóan⁷⁵ az egyes általános eljárási szabályok egyszerűsítése, az engedélyhez kötött tevékenységek körének csökkentése, s az egyes ügyintézési határidők csökkentése.

A programhoz széleskörű jogszabály-módosítási lépésekre volt szükség: a két irányadó jogforrás 108 törvényt és 158 rendelet módosítását eredményezte, ezzel jelentősen átformálva a közigazgatásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések rendszerét.

A koncepciót vizsgálva, ismét a költség- és időhatékonyság, az eljárási szabályok egyszerűsítésének üzenetével találkozunk.

Míndez megmagyarázható lenne azzal, hogy e koncepcionális dokumentumok egy, átfogó elképzelés eltérő időpontokban felvett „pillanatfelvételei”.

A tanulmány szerzője azonban jelezni kívánja, hogy ezek az elképzelések határozottan egy irányba mutatnak: egy olyan szervezeti rendszerben, ahol elsődleges cél a jogszabályok és a közérdek érvényre juttatása, a hatékonyság csak e szempontok teljes körű érvényesülése után értelmezhető a közigazgatás paramétereként. Ha az alapvető funkciók sérülnek azáltal, hogy a közigazgatást minden erővel költség- és időhatékonnyá, adminisztratív terhektől mentessé tesszük, a hatékonyság nemhogy fejlődni nem fog e szervezeti rendszer tekintetében, hanem negatív előjelűvé válik annak változása. A közigazgatás minden tradicionális értékétől való megfosztása, a hatékonyság túlhangsúlyozása végül elvezethet a mára szinte teljes csődöt mondott⁷⁶ New Public Management irányzat újraéléséhez.

A történelem ismétli önmagát: 62 évvel ezelőtt Bibó István, a kor jogi géniusza és magyar szellemi élet kiemelkedő alakja v vitába szállt Magyary Zoltán, a korszak átütő jelentőségű közigazgatás-tudománnyal foglalkozó tudósával, s annak 1942-ben megjelent korszakos művével⁷⁷, s vitatta megállapításait, melyben Magyary szerint a „*közigazgatás jogszerűsége a cél biztosítására nem elegendő*”⁷⁸ és a XX. században már nem a jogszerűsége, hanem az eredményessége van a hangsúly. Bibó ezzel szemben a jogállami értékek megtartásában, közigazgatás jogszerűségének a legnagyobb mértékű erősítésében látta a haladás útját.⁷⁹

⁷⁵ 2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes kormányrendeleteknek a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő módosításáról

⁷⁶ Fábrián, Adrián: i. m. 155 o.

Braibant, Guy: The past and the future of public administration. *International Review of Administrative Sciences* 2002 68/3. 338 o.

⁷⁷ Magyary, Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942.

⁷⁸ i. m. Előszó

⁷⁹ Paczolay, Péter: A közigazgatás mint hatalmi ág. *Tolle Lege* III/1. 2013.

Verebélyi, Imre: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében. *Jog Állam Politika: Jog- és politikatudományi folyóirat* 3/2010. 81 o.

d. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény (Ákr.) szabályozási elvei

2015 májusában és júniusában a Kormány közzé tette az általános közigazgatási eljárásjog kialakítás alatt levő új kódexének, az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szabályozási koncepcióját, illetve a törvény előkészítési feladataival kapcsolatos kormányhatározatot⁸⁰. A koncepció tárgykörére tekintettel sokkal közelebb áll, s ennek megfelelően részletesebben szól a hatósági eljárás során kivitelezendő fejlesztések mibenlétéről. A dokumentumban szó esik a fenti dokumentumok nagy hiányosságaként értékelt jogszerűségről, azonban e szabályozási tervezetben is túl nagy hangsúlyt kap a gyors és hatékony közigazgatási működés⁸¹. Ennek ellenére a jelentésben szerepel az eljárások olyan felosztása, amely különbséget tesz a jogokat és kötelezettségeket realizáló eljárás és a konfliktusfeloldó hatósági eljárás között⁸², sőt kifejezetten helyeselendő javaslatokat tesz az egyezségkötés során történő illetékek egy részének visszautalására. A hatósági szerződést említi a dokumentum, azonban tárgykörünkben nem ad olyan információkat, amelyek az intézmény fejlődésére utalnának.

A hatósági közvetítő intézményéről azonban hallgat a jelentés, s félő, hogy a jogintézmény az általános eljárásjogi szabályok új rendszerében már nem kap helyet akésőbbiekben tárgyalásra kerülő, Országgyűlés elé benyújtott Ákr. törvénytervezet⁸³ változatlansága esetén.

⁸⁰ 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról
Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről.
<http://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zizgazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncept%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf> (továbbiakban Ákr. jelentés)(2018.11.08.)

⁸¹ i. m. 5 o.

⁸² i. m. 17-18 o.

⁸³ T/12233. számú törvényjavaslat Az általános közigazgatási rendtartásról

IV. A mediáció és közvetítés alapjai a hatósági eljárás általános szabályaiban

1. A mediáció és közvetítés alapjai a Ket. általános eljárásjogi szabályai között

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, már nem hatályos, de a gyakorlat szempontjából rendkívül fontos törvény számos vonatkozásban foglalkozik a már felvázolt közvetítéssel és egyezségkötéssel, mind annak vertikális értelemben vett formájával, mind pedig az egyes ellenérdekű felek és más ügyféli jogokat gyakorló személy között megvalósuló horizontális egyezséggel.

a. Egyezségkötési kísérlet és az egyezség jóváhagyása

Az ügyfelek között megvalósuló, horizontális jellegű egyezség nem újkeletű intézményként került a Ket. rendelkezései közé: a lehetőséget az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény⁸⁴ (röviden: Ae.) hozta be az akkori szocialista jogrendszerbe, már ami az államigazgatás általános eljárási jogát illeti. E felépítésen az 1981. évi módosítás⁸⁵ sem változtatott érdemben, s közel azonos formában került a Ket. szabályozási rendszerébe is.

A Ket. rendelkezések alapján⁸⁶ az egyezségkötésre alapvetően akkor kerülhet sor, ha azt

- jogszabály elrendeli⁸⁷,
- hatóság tárgyalást tart a hatósági ügy folyamán, annak keretében,
- ügy természete egyébként megengedi.

Ha a hatósági eljáráson kívül történik a közvetítés (pl. magánjogi mediáció keretében, mely végül a közigazgatási hatósági eljárásban szereplő ügyre is kihatással lesz), az eljárás felfüggesztésének lehetett helye⁸⁸ az egyezség létrehozásának időtartamára.

