
Bírósági közvetítés a közigazgatási perben

Bereczki István *

Azt, aki figyelemmel kíséri a közvetítés intézményének terjedését, illetve „térhódítását” Európa szerte – így hazánkban is – talán nem érte váratlanul a jogintézmény megjelenése az új közigazgatási perrendtartást szabályozó törvényben. Az elmúlt évtized ugyanis Európában és Magyarországon is a közvetítés elterjedésének, az intézmény alkalmazásában rejlő lehetőségek kiszélesedésének jegyében telt, mely egyaránt érintett közjogi és magánjogi, valamint anyagi és eljárásjogi normákat is. A közvetítés a gyakorlatban az érintett jogterületektől függően igen változatos formában működik. Európában kétségtelenül legelterjedtebb formája a bíróságon kívüli közvetítés, de több jogrendszer már teret engedett a bírósági közvetítés intézményének is.¹

Azt is fontos megemlíteni ugyanakkor, hogy 2018. január 1. napjáig – mikor is hatályba lépett a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: „Kp.”) – egészen nyilvánvaló volt, hogy a közigazgatási perekben, illetve azokhoz kapcsolódóan nincs helye közvetítői eljárás lefolytatásának. Sőt, a közigazgatási perek szabályait korábban tartalmazó polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 1995. augusztus 28. napjáig hatályos 336. § -a még az egyezségkötés lehetőségét is kizárta a közigazgatási perekben. Mindezek alapján elmondható, hogy a közigazgatási perek szabályai korábban nem engedtek teret, illetve nem biztosítottak perjogi lehetőségét a peres felek számára jogvitájuk megegyezésen alapuló békés rendezésére. A Kp. hatálybalépésével azonban a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés során korábban tapasztalt elutasító szemléletmód meghaladottá válik és immáron lesz helye közvetítői eljárás lefolytatásának a közigazgatási perek során is. Ennek megfelelően módosítására került a közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény (a továbbiakban: „Kvtv.”) 1. § -ának (3) bekezdése is, mely jogszabályhely 2018. január 1. napjáig kifejezetten kizárta a közvetítői eljárás lefolytatásának lehetőségét a közigazgatási perekhez kapcsolódóan.² Ehelyütt utalok röviden a szintén „elutasítónak tekinthető” Európai Unió jogszabályi környezetre is. Rögtön helyesbítve az előző állítást, az Unió jogalkotó a közvetítés intézményét alkalmasnak tartja a közigazgatási jog területén felmerülő jogviták feloldására, azonban mindezülig csupán úgynevezett

* PhD-hallgató, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

¹ SURI, Noémi: Új alternatíva? Bírósági mediáció beilleszthetősége a magyar polgári eljárásjog rendszerébe. *Magyar Jog*, 5 (2013), 298.

² Kvtv. 1. § (3) bekezdése

soft law, azaz nem kötelező erejű jogi aktusokban nyilatkoztatta ki ez irányú álláspontját.³ Az „elutasítónak” feltüntetett szemléletmód megjelölés azért tekinthető egy bizonyos fokig mégis csak helytállónak, mivel az Unió jogalkotó a közvetítés jogintézményét szabályozó egyetlen kötelező erejű jogi aktusában – az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól – akként rendelkezik, hogy annak az egyébként a közvetítés intézménye szempontjából garanciális jellegű rendelkezései nem alkalmazandók a közigazgatási ügyek tekintetében.⁴ Mivel egyre több Unió tagállamban teret nyer a közvetítői eljárás a közigazgatási jogviták feloldása során is, várhatóan ki fogja terjeszteni az Unió jogalkotó a szóban forgó irányelv hatályát a közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárásokra is.⁵

Vitán felül áll azonban az is, hogy a közigazgatási közvetítés alkalmazhatósága a közigazgatási perrendtartásban és egyáltalán a közigazgatási jog területén nem tekinthető olyan „evidensnek”, mint ahogyan a polgári és kereskedelmi ügyek vonatkozásában vélekednek arról. A Kp. bírósági közvetítést szabályozó szövegéből nem tűnik ki olyan rendelkezés, ami korlátozná a bírósági közvetítés alkalmazhatóságát, így az elméletileg alkalmazható a jogvita tárgyától függetlenül valamennyi közigazgatási jog körében felmerült jogvita rendezésére. Az előző állítás annyiban szorul pontosításra, hogy a bírósági közvetítés során, illetve annak sikeressége esetén a felek egyezséget kötnek, így a Kp. egyezséget szabályozó rendelkezései a közvetítői eljárás lefolytathatóságára is átsugároznak. A Kp. az egyezség létrehozásának szabályozása során pedig tartalmaz az alkalmazhatóság körében szűkítést.⁶ A gyakorlatra hárul tehát azon ügycsoportok „felderítése”, melyekben valóban van létjogosultsága az intézmény alkalmazásának. Ebben a körben azonban a belföldi jogirodalom – tekintettel az intézmény közigazgatási perbeli újdonságára – nem nyújthat támpontot és a jogalkotó sem könnyítette meg a helyzetet, mivel a Kp. miniszteri indoklása aligha van a gyakorlat segítségére az egyes ügýtípusokban való alkalmazhatóság tekintetében. A közigazgatási perek köre a Kp. hatályba lépésével jelentősen bővült a korábbi szabályozáshoz képest, így van mit vizsgálni, mikor a közvetítés lefolytatására alkalmas ügýtípusok „feltérképezésére” vállalkozunk.