Amennyiben a közvetítés sikeres, a hatóság határozatával hagyja jóvá az egyezség tartalmát⁸⁹. A jóváhagyás nem feltétlen, mert ahogy az már a korábbiakban elemzésre került, a hatósági eljárás ebben az esetben sem tekinthet el eredeti funkciótól: a jogszabályok érvényre juttatásától (az egyezségnek meg kell felelnie a jogszabályokban foglalt feltételeknek), a közérdek és egyéb jogos igények védelmétől (az egyezség nem sérti a közérdeket, mások jogát

⁸⁴ 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól. 38. § (1)-(2)

⁸⁵ 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegről

⁸⁶ Ket. 64. § (1)-(2)

⁸⁷ Ld. például az egyenlő bánásmód követelményeire vonatkozó hatósági eljárás gyakorlatát alább, melyben az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény kifejezetten elrendeli az egyezség létrehozásának megkísérlését.

⁸⁸ Ezt az esetet *expressis verbis* nem tartalmazza a hatályos szabályozási anyag, de Ket 32. § (1) bekezdésében szereplő „ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ” részt értékelhetjük úgy, hogy ez esetben a hatósági eljárásnak előfeltétele a mediáció, ha a felek ügy döntenek. Azonban ha a közvetítés sikertelen a felek között, az elsőfokú eljárás folytatódik tovább normál eljárásrend szerint.

⁸⁹ Ket. 75. § (1)

vagy jogos érdekét), valamint minimális formai kellékektől sem (az egyezségnek ki kell terjednie a teljesítési határidőre és az eljárási költség viselésére is).

Az egyezség a jóváhagyás után abban nyújt többet az általános rend szerint lebonyolításra kerülő eljáráshoz képest, hogy az egyezség illetve az azt jóváhagyó határozat nem fellebbezhető⁹⁰ a közigazgatási jogorvoslati rendszer alapján, s bírósági felülvizsgálatára sincs mód⁹¹. Ha a hatósági ügy és egyezség alapját képező jogszabály alaptörvény-ellenessége valószínűsíthető, s az Alkotmánybíróság kimondja a jogszabályhely alaptörvény-ellenességét, mégis lehetőség nyílik az egyezség módosítására illetve visszavonására⁹². Mindez biztosítja a kompromisszum sérthetlenségét, az utóbb egyik félnek mégis valós vagy vélt sérelmet okozó egyezség védelmét.

Amennyiben az egyezségkötési kísérlet sikertelen, az eljárás normál rendben történő folytatása⁹³ – ha annak feltételei továbbra is fennállnak - biztosította az ügy lezárását.

b. Hatósági szerződés

Ameddig az egyezségi kísérlet és annak jóváhagyása jellemzően a horizontális közvetítés eljárásjogi szabályait tisztázza, addig a hatósági szerződésre vonatkozó szabályok az egyértelműen vertikális egyezség létrejöttét rendezik. A hatósági szerződés a közvetítés elkülönült formája, hiszen itt az egyik félként maga a hatóság válik szerződő félként, s közjogi jogositványait megtartja a jogviszonyban, igaz, hogy csak arra az esetkörre szűkítve alkalmazását, ha a szerződést az ügyfél nem vagy nem megfelelően teljesíti és az egyéb intézkedések nem vezetnek célra.

Erre abban az esetkörben kerülhet sor, amikor a hatóság az eljárásban a hatósági ügy *„közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést”*⁹⁴ köt.

Mindez megfelelő választási lehetőséget nyújthat a hatóságnak és ügyfeleknek a jogszabály keretein belüli alternatívák meghatározására, a közigazgatás nem közhatalmi, hanem szolgáltató jellegű szerepében lép a jogviszonyba, s abban is marad mindaddig, amíg a szerződéses kötelezettségek teljesítésre kerülnek.

A szerződés nemcsak az ügyfelet köti, hanem a hatóságot is: ha a hatóság nem teljesíti szerződészerűen kötelezettségeit, az ügyfél közigazgatási perben léphet fel a szerződészegő hatóság ellen⁹⁵.

⁹⁰ Ket. 100. § (1) b)

⁹¹ Ket. 109. § (1) a)

⁹² Ket. 113. § (1)-(3)

⁹³ Ket. 64. § (2)

⁹⁴ Ket. 76. § (1)

⁹⁵ Ket. 77. § (3)

A hatósági szerződést mára számos esetben alkalmazzák az ágazati jogszabályok a vertikális irányú közvetítés szempontjainak érvényre juttatására, s végső soron az ügyfelet terhelő kötelezettségek körültekintőbb megválasztására. Ilyen megoldást alkalmaz többek között

- a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló törvény
 - a műsorkvóták fokozatos elérésének⁹⁶,
 - analóg lineáris médiaszolgáltatás végzésének (frekvenciahasználathoz kapcsolódó pályázaton belül)⁹⁷,
 - ideiglenes médiaszolgáltatás végzésének⁹⁸ szabályozására,
- közúti közlekedési nyilvántartásról szóló jogszabályok
 - az előzetes eredetiségvizsgálat végzéséhez szükséges engedélyezési eljárásban⁹⁹,
 - vizsgáló állomások tevékenységének végzéséhez szükséges engedélyezési eljárásban¹⁰⁰
- mezőgazdasági és agrártámogatásról szóló törvény
 - a támogatások ügyében¹⁰¹.

c. Hatósági közvetítő eljárása

A hatósági közvetítő tevékenysége átmenetet képez az előbbieken felsorolt típusok között: elláthat az ügyfél és ellenérdekű fél közötti horizontális közvetítést, de közbenjárhat a hatóság és ügyfél közötti vitás helyzet feloldásában is¹⁰².

A hatósági közvetítő szerepkörét leginkább a független és pártatlan, kizárólag a konfliktus feloldására törekvő harmadik félként jellemezhetjük, ezért e személyre is ugyanolyan komoly kizárási és összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak, mind az általános eljárásjogi jogszabályban¹⁰³, mind pedig a hatósági közvetítőkről szóló rendeletben¹⁰⁴.

A hatósági közvetítő igénybeviteléhez a Ket. 2008. évi módosítása után már nem szükséges külön jogszabályi rendelkezés, sem az ügy által érintett nagyszámú ügyfél.¹⁰⁵

A közvetítő feladatai¹⁰⁶ az alábbiak szerint lehet összefoglalni:

⁹⁶ 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (továbbiakban: Médiatv.) 22. § (2)-(3)

⁹⁷ Médiatv. 63. §

⁹⁸ Médiatv. 65. §

⁹⁹ 1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról 33/A. § (2)

¹⁰⁰ 302/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet a vizsgáló állomás engedélyezésének részletes eljárási szabályairól és a vizsgáló állomással kötendő hatósági szerződés tartalmáról

¹⁰¹ 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről 55. § (6)

¹⁰² Ket. 41. § (1)

¹⁰³ Ket. 41. § (2)

¹⁰⁴ 185/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet a hatósági közvetítőkről, 8. § (3) (továbbiakban: Hkr.)

¹⁰⁵ 2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról

¹⁰⁶ Ket. 41. § (3)

- tájékoztatás adása, amelynek hitelesnek, közérthetőnek és szakszerűnek kell lennie. Fontos, hogy ki kell terjednie a tájékoztatásnak azokra a lehetőségekre, amelyeket az egyes felek megtehetnek, s az eljárás során várható következményeikre is,
- felvilágosítás az ügyben érintett jogszabályokról és az egyes felek jogairól és kötelezettségeiről,
- közvetítés a felek illetve a hatóság között a hatósági eljárás tárgyát képező ügyben kölcsönösen elfogadható megoldási mód megtalálása céljából,
- ügyfelek irányából érkező észrevételek és panaszok közvetítése a hatóság számára.

A tevékenységet szabályozó rendelet feltételekhez köti a hatósági közvetítő nyilvántartásába való felvételt¹⁰⁷, így biztosítva, hogy a közvetítés megfelelően szakszerű körülmények között zajljék, s a közvetítő jártas legyen a hatósági eljárás elméletében és gyakorlatában.

A közvetítő eljárásának kulcsa annak felkérése: a felek mellérendeltségének jeléül ezt közösen teszik meg. A hatóság hivatalból és az ügyfél kérelmére is dönthet a közvetítő kirendeléséről¹⁰⁸, de gyakoribbnak tekinthető az az eset, amikor a közvetítő kirendelése az ügyfél kérelmére történik. Ha a közvetítő elfogadja a felkérést, a hatóság végzésével kirendeli, de ez előtt meghallgatja az eljárást megindító ügyfelet kérelemre induló eljárásokban.

Azt mindenképpen meg kell jegyeznünk, hogy a szabályozás számos tekintetben visszafogott rendelkezéseket tartalmaz. Azokban az esetekben ugyanis, amikor az ügyféli jogok gyakorlásához ilyen szorosan kapcsolódó garanciális jogintézményről van szó, elvárható lenne az általános eljárásjogi jogszabály és az irányadó rendelet rendelkezéseitől, hogy egyértelműen nyilatkoztassák ki az alábbiakat:

- az eljárásban résztvevő ügyfeleknek és ügyféli jogállást élvező egyéb feleknek joguk van ahhoz, hogy az eljárás során közösen, de akár önállóan kezdeményezzék a közvetítő alkalmazását,
- a közvetítő alkalmazása nem a hatóság döntésétől függ, az csak végzésében kirendeli a kijelölt hatósági közvetítőt, akinek személyére egyébként a feleknek javaslattételi joga van¹⁰⁹,
- a hatóságnak a törvényben illetve a rendeletben megfogalmazott kizáró, összeférhetlenségi és szakképzettségi feltételeken vizsgálatán túl nincs mérlegelési lehetősége a közvetítő tevékenységét tekintve,
- a közvetítő kirendelése után, vertikális mediáció keretében, ennek tekintetében a hatóságnak ugyanolyan mellérendelt szerepe van, mint az ügyfeleknek a közvetítés lezárásáig¹¹⁰.

¹⁰⁷ Hkr. 1. §

¹⁰⁸ Hkr. 7. §

¹⁰⁹ Hkr. 7. § (1)

Problémás gyakorlat olvasható ki a Ket. és a rendelet sorai közül: miközben a hatósági közvetítő feladat csak a jogszabályi rendelkezésekről – s nem a hatóság döntési módszertanáról, álláspontjáról, jellemző gyakorlatáról – való felvilágosítás adása az ügyfelek irányába, addig a hatóság részére továbbítani köteles az ügyfelek észrevételeit, megjegyzéseit.

Mindez aszimmetrikus kommunikációt¹¹¹ eredményezhetett a közvetítés folyamatában: az eredetileg az ügyfelek véleményének, észrevételeinek hatóság működésének jobbítására szolgáló rendelkezés visszajára fordul, s megbonthatja azt a mellérendeltséget, amely segítene megtalálni a kölcsönösen elfogadható megoldási módozatot.

Ahhoz, hogy az intézmény megfelelően funkcionálni tudjon a hatósági eljárás során, kulcsfontosságú annak megismertetése: az ügyfélnek értesülnie kell a lehetőségről, a közvetítői eljárásban betölthető jogai és kötelezettségeiről, az eljárás lehetséges eredményeiről és jogkövetkezményeiről. Sajnálatos módon ezt az ügyfél irányába történő tájékoztatást nem teszi a hatóság kötelező feladatává a Ket. sem az idézés, sem pedig az értesítésre vonatkozó szabályok között, s ezzel megkérdőjelezi az egész jogintézmény fundamentumát: miként fordulnának az ügyfelek hatósági közvetítőhöz, ha számukra ennek megismertetésére nem terjed ki a hatóság kötelezettsége? A fent tárgyalt stratégiai dokumentumok mindegyike elsődleges céljai között az ügyfélközpontúságot s a közigazgatás szolgáltató jellegének kiterjesztését. Miként egyeztethetőek össze ezek a célok a jogalkotó ezirányú mulasztásával?

2. Az általános közigazgatási rendtartás szabályai

A megújuló hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó általános közigazgatási rendtartás számos módosítást eredményezett a fent vázolt rendszeren.

a. Egyezségkötési kísérlet és az egyezség jóváhagyása

Kifejezetten helyeselhető, hogy azokban az ügyekben ahol az eljárás jogvita, ellenérdekelt felek részvétele mellett zajlik, a törvény alapján tárgyalás lehetősége vagy egyezségkötési kísérlet kötelezettsége mellett folyik az eljárás¹¹².

A tárgyalás egyébiránt is számos lehetőséget jelent az ellenérdekű feleknek a közösen is elfogadható megoldási módok kiválasztására, s még mindig biztosított lehet akár a hatóság által segített közvetítés, akár a hatósági közvetítő igénybevétele, de az eljáráson kívüli, egyéb megegyezés is.

A korábban már hivatkozott illetékcsoökkentési lehetőség pedig még tovább fokozhatja a közvetítést igénybevevők körének bővítését.

¹¹⁰ Ez csak a közvetítői eljárásban való részvételére, az abban betöltött szerepére vonatkozik.

¹¹¹ Ábrahám E., Barinkai Zs., Dósa Á. et al.: i.m. 77 o.

¹¹² Ákr. jelentés 19 o.

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról, 74-75. §§ (továbbiakban: Ákr.)