Jelen tanulmány abból a célból íródott, hogy a feltétlenül szükséges elméleti kérdések tisztázását követően arra a kérdésre próbáljon választ adni, hogy hogyan

³ Európa Tanács R (2001) 9 számú ajánlásában a közigazgatási hatóságok és az ügyfelek közötti viták esetén a bírósági eljárás alternatíváiként alkalmazható eljárásokról vagy az Igazságszolgáltatás Hatékonyságáért Küzdő Európai Bizottság (2007) 15 számú ajánlásában, mely a Tanács közigazgatási ügyekben alkalmazható alternatív konfliktusrendezést érintő ajánlásainak hatékonyabb alkalmazására vonatkozik

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve (2008. május 21.) a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól 1. cikk (2) bekezdés (HL L 136/3, 24/055/2008, 3–9.)

⁵ Ebben a körben érdemes megjegyezni, hogy mivel a 2008/52/EK irányelv átültetésére hivatott hazai jogszabály, a Kvtv. a közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárásra is vonatkozik, az irányelv hatályának a közigazgatási ügyekre való kiterjesztésével hazánknak nem keletkezik jogalkotási, illetve jogszabály módosítási kötelezettsége.

⁶ Kp. 65. § (1) bekezdése

is zajlik majd a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés a gyakorlatban. Ennek a kérdésnek a megválaszolásához a vonatkozó hazai jogszabályokból indul ki a tanulmány és igyekszik tisztázni a felmerülő bizonytalan kérdéseket is. A közvetítés gyakorlati lefolyása kapcsán a tanulmány egyaránt áttekinti a peres bíróság és a közvetítő feladatait. Mivel jelen tanulmány elkészítésének napjáig aligha beszélhetünk arról, hogy a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítésnek bármiféle gyakorlata lenne, ezért a tanulmány főként a német jogirodalomban fellelhető források segítségével próbál választ adni, hogy a közvetítői szak miként zajlik majd a közvetítés eme speciális változatánál.⁷

1. A közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés egyes elméleti kérdései

A korábban hatályos szabályokkal ellentétes módon a Kp. lehetőséget teremt arra a közigazgatási perekben, hogy – ha a felek és az érdekeltek ahhoz hozzájárulnak – a bíróság közvetítést rendeljen el. A közvetítés során a felek és az érdekeltek bírósági közvetítői közreműködésével kísérhetnek meg a jogvita megegyezésen alapuló rendezését.⁸ A Kp. a közvetítői eljárás és az egyezség szabályozásával immáron megfelelő perjogi kereteket biztosít ahhoz, hogy a felek megegyezhessenek.

1.1. Fogalom-meghatározás. A közvetítői eljárásnak, más néven mediációs eljárásnak a célja – legyen szó bármilyen pertípusról –, hogy a feleknek lehetőséget biztosítson arra, hogy a jogszabályok merev alkalmazása helyett egy közös és kölcsönösen előnyös megoldást találjanak konfliktusuk rendezésére. Ez az a „vitarendezési kultúra” tehát, ami immáron a közigazgatási perrendtartásban is meghonosodik. A közvetítői eljárás fogalma hazánkban törvényi szinten került szabályozásra, illetve megfogalmazásra a Kvtv.-ben. E fogalom meghatározás szerint a közvetítés egy olyan sajátos permegelőző vagy bírósági, illetve hatósági eljárás befejezését elősegítő, egyeztető, konfliktuskezelő, vitarendező eljárás, amelynek célja 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.⁹

A közigazgatási perek során elrendelt közvetítésre vonatkozóan egyfajta fogalom meghatározást ugyan maga a Kp. is tartalmaz, azonban a jogalkotó által megalkotott definíció álláspontom szerint aligha tekinthető kifejezőnek.¹⁰ A közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárásnak – mint ahogy az egyéb közvetítői eljárásoknak sem – a szakirodalomban aligha van egységes fogalma, és

⁷ Érdemes megjegyezni, hogy a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárásnak Európában kiforrott gyakorlata sehol nincs

⁸ Kp. 69. § (1) bekezdése szerint a közvetítés során a felek és érdekeltek bírósági közreműködéssel folytatott egyeztetés útján kísérik meg a jogvita rendezését

⁹ Kvtv. 2. § -a

¹⁰ Kp. 69. § (1) bekezdése

magától értetődő módon a fellehető definíciók sem kötelező érvénnyel alkalmazandóak. Jelen tanulmány a következő fogalom-meghatározást találta olyannak, ami maga is kifejezi a közvetítés közigazgatási perekhez kapcsolódó speciális változatának sajátosságait. A közigazgatási perek során elrendelt közvetítés a konfliktusok rendezésének szisztematikus és strukturált formája, mely során egy professzionális közvetítő a konfliktus feloldását széles körben, így eljárásilag és pszichológiailag egyaránt támogatja azzal a céllal, hogy a problémára mindenki számára megfelelő, de legalább elfogadható megoldás szülessen.¹¹ Jelen tanulmány részletesen foglalkozik a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás sajátosságaival, de ehelyütt is utal néhány olyan specifikumra, ami már a fenti fogalmakból is kiolvasható. A közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés egy tagolt, alaposan átgondolt közvetítői eljárás. Amennyiben az adott helyzet megkívánja, a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés során is eltérhet a közvetítő az eljárás tervezett menetétől, azonban az eljárás sikeressége úgy tűnik egy átgondoltabb gyakorlati kivitelezést kíván meg. Látni fogjuk azt is, hogy a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés során eljáró közvetítőre számos olyan feladat hárul, amivel a „klasszikus” közvetítői ügyekben nem kell megbirkózni.¹²