Kiemelendő továbbá a korábban említett Ákr. jelentés és a törvényjavaslat indoklásának azon megállapítása, hogy a hatóságnak törekedni kell nemcsak az egyedi ügyben való konszenzus létrehozására, hanem a felek megbékítésére is, így megelőzendő a konfliktusok eszkalálódását illetve újabb vitás ügyek kialakulását.¹¹³

b. Hatósági szerződés

A jelentés és a törvény is a továbbiakban is tartalmazza a hatósági szerződésre vonatkozó megállapításokat, amely a jogintézmény fennmaradására utal. Azt mindenképpen megállapíthatjuk – egyezően a jelentéssel és a javaslat indoklásával¹¹⁴ – hogy a szerződés erőteljes közjogi hatásokkal átitatott, mivel a szerződési kötelezettségek ügyfél általi nem teljesítése esetén a hatóság hagyományos kényszereszközeivel léphet fel. Azzal azonban már nem érhetünk egyet teljes egészében, hogy a szerződés csak közjogi paraméterek szabályozása alatt állna, s annak magánjogi jellege elenyésző lenne. Éppen a jelentés által említett közigazgatási szolgáltató jelleg, illetve a fent megfogalmazott elméleti megállapítások okán a szerződés annak jellegét tekintve erősen magánjogi irányultságú, amely a felek megállapodásán alapul. Az már pragmatikus kérdés, hogy a gyakorlatban a szerződés tartalmát leggyakrabban a hatóság diktálja, s az ügyfél lehetőségei csak annyira terjednek ki, hogy elfogadja vagy elutasítsa a szerződést. Különösen igaz ez azokra az esetekre, amikor a fent említett példák közül különböző támogatások nyújtására kötnek szerződést a hatóságok.

Annak ellenére, hogy a hatósági szerződés tartalmának nagy részét, az egyik szerződő felet és az ügyfél szerződésszegő magatartásának várható jogkövetkezményeit tekintve közjogiak, még nem jelenti azt, hogy a szerződés ne lehetne alapvetően magánjogias, s nem alapulhatna a felek mellérendeltségén és megállapodásán.

c. Hatósági közvetítő eljárása

A hatósági közvetítés szenvedni talán legnagyobb csorbát a törvény rendelkezései alapján, s ez kifejezetten jól kimutatható az Ákr. indoklásában is. Sem a jelentés, sem pedig a törvény illetve annak részletes indoklása nem szerepelteti a jogintézményt, a fenti problémák miatt látszólagos kihasználatlanság okán végleg kikerült szabályozási anyag köréből.

¹¹³ Ákr. jelentés 18 o.
Ákrt. 87 o.

¹¹⁴ Ákr. jelentés 28 o.
Ákrt. 92-93. §§, 94 o.

V. A mediáció hatósági gyakorlata

A következőkben a hatósági eljárásban előforduló olyan ügýtípusok kerülnek elemzésre, amelyek a mediáció és a hatósági közvetítés szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bírnak azok kiterjedt alkalmazására vagy a megvalósított jó gyakorlatra tekintettel.

Az elemzés köre nem fedi le az összes olyan hatósági eljárási ügýtípust, amelyben a közvetítés, egyezségkötés és annak kísérlete, egyeztetés vagy egyéb mediatív típusú eljárás jelen lehet, de ezeknek a példának a segítségével igyekszik összefoglalni a mediáció alkalmazásának előnyeit, s kimutatni annak szükségszerű korlátait is.

1. Az egyenlő bánásmód követelményéhez kapcsolódó eljárások

Az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat alapvető változásokat eredményezett nemcsak a közigazgatási hatósági eljárásjog rendszerében, hanem az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmódhoz kapcsolódó jogsértések kezelését illetően is¹¹⁵.

A Hatóság tevékenységeinek jellemzőit és eljárásainak egyes szabályait végül az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól szóló 362/2004.(XII. 26.) Korm. rendelet fektette le, 2004 decemberében. A rendelet 2005. januárjában hatályba lépett, de a Hatóság tényleges működése csak fél évvel később kezdődött meg¹¹⁶.

A központi közigazgatási szerv ennek megfelelően 2005 közepén kezdte meg működését és azóta folyamatosan folytatja azt. Tevékenysége szerint minden olyan hatósági ügy a feladat- és hatáskörébe tartozik, amely az Ebktv. által meghatározott egyenlő bánásmód követelményeit megsértő ügy orvoslására szolgál, akár közvetve, akár közvetlenül hátrányos megkülönböztetés, de zaklatás, jogellenes elkülönítés és megtorláshoz kapcsolódó esetekben is¹¹⁷.

A hatóság közvetítésben betöltött kiemelt jelentőségét az alábbiak jelzik:

- az Ebktv. már önmagában kiemeli az EBH-hoz tartozó eljárások jelentőségét azzal, hogy nem csupán a Ket. által biztosított közvetítési eszközökre hagyatkozik, hanem saját ágazati szabályozásában is a Hatóság feladatává teszi az egyezség létrehozásának megkísérlését¹¹⁸,
- az EBH éves jelentéseiből¹¹⁹ és a publikálásra került anonimizált nyilvános határozatok gyűjteményéből¹²⁰ kitűnik, hogy nagy jelentősége van a hatóság munkájában az

¹¹⁵ Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Ebktv.) 2004. január 27-én lépett hatályba.

¹¹⁶ Egyenlő Bánásmód Hatóság: Jelentés az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2005. évi tevékenységéről. <http://www.egyenlobanasmod.hu/article/view/jelent%C3%A9s-az-egyenl%C5%91-b%C3%A1n%C3%A1sm%C3%B3d-hat%C3%B3s%C3%A1g-2005-%C3%A9vi-tev%C3%A9kenys%C3%A9g%C3%A9r%C5%91> (2018.11.08.)

¹¹⁷ Ebktv. 8-10. §

¹¹⁸ Ebktv. 16. § (13)

¹¹⁹ Egyenlő Bánásmód Hatóság: Éves tájékoztató az Egyenlő Bánásmód Hatóság tevékenységéről. Letöltve 2016. szeptember 23-án, az EBH honlapjáról:

<http://www.egyenlobanasmod.hu/article/view/t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3-az-az-egyenl%C5%91-b%C3%A1n%C3%A1sm%C3%B3d-hat%C3%B3s%C3%A1g-tev%C3%A9kenys%C3%A9g%C3%A9r%C5%91>

egyezségeknek, a Hatóság sokat tesz az egyezségkötéssel záruló eljárások számának növelésére¹²¹.

A tapasztalatok alapján az alábbi következtetéseket vonhatjuk le¹²²:

- az eljárások erősen személyiséghez való kapcsolódása megköveteli azok személyes jellegét, s a közvetítést nagyban elősegítő bizalmi jelleget. A Hatóságnak kiemelt feladata, hogy döntései során kifejezetten körültekintő és az emberi méltóságra való nagyfokú tekintettel járjon el, amely megkívánja azt, hogy a sértett ne csupán az eljárás mellékes szereplője legyen és az eljárás alá vont ügyféllel kötött egyezsége nyomán kapjon valós elégtételt jogainak, méltóságának sérelme okán,
- másrészt a Hatóság munkáját nagyban segíti az, hogyha a felek saját maguk állapítják meg, hogy miként tudják rendezni konfliktusukat. Hatósági szerepkörből nyilvánvalóan rendkívül nehéz orvosolni a személyiséget, az emberi méltóságot ért sérelmeket, főként olyan eszközökkel, amelyek a Hatóságnak egyébként rendelkezésére áll. Hasznos lehet a társadalmi prevenció szempontjából az ügy anonim nyilvánossá tétele, az elmarasztalt nyilvános bocsánatkérése, eltiltása a jogsértéstől, de a sértett szempontjából leginkább az egyezség tartalma jelenthet elégtételt¹²³. Az EBH tevékenysége során ez a horizontális irányú mediáció a döntő jelentőségű,
- a Hatóságnak természetesen is kell gyakorolnia az általa létrehozásában segített és jóváhagyott egyezségek felett: nem csak a Ket. szabályozásában már korábban említett szempontokat kell megvizsgálnia, hanem azt is, hogy az egyezség méltányos-e a felekre nézve a jogsértésre tekintettel, hiszen az egyezség jóváhagyásának jogkövetkezményei szűkre szabott kivételek mellett megbonthatatlaná teszik annak jogi kötelező erejét.

2. Versenyfelügyeleti és egyéb kapcsolódó eljárások

A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény elfogadásával hozták létre. A hivatal a törvény hatályba lépésekor, 1991. január 1-jén kezdte működését.

Az 1997-ben megújuló versenytörvény¹²⁴ hatással volt a magyar versenyjogi szabályokra, hatósági eljárásainak rendjére.

¹²⁰ Egyenlő Bánásmód Hatóság: Nyilvános határozatok. Letöltve 2016. szeptember 23-án, az EBH honlapjáról:

<http://www.egyenlobanasmod.hu/article/view/a-hat%C3%B3s%C3%A1g-nyilv%C3%A1nos-hat%C3%A1rozatai>

¹²¹ A 2015. évben meghozott 240 közizgatási döntésből 17 egyezséggel zárult. Az értékeléshez hozzá kell tenni, hogy az összes eljárás közel fele eljárást megszüntető végzéssel zárult, tehát a Hatóság minden 8. döntésében egyezséget segített elő.

¹²² A fejezetrész az EBH fenti nyilvános anyagai és a Szerző 2015. nyarán tett kutatási gyakorlatára alapozódik.

¹²³ A nyilvános határozatok alapján a munkahelyeken megvalósuló tárgyköri jogsértések esetén igen gyakori a munkahelyi képzésre, személyiségfejlesztő tréningre történő kötelezettségvállalás az eljárás alá vont munkáltató részéről.

¹²⁴ 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (a továbbiakban: Tptv.)

A hivatal életében is fordulatot hozott az európai uniós csatlakozás, amellyel a GVH tagja lett az Európai Versenyhálózatnak, s a közösségi versenyjog alkalmazói közé került.

A GVH feladat és hatáskörébe¹²⁵ tartoznak azok az eljárások, amelyek a piaci verseny elősegítését, a verseny felügyeletét szolgálják, emellett tevékenysége kiterjed a versenykultúra elterjesztésére is¹²⁶.

A hatóság közvetítésben betöltött kiemelt jelentőségét az alábbiak jelzik:

- hasonlóan az Ebktv.-hez, a Tptv. is különálló, egyezségkötési kísérletre vonatkoztatott rendelkezéseket tartalmaz¹²⁷. Az eljáró versenytanács a vizsgálati jelentés alapján felhívhatja az ügyfelet egyeztetésre, ha az eljárás gyors és eredményes befejezése érdekében azt célszerűnek látja. Az ügyfél egyezségkötésre vonatkozó visszajelzése alapján, az ügyfél meghallgatása mellett a Hivatal közös – de hangsúlyozottan jogilag megengedhető – álláspontra juthat az ügyféllel, mely alapján létrejöhet egy egyezség a Hivatal és az ügyfél között, tehát vertikális irányú mediációról beszélhetünk.
- az egyezség segítségével csökkenthető a kiszabott versenyfelügyeleti bírság összege, azonban a Hivatal nincs kötve az ügyfél által megjelölt legmagasabb, még elfogadható összegű bírsághoz¹²⁸.

A tapasztalatok alapján az alábbi következtetéseket vonhatjuk le¹²⁹:

- az egyezség segíti azt, hogy a versenytörvény szabályait sértő eljárás alá vont ügyfél belássa a jogsértés tényét, elfogadja azt, s felelősséget vállaljon magatartásáért, amelyért cserébe a Hivatal az egyezség segítségével méltányos elbírálást, a fenti tényezők figyelembevételét és a bírság összegének kiszabásakor és egyéb jogkövetkezmények megállapításakor történő értékelését kínálhatja,
- miután a GVH feladat- és hatásköréből adódóan csak a társadalom széles rétegeit, s a piaci versenyt jelentősen érintő ügyek kapcsán dönt eljárásaiban, ezért az ügy megegyezéssel történő eldöntése sokkal inkább szolgálja a köz érdekét, mint az elmarasztaló határozat, amely adott esetben további jogsértő cselekményekhez vezet.

3. Médiafelügyeleti és hírközlési eljárások

A médiaszabályozás és annak szabályait érvényesítő médiafelügyeleti eljárások valamint az elektronikus hírközlés hasonlóan a versenyfelügyelet tevékenységeihez rendkívül nagy társadalmi hatásaira kiemelt jelentőségűek lehetnek. Az ágazat irányadó szabályait tartalmazó

¹²⁵ Tptv. III. rész

¹²⁶ Gazdasági Versenyhivatal: A GVH feladata. Letöltve 2016. szeptember 23-án, a GVH weboldaláról: http://www.gvh.hu/gvh/gvh_feladata

¹²⁷ Tptv. 73/A. §

¹²⁸ Tptv. 73/A. § (5)

¹²⁹ A GVH honlapján fent említett nyilvános anyagok és jogesetgyűjtemény alapján. Megjelenítés ideje: 2016. szeptember 22.

médiatörvény¹³⁰ és hírközlési törvény¹³¹ alapozza meg Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság megfelelő feladat- és hatáskörét.

A Hatóság szerepe kettős: mind a médiafelügyeleti, mind pedig a hírközlési tevékenységek engedélyezési eljárásait ez a szerv folytatja le.