1.2. Közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés sajátosságának okai.

Azok számára, akik tapasztalatokkal rendelkeznek a közvetítés alkalmazása kapcsán evidensnek tekinthető, hogy másképpen kell közvetíteni egy családjogi és másképpen egy gazdasági jogi jogvita rendezése során. Amennyiben elfogadjuk ezt a feltevést, miszerint a közvetítői eljárások között is vannak különbségek, akkor nem igényel különösebb magyarázatot, hogy a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés egy sajátos formája lesz a közvetítésnek. Jelen fejezetben a tanulmány áttekint egy sor olyan körülményt, ami a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárást általánostól eltérő, speciálisnak tekinthető jellemzőkkel ruházza fel.

Ebben a körben elsőként a talán legkézenfekvőbb körülményre érdemes felhívni a figyelmet, mégpedig arra, hogy a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárásban megjelennek a különböző hatóságok, mint az eljárás résztvevői. Ennek megfelelően az e területen végzett közvetítés sajátos vonásainak egyik legfontosabb oka az eljárásban résztvevő hatóságok speciális helyzetéből adódik.¹³ A hatóságok „speciális” helyzete kapcsán több tényező is figyelmet érdemel. A hatóságokra, illetve a hatósági jogalkalmazásra vonatkozó jogszabályi követelmények jellemzően kógens természetűek. Ez a körülmény nem segíti a közvetítői eljárás lefolytatását és a családjogi és egyéb polgári joghoz kapcsolódó jogviták feloldása során alkalmazott közvetítői eljárásokhoz képest egy másfajta szemléletű és behatároltabbnak tekinthető közvetítői eljárást eredményez, illetve eredményezhet. A családjogi konfliktusok feloldására szolgáló közvetítői eljárás

¹¹ FLUCHER, Thomas–KOCHENDÖRFER, Bernd–MINCKWITZ, Ursula–VIERING, Markus: *Mediation im Bauwesen*. Berlin, Ernst & Sohn, 2003, 98.

¹² Gondolva itt elsősorban a családjogi konfliktusok feloldására szolgáló közvetítői eljárásra

¹³ VUČETIĆ, Dejan: *Is mediation viable in administrative matters? Facta Universitatis - law and politics*, 4 (2016), 500.

során ugyanis a felek jellemzően szabadon egyezkedve kereshetnek megoldást jogvitájuk, illetve érdekvitájuk feloldására. Ezzel szemben a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés során az előzőekben említett szabadság nem érvényesülhet teljes körűen, mivel a hatóságok nem tekinthetnek el a tevékenységükre vonatkozó jogszabályi követelményektől. A következő tényező, ami a hatóságok közvetítői eljárás során betöltött speciálisnak tekinthető helyzetét eredményezi az, hogy a hatóságoknak számos egyéb követelményre is figyelemmel kell lennie eljárásuk során, mint például az egyenlő bánásmód vagy az arányosság követelményei.¹⁴ Az egyenlő bánásmód és az arányosság követelményei ugyanis könnyen sérülhetnek egy közvetítői eljárás eredményeképpen. Itt arra kell gondolni, hogy a hatóság jogalkalmazási gyakorlatától nem térhet el egyedi esetekben, egy közvetítői eljárás során „kialkudott” egyezség eredményeként anélkül, hogy a szóban forgó elvek érvényesülésének sérülése ne merülne fel. Mindezek a körülmények arra engednek következtetni, hogy a hatóság számára kedvezőbb marad a peres út és az ítélet választása a közvetítéssel szemben, mivel így nem kérdőjeleződhet meg jogalkalmazási tevékenysége az előzőekben említett elvek teljesülésének tekintetében. Mindezek alapján úgy tűnik, hogy a közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárás egy az eddig ismert közvetítői eljárásoknál kötöttebb, behatároltabb közvetítői eljárás.

Érdeemes foglalkozni azzal a kérdéssel is jelen fejezetben, hogy miként alakul a felek egymáshoz viszonyított helyzete a közvetítés során. A hatósági jogalkalmazásra ugyanis jellemzően szuprematív jogviszony a jellemző, mely a közigazgatási per folyamán mellérendeltségre változik. Annak ellenére, hogy a bírósági szakban már a felek helyzete egyenlőnek tekinthető, a tárgyalótermet elhagyva fennáll a veszélye annak, hogy a felek viszonyában a hatósági szupremácia érvényesül. A közvetítői eljárásnak, legyen szó annak bármely típusáról, alapvető követelménye az, hogy az abban résztvevő felek egyenrangú félként vegyenek részt abban. Fontos ezért a felek között a mellérendeltséget fenntartani a közvetítői eljárás során, mely egyensúlyi helyzet nyilvánvaló megbomlása esetén a közvetítőnek meg kell szüntetnie az eljárást.¹⁵

Az előzőekben részben már érintett kérdéskörhöz kapcsolódik a közvetítői eljárás titkosságának kérdése. A közvetítői eljárás titkossága a közvetítői eljárások során érvényesülő alapvető szintű követelmény. A közigazgatási perek során elrendelt közvetítői eljárás kapcsán a titkosság érvényesülése ugyanakkor felveti a közérdek érvényesülésének kérdését. A hatóságok jogalkalmazásának célja ugyanis valamilyen közérdek érvényesítése ezért fontos, hogy a hatósági jogalkalmazás átlátható legyen. Ebben a körben a bírósági eljárás, illetve annak nyilvánossága nem csupán a közigazgatási hatóságok felelősségre vonhatóságát teszi lehetővé, hanem azt is, hogy a közérdek érvényesülése biztosított legyen.¹⁶ Ez a tényező

¹⁴http://www.umweltwissenschaften.de/fileadmin/PDF/M11_KE1_Mediation_im_oeffentlichen_Bereich_Teil_1.pdf (Letöltve: 2017.11.02.)

¹⁵ LITVINS, Gatis: Alternative methods of judicial protection and dispute resolution in administrative law. In: *Alternatives to litigation between administrative authorities and private parties: conciliation, mediation and arbitration*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2000, 379.

¹⁶ BOYRON, Sophie: Mediation in administrative law: The identification of conflicting paradigms. *European public law*, 13 (2007), 286.

pedig komoly aggályokat vet fel a közvetítői eljárás közigazgatási perekhez kapcsolódó alkalmazhatósága tekintetében, hiszen a bírósági eljárás, és annak hosszú idő alatt kialakult garanciái többek között arra hivatottak, hogy a hatóság hatáskörét ne visszaélészerűen, hanem a törvényeknek megfelelően gyakorolja.¹⁷ Az igazságszolgáltatás tehát tényleges kontrollt gyakorol a közigazgatás felett, mely kontroll elenyészhet a közvetítői eljárás lefolytatása során. A közvetítői eljárás titkossága az előző körülményen felül komoly aggályokat vet fel a korábban már említett egyenlő bánásmód érvényesülése tekintetében. A közvetítői eljárások során érvényesülő titkosság elve tehát nem tűnik összeegyeztethetőnek a közigazgatási jog rendszerével és elveivel.¹⁸ Mindezek ellenére jelen tanulmány arra az álláspontra helyezkedik, hogy elegendő, ha a közvetítői eljárás eredményeképpen született egyezség lesz csak nyilvános és maga a közvetítői ülés titkos marad.¹⁹

A közvetítői eljárások során tartandó közvetítői üléseken a feleket jogi képviselő is képviselheti, eltekintve az első megbeszéléstől és a megállapodás megkötésétől.²⁰ A közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés során a német gyakorlat elemzésével megfigyelhető, hogy a közvetítés e változatánál sokkal gyakoribb a jogi képviselet.²¹ Álláspontom szerint a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárások során hazánkban is jellemzőbb lesz a felek jogi képviselete tekintettel arra a kézenfekvő körülményre, hogy a hatóságok gyakran jogászai végzettségű meghatalmazottal képviseltetik magukat és ennek hatására a másik fél is nagyobb valószínűséggel fordul jogi képviselőhöz azt gondolva, hogy érdekei másképpen nem lesznek kellőképpen biztosítva. Ez a körülmény álláspontom szerint kívánatos mivel így a közvetítői eljárás során minden fél tisztában lesz a hatóságokra vonatkozó jogszabályi kötöttségek eredményezte „behatároltsággal”. Jelen fejezetben áttekintett körülmények mind azt fogják eredményezni, hogy a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás a családjogi és egyéb polgári jogterülethez kapcsolódó közvetítői eljárásoktól eltérő módon és elvek mentén kerül majd lefolytatásra gyakorlatban.

2. Közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás a gyakorlatban.

A következőkben a tanulmány részletesen foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy a közigazgatási perhez kapcsolódó közvetítői eljárásra vonatkozó jogszabályi követelmények tükrében hogyan zajlik majd a közvetítés eme speciális változata. Jelen fejezetben a tanulmány a peres bíróság eljárására fókuszál elsősorban és a vonatkozó jogszabályok elemzéséből indul ki. A közvetítői ülés lefolytatásának a

¹⁷ BOYRON: i.m., 287.

¹⁸ BOYRON: i.m., 287.

¹⁹ A sikeres közvetítői eljárás eredményeképpen létrejött egyezség tartalma mindenképpen nyilvános lesz, hiszen azt a közvetítő megküldi a perbíróságnak aki azt tárgyaláson ítélet hatályú egyezségbe foglalja

²⁰ Kvtv. 28. § (2) bekezdése

²¹ ORTLOFF, Karsten-Michael: Mediation außerhalb und innerhalb des Verwaltungsprozesses. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 4 (2004), 388.

bemutatására – néhány jelen fejezetben tárgyalt törvényi szabálytól eltekintve – a következő fejezetben kerül sor. Kísérletet tesz továbbá a tanulmány arra is, hogy egyes e téren felmerülő bizonytalanságokat „térképezzen fel” és választ adjon azokra.