A hatóság közvetítésben betöltött kiemelt jelentőségét az alábbiak jelzik:

- mind a médiatörvény¹³², mind pedig a Ht.¹³³ önálló rendelkezéseket tartalmaz olyan hatósági ügyek tekintetében, amelyek jelentősek nagyságrendjük, érintetteik köre vagy más szempont (pl. hírközlési szolgáltató piaci helyzete) szempontjából. Az eljárás egyeztetést biztosít, melyben az érdekeltek (tehát nem csak az ügyfelek) véleményüket adhatják az eljárásban, amelyhez azonban a Hatóság nincs kötve,
- a Hatóság honlapján¹³⁴ rendszeresen közzéteszi az egyes egyeztetési eljárásokra vonatkozó információkat, amelyek alapján az egyeztetés tekintetében aktív, kezdeményező szerepet tölt be a Hatóság, s az érdekeltek rendszeresen tesznek észrevételeket az eljárások során.

A fentiek alapján az alábbi következtetéseket vonhatjuk le:

- a médiafelügyeleti- és hírközlési engedélyezési eljárások tipikusan nagy horderejű, nagyságrendű, széles érintetti körrel bíró ügyek esetén valósulnak meg. Ezeknél kiemelten fontos, hogy az ügyfelek és a hatóság álláspontján túl más, adott esetben ügyféli jogállással nem rendelkező felek is ki tudják nyilatkoztatni észrevételeiket. Az egyeztetés vegyes jellegű: mind horizontális, mind pedig vertikális elemeket tartalmaz, de specialitása, hogy úgy fejt ki hatást a végső döntésre, hogy egyik szintéren sem születik konkrét egyezés.

4. Gyámhatósági hatósági eljárások

A közvetítés és az egyezségkötés jelensége nemcsak az országos hatáskörű szervek sajátja. Vannak olyan ügýtípusok, amelyek szükségszerűen megkívánják az egyezés létrehozását, mert enélkül nem valósulhat meg eredeti funkciójuk, s nem tudják betölteni azt a szerepet, amelyet a jogalkotó és a társadalom irányukba támaszt.

¹³⁰ 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (továbbiakban: médiatörvény)

¹³¹ 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről (a továbbiakban: Ht.)

¹³² Médiatörvény 159. §

¹³³ Ht. 40.-40/A. §

¹³⁴ Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság: Egyeztetés az érdekeltekkel Folyamatban levő s lezárt ügyek. Letöltve 2016. szeptember 23-án, az NMHH weboldaláról: http://nmhh.hu/tart/index/235/Egyeztetes_az_erdekeltekkel

Tipikusan ilyen viszonyok rendezését hivatottak rendezni a gyámhatósági hatósági eljárások, melyek jellemzően a járási hivatal gyámügyi osztályának feladat- és hatáskörébe tartoznak¹³⁵.

A hatóság közvetítésben betöltött kiemelt jelentőségét az alábbiak jelzik:

- a szülői kapcsolattartás rendezése, s általában a szülői felügyeleti jogok, s a gyermekekkel kapcsolatos gondoskodási feladatok a szülők egyezségét követelik meg. A gyámhivatal feladata az, hogyha megbomlik az egyensúly, a szülők között nem jön létre egyezség, segítse a szülők megbékítését és a konfliktus rendezését, azért hogy egyezség szerinti döntés szülessen a gyermekkel kapcsolatos ügyekben¹³⁶,
- a gyermekvédelmi törvény emellett kifejezetten részletes szabályokat ad arra az esetre, amikor a felek egyezsége hiányában a gyámhivatal közvetítői eljárásban való részvételét vagy támogatott közvetítői eljárást ajánl a feleknek¹³⁷.

A fentiek alapján az alábbi következtetéseket vonhatjuk le:

- az EBH eljárásaihoz hasonlatosan ezekben az esetekben is az ügyek kifejezetten személyes jellege, s a kiskorú gyermek kiemelten védendő érdeke diktálja azt, hogy a felek minél inkább az egyezség, a megbékítés irányába kell presszionálni,
- az országos hatáskörű szervekkel szemben, amelyek gyakorlatában alacsonyabb gyakoriságúak az egyezségek, a gyámhivatal tevékenységében mindennapi feladatnak számít a hatósági ügyek sokasága, az ügyek eldöntésének rövid határideje és fontossága okán.

¹³⁵ 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről 4.-12. §

¹³⁶ 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról, ld. 24. § (4), 27. § (4c), 29. § (2), 29/A. §, 30/B. §, 30/D. §

¹³⁷ 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról, 132. § (6)

VI. Összefoglalás és következtetések

A kutatásban megvalósított, elméleti és alkalmazott vizsgálatok eredményeként az alábbi következtetéseket lehet megfogalmazni az alternatív vitarendezési módszerek hatósági döntéshozatalban való alkalmazásához kapcsolódóan:

- az ADR módszerek, s ezen belül mediáció alkalmazhatónak bizonyul közjogi, hatósági jogviszony keretében is. A magánjogi viszonyokhoz való kötöttségéről való felfogás meghaladottá vált, a módszer túlzott egysíkú szemléletének eredményének tekinthető,
- a bemutatott szakirodalmi és gyakorlati példák, s a módszer alkalmazhatóságának nemzetközileg is jelentős vizsgálatai azt igazolják, hogy a mediációnak, közvetítésnek nagy szerepe van az ügyek hatékony, széleskörű elfogadtathatóságában a felek érdekeinek jogszerű szintézisének köszönhetően. Emellett kiemelhető a közvetítés előnyeként módszer viszonylagos gyorsasága, a felek rendelkezési jogának kiterjesztése, a kevésbé képviselt szempontokat is figyelembevevő döntéshozatal,
- azokban a hatósági eljárásokban, ahol már alkalmazást nyertek a mediatív, közvetítő jellegű technikák, ezek mind kiválóan működnek, tartalmilag magasabb értékűvé, könnyebben követhetőbbé, ügyfélközpontúvá teszik az eljárások lefolyását. Éppen ezért ösztönözni kell más eljárástípusokban is bevezetését, ha arra az ügytípus ügyeinek természete általánosságban lehetőséget teremt, s nem ellentétes az eljárás alapvető céljával,
- a hatósági közvetítés intézményének sarokba szorítása, egyre biztosabbá váló lehetséges elhagyása a megújuló általános eljárásjogi rendelkezések rendszeréből a hatósági közvetítő félreértett szerepére utal: önmagában a közvetítő nem tud az egyes eljárásokba beavatkozni, azt a feleknek vagy a hatóságnak kell kezdeményezni, ennek megfelelően a lehetőség alkalmazásának hiánya felveti az ügyfél tájékoztatásának fogyatékoságait, a közigazgatástól való nyitott jelleg pusztán formai értelmezését. Mindezekre tekintettel, jelentős veszteséget jelentene és hiba lenne kihagyni a jogintézményt a szabályozás új rendszeréből,
- mind a hatósági közvetítés, mind pedig az általánosságba vett egyezségkötési kísérlet kötelezettségének teljesítése során a hatóságnak kifejezetten aktív szerepet kell betöltenie: ha egy mód van rá, biztatni kell a feleket a közvetítés alkalmazására – kerüljön sor arra akár eljáráson belül, akár azon kívül. Vertikális egyezség megközelítése szempontjából a hatóságnak, ha észleli az ügyféllel való konfliktushelyzet kialakulását, eszkalálódását, saját magának kell a hatósági közvetítő eljárásának alkalmazását kezdeményezni, s nem csupán jogot kell biztosítani az ügyfélnek erre a lehetőségre. Így megelőzhető válik egy vitás helyzetben hozott

elsőfokú határozat megfellebbezése vagy – az Ákr. rendszerében rendes jogorvoslati szerepet nyerő - bírósági felülvizsgálata,