2.1. A közvetítés elrendelése. A Kp. miniszteri indokolása szerint a közvetítés intézményének a megalkotása mögött az a célkitűzés áll, hogy a felek megfelelő lehetőséget kapjanak arra, hogy egyezség kötésével rendezzék a közöttük felmerült vitás kérdést, illetve kérdéseket. Ebből, illetve magának a Kp. –nak a szóhasználatából következően a közvetítés elrendelése során figyelemmel kell lenni a Kp. egyezségeket szabályozó rendelkezéseire is. Ebben a körben kiemelendő, hogy csak akkor kerülhet sor közvetítői eljárás elrendelésére, ha a jogvita tárgya lehetővé teszi és jogszabály nem zárja ki.²² A közvetítés alkalmazhatóságának vizsgálata az egyes ügytípusok tekintetében komoly kihívást jelent tekintettel arra, hogy át kell tekinteni a jogvita tárgyát képező anyagi jogszabályokat a közvetítés elrendelhetősége szempontjából, mivel a Kp. maga nem zár ki semmilyen ügytípust. Az egyes ágazati jogszabályok ugyanakkor kizárhatják a közvetítést vagy az egyezségkötés lehetőségét, így nem kerülhet sor közvetítői eljárás lefolytatására bizonyos ügytípusok tekintetében.²³

A közvetítői eljárás a felek, illetve érdekeltek vagy a bíróság kezdeményezésére rendelhető el. Amennyiben a bíró úgy ítéli meg, hogy a felek közötti jogvita közvetítői eljárás keretében rendezhető, úgy minden további nélkül ajánlhatja a közvetítői eljárást a felek részére. Tájékoztatja őket akár már a tárgyalásról szóló idézéssel együtt vagy akár a későbbiekben a per folyamán. A Kp. vonatkozó részének szövege ugyanakkor magyarázatra szorul, hiszen azt a látszatot kelti a törvény, mintha a közvetítést a bíróságnak kellene kezdeményeznie majd beszerezni a felek hozzájárulását.²⁴ A törvény helyes értelmezése alapján a közvetítői eljárást a bíróság mellett a perben résztvevő felek, illetve érdekeltek is kezdeményezhetik.

A Kp. hatálya alatt közvetítésnek csak folyamatban lévő per esetén van helye. Ez jelentős különbség a Pp.–ben tapasztalt szabályozáshoz képest, mely szerint a közvetítői eljáráshoz kapcsolódó egyezségi kísérlet egy nemperes eljárás.²⁵ A közvetítői eljárás megindulása körében megemlítendő, hogy a bírósági közvetítésre a közigazgatási perrendtartás szerinti illetékességi szabályok nem irányadóak.²⁶ Amennyiben helye van a közvetítés elrendelésének, a közvetítés időtartamára – amely legfeljebb két hónap lehet – az eljárást fel kell függeszteni.²⁷ A Kp. szerint a felfüggesztő végzéssel szemben csak az élhet fellebbezéssel, aki a közvetítéshez nem járult hozzá. A Kp. e rendelkezése aggályos tekintettel arra, hogy nem állhat

²² Kp. 65. § (1) bekezdése

²³ Így például az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI törvény (továbbiakban: „Air”) 130. § (3) bekezdése szerint az adóhatósági döntés elleni közigazgatási perben egyezségnek nincs helye, így közvetítői eljárásnak sincs helye.

²⁴ Kp. 69. § (1) bekezdése

²⁵ Pp. 167. § (1) bekezdése

²⁶ Kvtv. 38/B. § (1) bekezdése

²⁷ Kp. 69. § (2) bekezdése

elő olyan helyzet, hogy a fél, illetve érdekelt hozzájárulása nélkül rendelni el a bíróság a közvetítést tekintettel a Kp. 69. § (1) bekezdésére. A törvényhozó akarata e vonatkozásban vélhetőleg annak biztosítása, hogy az eljárás felfüggesztésekor még perben nem álló fél vagy érdekelt számára lehetőséget biztosítson a felfüggesztő végzés megfellebbezésére. Mivel a felfüggesztés tartama alatt tett minden - a per érdemére vonatkozó - bírói rendelkezés, valamint a felek által teljesített minden eljárási cselekmény hatálytalan, (kivéve a felfüggesztéssel, illetve az eljárás folytatásával kapcsolatos bírói rendelkezéseket és eljárási cselekményeket) ezért az előző helyzet akkor állhat elő, ha a felfüggesztő végzés meghozatala és jogerőre emelkedése között perbe lép valaki, aki megfellebbezi a felfüggesztő végzést. Létezik olyan álláspont is, miszerint a fellebbezési jog biztosítása arra ad lehetőséget, hogy ha valakit a közvetítésről nem kérdeznek meg, akkor ő tiltakozhasson a vitarendezés e formája ellen.²⁸ Nehéz lenne tehát megmondani azt, hogy mi is volt a jogalkotó pontos célja e fellebbezési jog biztosításával, hiszen az előző helyzet gyakorlati jelentősége feltehetőleg elenyésző lesz