- ahhoz, hogy a fenti célkitűzéseket az egyes hatósági szervek meg tudják valósítani, szükség van arra, hogy az egyre inkább intézményesülő személyzeti fejlesztések, képzések során nagy hangsúly kerüljön a közszolgálatot ellátók magas szintű, probléma- és konfliktusorientált képzésére, amelynek keretében figyelmet kell szentelni a mediatív, közvetítési lehetőség személyi (elsősorban tudásbéli) feltételeinek megalapozásának,
- nagy fontosságú, hogy nem elég a közigazgatás a fentiekben előirányozott fejlesztése, hanem szükséges ezeket az intézkedéseket társadalmasítani, a lakosság tudatába átültetni, szemléletformáló kampányokat bevezetni, s minden más olyan intézkedést megtenni, amely szükséges ahhoz, hogy a laikus jogalanyok tisztába legyenek a közvetítés lehetőségeivel. Ameddig ez nem történik meg, a mediatív technikák nem is fognak jól funkcionálni, mert az ügyfelek nem fogják ismerni, s ezáltal alkalmazni ezeket a módszereket a hatósági eljárás során.

Irodalomjegyzék

1. *Könyv, könyvfejezet*

Ábrahám E., Barinkai Zs., Dósa Á. et al.: Mediáció – közvetítói eljárások. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2013.

Barrett, Jerome T., és Barrett, Joseph: A history of alternative dispute resolution: The story of a political, social, and cultural movement. John Wiley & Sons, 2004.

Bing, He: Dispute Resolution in the Modern Society. Beijing, Beijing Legal Publishing House, 2003.

Blake, Susan, Browne, Julie, és Sime, Stuart: A practical approach to alternative dispute resolution. Oxford University Press, 2014.

Brown, Lionel Neville, Bell John, Galabert, Jean-Michel: French Administrative Law. Oxford, Clarendon Press, 1998. 30 o.

Bruhács, János: Nemzetközi jog I. Általános rész. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2014.

Bush, R. A. B., Folger, J. P.: The promise of mediation: Responding to conflict through empowerment and recognition. San Francisco, Jossey-Bass, 1994.

Decastello, Alice: A közvetítói eljárás az egészségügyben. Doktori értekezés. Pécs, PTE-ÁJK Doktori Iskola, 2008.

Fábián, Adrián: Közigazgatás elmélet. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011.

Fiadjoe, Albert: Alternative dispute resolution: a developing world perspective. Routledge, 2013.

Goldberg, Stephen B., Eric D. Green, and Frank EA Sander: Dispute resolution. Boston, Little, Brown, 1985.

Ishikawa, Akira: Alternative Dispute Resolution (ADR) in Japan. In: De Roo, Annie J., Jagtenberg, Robert W. (szerk.): Yearbook of law and legal practice in East Asia (vol. 1.) The Hague-London-Boston, Kluwer Law International, 1995.

Ishikawa, Akira: Einige Denkanstöße zur Diskussion der Alternative Dispute Resolution – insbesondere deren Situation in Japan. Athen, National and Kapodistrian University of Athens, 2001.

Kettl, Donald F.: The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century. Baltimore, John Hopkins University Press, 2015.

Litvins, Gatis: Alternatīvās tiesību aizsardzības un strīdu risināšanas metodes administratīvajā procesā. Latvijas Universitāte. Juridiskā fakultāte. Rīga, Latvijas Universitāte, 2013.

Lovas, Zsuzsa, Herczog, Mária: Mediáció, avagy a fájdalommentes konfliktuskezelés, Budapest, Múzsák Kiadó, 1999.

Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942.

Moore, C. W.: The mediation process: Practical strategies for resolving conflict. New York, John Wiley & Sons, 2014.

Rosenbloom, David H., Goldman, Deborah D.: Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector. New York: McGraw-Hill, 1993.

Visegrády, Antal: Jog- és állambölcsélet. Budapest, Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft., 2016.

2. Folyóiratcikk

Balogh, László Levente: Állam és erőszak. *Politikatudományi Szemle* 2011/1. 122 o.

Bingham, Lisa Blomgren, Nabatchi, Tina, O'Leary, Rosemary: The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public administration review* 65.5, 2005. 547-558 o.

Boyron, Sophie: Mediation in Administrative Law: The Identification of Conflicting Paradigms. *European Public Law* 2007 13/2. 263–288 o.

Braibant, Guy: The past and the future of public administration. *International Review of Administrative Sciences* 2002 68/3. 338 o.

Carver, Todd B., Vondra, Albert A.: Alternative dispute resolution: Why it does not work and why it does? *Harvard Business Review*, 1994/3.

Doornbos, Martion: Good governance': The rise and decline of a policy metaphor?. *Journal of Development Studies* 37.6, 2001.

Folberg, J., Taylor, A.: Mediation: A comprehensive guide to resolving conflicts without litigation, *Michigan Law Review* 84/4., 1986.

Han, Simeng: Chinese use of administrative proceedings to enforce intellectual property rights: Evaluating and improving ADR in China. *Cardozo Journal of Conflict Resolution* 2012 14/1.

Harter, Philip J.: Dispute Resolution and Administrative Law: The History, Needs, and Future of a Complex Relationship. *Villanova Law Review*, 1984.

Hensler, Deborah R.: Glass Half Full, a Glass Half Empty: The Use of Alternative Dispute Resolution in Mass Personal Injury Litigation. *Tex. L. Rev.* 73, 1994.

Jun, C. H. E. N. "Impact and Response: Reconstruction of Administrative Law System in the Context of Public-private Cooperation." *Journal of Guangxi Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)* 1/2013, 2013.

Kettl, Donald F.:The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review* 60/6., 2000.

Liu, Dong-liang: On the Mediation in Administrative Proceedings. *CNKI Administrative Law Review* 2006/2.

Manring, Nancy J.: ADR and Administrative Responsiveness: Challenges for Public Administrators. *Public Administration Review* 54/2. 197-203 o.