Az eljárást felfüggesztő végzés meghozatalát követően a bírói végzését a közvetítést elrendelő bíróság székhelye szerint illetékes törvényszéknek, mint közvetítési feladatokat ellátó bíróságnak megküldi.²⁹ Ezt követően az előzőekben említett bíróság a bírósági közvetítőként eljáró bírósági titkár vagy rendelkezési állományba helyezett bíró nevééről, az első tájékoztató megbeszélés időpontjáról és az eljárásban történő képviselő lehetőségéről nyolc napon belül tájékoztatja a feleket.³⁰ Ez alapján úgy tűnik, hogy bizonyos illetékességi szabályokra mégis csak figyelemmel kell lenni. Mint minden közvetítési eljárásban, a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítési eljárás során is alapvető követelmény, hogy az eljáró közvetítő pártatlan legyen. Ezt az összeférhetetlenségi szabályok hivatottak biztosítani, mely rendelkezések egyrészt a Kp. -ban másrészt a Kvtv.-ben lelhetők fel. A legfontosabb ebben a körben az, hogy a bírósági közvetítő az ügyet tárgyaló tanácsnak nem lehet tagja.³¹ Az összeférhetetlenség körében figyelemmel kell lenni továbbá az előzőekben említetteknek megfelelően a Kvtv.-ben foglalt egyéb rendelkezésekre is.³²

A tanulmány ezen a ponton kitér két olyan kérdésre, mely a közvetítési és a peres bírói relációjára vonatkozik. Az első kérdés, hogy kérhet-e a bírósági közvetítő szóban tájékoztatást a bírótól a kereseti kérelemről vagy a védírátról, a perbe becsatolt iratok tartalmáról, illetve azokba betekinthe-e. Erre a válasz az, hogy a jelenleg hatályos szabályozás szerint nem kérhet tájékoztatást és nem tekinthet be. Amennyiben a felek közös egyetértéssel peres iratokat mutatnak be a közvetítőnek, azok tartalmát megismerheti a közvetítő, így nem kizárt, hogy a kereseti kérelemről vagy a védírátról is lesz tudomása, de ez nem szűkítheti le a

²⁸ PETRIK Ferenc (szerk.): *A közigazgatási perrendtartás magyarázata*. Budapest, Hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2017., 248.

²⁹ Kvtv. 38/B. § (3a) bekezdése

³⁰ Kvtv. 38/B. § (4) bekezdése

³¹ Kp. 70. § (1) bekezdése

³² Kvtv. 25. §

közvetítői eljárást kizárólag a jogvita megtárgyalására, mivel közvetítői eljárásban nincs kereseti kérelemhez kötöttség. Tekintettel a közigazgatási per jellegére és az azt megelőző hatósági eljáráshoz való viszonyára, könnyen elképzelhető, hogy a felek az egyéb közvetítői eljárásoknál tapasztaltaknál nagyobb gyakorisággal fognak peranyagot a közvetítő rendelkezésére bocsátani. Ezzel segíthető elő ugyanis, hogy a közvetítő megalapozottan vegyen részt az eljárásban. A közvetítői eljárás célja, rendeltetése nem, illetve nem kizárólag a jogvita feloldása – ami önmagában még nem feltétlenül rendezi a felek viszonyát – hanem az érdekvitának a feloldása. Az érdekvita rendezése ugyanis a múltbéli sérelem rendezésén túl a felek jövőbeli kapcsolatát is javíthatja. Ennek álláspontom szerint a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés során kiemelt szerepe van, hiszen ez által elkerülhetővé válhatnak a sorozatos jövőbeli konfliktusok a hatóság és a fél között. Az előző kérdéshez részben kapcsolódóan kérdésként merülhet fel az is, hogy a bíró adhat-e szóban felvilágosítást az ügy állásáról, a becsatolt iratokról, annak tartalmáról a közvetítőnek. A bíró a konkrét ügy állásáról, a csatolt iratokról, azok tartalmáról nem adhatok felvilágosítást. Legfeljebb a felek magatartására való utalást tehet, miszerint együttműködőnek tartja-e a feleket vagy sem. Ez az előzőekben ismertetett körülmények miatt fontos és szintén a közvetítés sikerességét segíti elő. Fontos megemlíteni még azt is, hogy a közvetítés során eljáró közvetítő a tanúvallomás tételt megtagadhatja a per során.