Michael Palmer: Controlling the State: Mediation in Administrative Litigation in the People's Republic of China. *Transnat'l L. & Contemp. Probs.* 165.

Paczolay Péter: A közigazgatás mint hatalmi ág. *Tolle Lege* III/1. 2013.

Salvija Kavalne; Saudargaite, Ieva: Mediation in Disputes between Public Authorities and Private Parties: Comparative Aspects. *Jurisprudencija* 2011 18/1. 253-261 o.

Szamel, Lajos: A rendészet a közigazgatás rendszerében. *Állam és Igazgatás*, 1985/11. 967 o.

Zhu, Zui-xin: On Administrative Mediation System in Social Transition. *CNKI Administrative Law Review* 2006/2.

Verebélyi, Imre: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyar Zoltán életművében. *Jog Állam Politika: Jog- és politikatudományi folyóirat* 3/2010.

3. Internetes források

Egyenlő Bánásmód Hatóság: Jelentés az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2005. évi tevékenységéről.

<http://www.egyenlobanasmod.hu/article/view/jelent%C3%A9s-az-egyenl%C5%91-b%C3%A1n%C3%A1sm%C3%B3d-hat%C3%B3s%C3%A1g-2005-%C3%A9vi-tev%C3%A9kenys%C3%A9g%C3%A9r%C5%91> (2018.11.08.)

Egyenlő Bánásmód Hatóság: Éves tájékoztató az Egyenlő Bánásmód Hatóság tevékenységéről.

<http://www.egyenlobanasmod.hu/article/view/t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3-az-az-egyenl%C5%91-b%C3%A1n%C3%A1sm%C3%B3d-hat%C3%B3s%C3%A1g-tev%C3%A9kenys%C3%A9g%C3%A9r%C5%91> (2018.11.08.)

Egyenlő Bánásmód Hatóság: Nyilvános határozatok

<http://www.egyenlobanasmod.hu/article/view/a-hat%C3%B3s%C3%A1g-nyilv%C3%A1nos-hat%C3%A1rozatai>
(2018.11.08.)

Európai Unió, European Judicial Network (2004): European Code of Conduct for Mediators.

http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_en.htm. (2018.11.08.)

Hatósági közvetítők nyilvántartása.

<https://ugyintezes.magyarorszag.hu/dokumentumok/hatosagikozvetito.pdf>(2018.11.08.)

Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság: Egyeztetés az érdekeltekkel Folyamatban levő s lezárult ügyek:

http://nmhh.hu/tart/index/235/Egyeztetes_az_erdekeltekkel (2018.11.08.)

Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről.

<http://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf> (2018.11.08.)

Sohn, Kyung-Han: Alternative Dispute Resolution System in Korea.

http://www.softic.or.jp/symposium/open_materials/11th/en/Sohn.pdf (2018.11.08.)

Yanming, Wei: New Development of ADR in China.

http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfCooperacaoInternacional/anexo/BRIC_intercambio/China_New_Development_of_ADR_in_China.pdf

(2018.11.08.)

Zack, Arnold M.: Enhancing the use of ADR in administrative litigation: some encouragement from afar.

<http://www.law.harvard.edu/programs/lwp/people/staffPapers/zack/ENHANCING%20ADR%20IN%20ADMINISTRATIVE%20LITIGATION%20d.pdf> . (2018.11.08.)

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

1. Törvény

1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről
1990. évi LXXXVI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról
1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról
1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról
2002. évi LV. törvény a közvetítői tevékenységről
2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről
2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 15. §
2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről
2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról
2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2. Törvényjavaslat

- T/12233. számú törvényjavaslat Az általános közigazgatási rendtartásról

3. Kormányrendelet, Kormányhatározat

- 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról
- 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről
- 185/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet a hatósági közvetítőkről
- 302/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet a vizsgáló állomás engedélyezésének részletes eljárási szabályairól és a vizsgáló állomással kötendő hatósági szerződés tartalmáról
- 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes kormányrendeleteknek a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő módosításáról

1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozata a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról

Utószó

A 21. század közigazgatása a folyamatosan változó életviszonyok és globális szinten is mérhető kihívások felmerülése miatt szükségképpen állandó alkalmazkodásra kényszerül. Mindezt lehet olyan megközelítésből szemlélni, amely az újszerű viszonyokat negatív tendenciaként értékeli, s annak a közigazgatás működése során felmerülő többleterőforrás szükségletére, bevezetéskor törvényszerűen észlelhető rendszeridegen jellegére koncentrálni.

Ha azonban a megújuló viszonyokat, mint a közigazgatás legfontosabb fejlesztési mozgatórugóit értelmezzük, s kényszerű feladat helyett lehetőségként kezeljük ezeket, a változások kezelésére bevezetett újszerű módszerek fontos innovációs tényezőként hathat közre a mindenkori közigazgatási rendszer hatékonyabbá tételében.

A társadalom betekintési lehetőségének tágítása, a civil szervezetek és egyéb társadalmi közösségek ügyféli vagy azzal összevethető jogállása hozzájárulhat annak a tág tapasztalati körnek, helyismeretnek a bevonására, amellyel könnyebben valósíthatóak meg a fent leírtak. A betekintés azonban nem lehet korlátlan, elejét kell venni a visszaélésre okot adó helyzeteknek.

Az alternatív vitarendezési metódusok – így legfőképpen a mediáció – alkalmazása *prima facie* a közigazgatástól, s különösen a hatósági jogalkalmazástól rendkívüli mértékben idegen, erőteljes magánjogi elemekkel operáló, a közigazgatási jogviszony hagyományos elemeivel látszólag nem összeegyeztethető megoldásokról van szó. Ha azonban a hatósági eljárás tárgyát képező ügy végleges eldöntése, a felek által könnyebben elfogadható, saját szempontokat is tükröző egyezség erőteljes legitimáló hatása, a hatósági kényszer háttérbe szorítása felől közelítjük az ADR módszerek hatékonyságát, a hatósági döntéshozatal egy már részben jelenlevő, de hihetetlen fejlődési lehetőséget jelentő részeként tekinthetünk a módszerekre.

A tanulmányban megvizsgált tényezők, az egyes hatóságok gyakorlata, s az ezekből levont következtetések számos olyan fejlesztési lehetőséget jelentenek, amelyek segítséget nyújthatnak a magyar közigazgatás folyamatos modernizációjában érvényesíteni az immár évtizedek óta jelenlevő, a közigazgatás nyitott jellegét, társadalmi kontrollját és döntéshozatal jogszerű és egyben hatékony diverzifikációját hangsúlyozó elképzeléseket.

A Szerző reméli, hogy a tanulmányban megfogalmazott gondolatokkal hozzá tud járulni a nyitott, de egyben hatékony hatósági eljárási gyakorlat kialakulásához itthon és külföldön egyaránt.