A bírósági közvetítés során nem alkalmazható a Kvtv. valamennyi rendelkezése.³³ A Kp. további szűkítést is tartalmaz a Kvtv. rendelkezéseinek alkalmazhatósága tekintetében, hiszen akként rendelkezik, hogy a Kvtv. rendelkezéseit „megfelelően” kell alkalmazni.³⁴ Ugyan nem azt mondja a Kp., hogy a közigazgatási jogvitákból eredő sajátosságoknak megfelelően, de mégis úgy tűnik, mintha a jogalkotó ezt a szándékát kívánta volna kifejezésre juttatni. Vannak ugyanakkor a Kvtv.–nek olyan rendelkezései, amiknek a szem előtt tartása a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítés során is fontosak, illetve talán még fontosabbak is a többi közvetítői eljáráshoz viszonyítva. Így például az, hogy a felek helyett képviselő járhat el, a tanulmány korábbi fejezetében elhangzottak szerint feltétlenül alkalmazandó rendelkezése a Kvtv.–nek.³⁵ Értelemszerűen e közvetítői eljárás során is irányadó, hogy ha a felek bármelyike az első közvetítői megbeszélésen személyesen nem jelenik meg, a közvetítő a közvetítői eljárást nem indítja meg.³⁶ Fontos még felhívni a figyelmet arra, hogy a közvetítőt a Kp. hatálya alá tartozó közvetítés során is terheli a Kvtv. 30.§ (1) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettség a felek irányába. Vonatkozik továbbá a közigazgatási perek során elrendelt közvetítésre a Kvtv. 30. § (2) bekezdése is, miszerint ha az első közvetítői megbeszélésen a felek változatlanul kérik a közvetítői eljárás lefolytatását, ezt a tényt a mindkét fél és a közvetítő aláírását tartalmazó írásos

³³ Kvtv. 38/B. § (2) bekezdés

³⁴ Kp. 70. § (1) bekezdés

³⁵ Kvtv. 28. § (2) bekezdés

³⁶ Kvtv. 29. §

nyilatkozatban rögzítik. A nyilatkozatban a felek és a közvetítő egyéb kérdésekről is megállapodhatnak.³⁷

2.2. A közvetítés befejezését követő eljárás. A bírósági közvetítő a létrejött egyezségeket írásba foglalja és a perbíróságnak megküldi.³⁸ Az egyezség megszövegezése, illetve az egész közvetítői eljárás során kiemelten figyelemmel kell lennie a Kp. egyezség tartalmára vonatkozó 66. § -ára. A Kp. ezen szakasza segít eligazodni abban a kérdésben, hogy a közvetítői eljárásban résztvevők miről egyezhetnek meg, melyek a következők lehetnek: a vitatott közigazgatási cselekmény megsemmisítése, hatályon kívül helyezése vagy az egyezségben foglaltaknak megfelelő megváltoztatása.³⁹ Ebben a körben ismételtelen az egyes Kp. hatálya alá tartozó ügytípusokra vonatkozó ágazati jogszabályokra kell felhívni a figyelmet. A Kp. 66. § -ban felsorolt „kategóriák” ugyanis megjelennek az ágazati jogszabályokban is további iránymutatást adva az egyezség tartalmára, illetve lehetséges tartalmára vonatkozóan. A Kp. azon rendelkezése, miszerint az egyezségben a felek és érdekeltek a per tárgyát képező közigazgatási tevékenységgel összefüggő olyan - *akár polgári jogi* - kötelezettséget is vállalhatnak, amelyre a vitatott közigazgatási cselekmény nem terjedt ki, illetve amelyre a hatóság hatáskörrel nem rendelkezik, arra enged következtetni, hogy a felek közötti jogvita közös megegyezésen alapuló megoldásának érdekében a jogalkotó igenis széles lehetőséget biztosít a felek számára az egyezkedésre.⁴⁰ Elvi élel kell ugyanakkor kimondani, hogy a közigazgatási perben a felek nem arról állapodnak meg, hogy jogsértő-e a közigazgatási döntés vagy sem, és úgy tűnik, a bíróságnak is el kell tekintenie ezen eredeti céltól.⁴¹

Az egyezségeket jóváhagyó végzés ítélet hatályú végzés, mely ellen fellebbezésnek van helye, kivéve azok részéről, akik azt megkötötték.⁴² Fontos megemlíteni, hogy az egyezségeket jóváhagyó végzést bírósági tükár nem hozhatja meg. Az egyezség azok között, akik megkötik, kompromisszumok, kölcsönös engedmények árán jön létre, ahol az előnyök és a hátrányok kiegyenlítik egymást. Éppen ez az oka annak, hogy amennyiben a perköltség viselésére az egyezség nem terjed ki, úgy tekintendő, mintha a felek abban állapodtak volna meg, hogy a saját költségüket maguk viselik. A további költségek viseléséről, mint amilyen az állam által előlegezett költség és a feljegyzett illeték is, a bíróság dönt.⁴³ Megemlítendő ebben a körben, hogy a per során megítélt részleges, illetve teljes költségmentesség nem terjed ki a közvetítői eljárásra. Az állam által előlegezett költségek és a feljegyzett illetékek viseléséről a bíróság a peresztesség egyezség szerinti arányainak figyelembevételével dönt.⁴⁴ Kérdésként merül fel, hogy befolyásolja-e a közvetítői eljárás a perköltségviselés szabályait. A Kp. 35. § (1)

³⁷ lásd még Kvtv. 30.§ (2) bekezdését

³⁸ Kp. 71. § (2) bekezdésének a) pontja

³⁹ lásd pl. Air. 132. §

⁴⁰ Kp. 66.§ (2) bekezdés

⁴¹ PETRIK (szerk.): i.m., 241.

⁴² Kp. 67. § (1), (2) és (4) bekezdései

⁴³ PETRIK (szerk.): i.m., 244.

⁴⁴ Kp. 67.§ (3) bekezdése

bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 86. § (3) bekezdése szerint igen. Ha a közvetítői eljárásban létrejött egyezség ellenére a megállapodással rendezett jogvita tárgyában a megállapodást megkötő felek bármelyike a bírósághoz fordul, az alperes perkölttségét a felperes téríti meg. A perkölttségviselés általános szabályai irányadóak, ha a felperes kizárólag az egyezségben foglaltak iránt, annak nem teljesítése miatt indít pert. A költségek viselése kapcsán szót kell ejteni a per során már lerótt illetékről. Itt röviden kiemelendő a félreértések elkerülése végett, hogy a bírósági közvetítői eljárás illetékmentes, a bírósági közvetítőknak díjazás sem jár. A közigazgatási per kapcsán lerótt illeték sorsát az illetékről szóló 1990. évi XCIII. törvény (továbbiakban: Itv.) rendezi. Az Itv. differenciáltan szabályozza az illeték mérséklésének lehetőségét az alapján, hogy az egyezség megkötésére a per mely szakaszában került sor. Ennek megfelelően az illeték a peres eljárás illetékének tíz százalékára mérséklődik amennyiben a felek egyezséget kötnek legkésőbb az első tárgyalásig, illetve tárgyaláson kívüli elbírálás esetén az ítélet meghozatalát megelőzően.⁴⁵ Az illeték a peres eljárás illetékének ötven százaléka, amennyiben a felek az első tárgyalást követően kötik meg az egyezséget.⁴⁶ Speciális szabály érvényesül, ha a felek az első tárgyalást követően törvényben szabályozott közvetítői eljárásban vettek részt, és ezt követően a bíróság az egyezséget jóváhagyja.⁴⁷

A bíróság által jóváhagyott egyezség ítélet hatályú határozat, így az azzal szemben támasztott alapvető követelmény az egyértelműség és a végrehajthatóság. Ezért a megállapodás egyezségként való jóváhagyása előtt vizsgálni kell azt is, hogy a megállapodás végrehajtható-e. Az egyezséget jóváhagyó jogerős végzés ugyanis végrehajtható határozat, így a jóváhagyott egyezségnek meg kell felelnie a végrehajtás általános feltételeinek.⁴⁸ Minimális tartalmi követelmény ezért a megállapodással szemben, hogy az kötelezést foglaljon magába és teljesítési határidőt tartalmazzon. Az eljárás során kérdésként merülhet fel egyrészt, hogy a felek a közvetítői eljárás eredményeképpen létrejött egyezségben foglaltaktól eltérhetnek-e, másrészt pedig, hogy a bíróság pontosíthatja-e azt a végrehajthatóság követelményeinek biztosítása érdekében. A bírósági közvetítői eljárások kapcsán kialakított gyakorlat analógiájára, a közvetítői megállapodás tartalmát nem érintő pontosításnak alapvetően nincs akadálya. Ezt azonban mindig a közvetítés eredményeként létrejött egyezségben foglaltak figyelembevételével a konkrét esetben lehet eldönteni.

Egyezségkötés hiányában, illetve bármelyik fél kérelmére a bírósági közvetítő a perbíróságot a közvetítés eredménytelenségéről értesíti. A perbíróság az előző értesítés tükrében – ha egyezség nem született vagy az csak a jogvita egy részét

⁴⁵ Itv. 58. § (1) bekezdésének a) pontjának ad) alpontja

⁴⁶ Itv. 58.§ (4) bekezdése

⁴⁷ Itv. 58.§ (4) bekezdése alapján ilyenkor az egyébként fizetendő peres eljárás illetéke ötven százalékaénak a közvetítő általános forgalmi adóval növelt díjával, de legfeljebb ötvezer forinttal csökkentett összegét kell megfizetni, feltéve, hogy a közvetítői eljárást törvény nem zárja ki; a fizetendő illeték mértéke azonban ebben az esetben sem lehet kevesebb a peres eljárás illetékének harminc százalékánál

⁴⁸ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 13. § (1) bekezdése

rendezi – az eljárást folytatja.⁴⁹ Az egyezség jóváhagyását megtagadó végzés ellen fellebbezésnek van helye, amelynek az eljárás folytatására nincs halasztó hatálya.⁵⁰

3. A közvetítói eljárás lefolytatása

Mint ahogyan arról már korábban volt szó, hazánkban aligha kerülhetett még sor közigazgatási perek kapcsán elrendelt közvetítói eljárás lefolytatására. Ennek megfelelően jelen tanulmány a külföldi, elsősorban német szakirodalom alapján próbálja meg felvázolni, hogy miként is zajlik a közvetítés eme speciális változata. A tanulmány ugyanakkor igyekszik figyelembe venni a vonatkozó jogszabályok értelmezésével kirajzolódó hazai képet is. Mivel azonban a vizsgált külföldi szakirodalom sem tekinthető egységesnek e körben, a tanulmány jelen fejezete nem tekintendő kötelező módon követendő mintának, inkább csak egyfajta ajánlásnak.

A vizsgálat német szakirodalom alapján elmondható, hogy a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítói eljárás lefolytatása alapjaiban véve – mint valamennyi közvetítói eljárás – az úgynevezett Harvard koncepció alapján történik. A Harvard koncepciót 1981-ben a Harvardi Egyetem jogi karán alkották meg és az időközben alapelvvé vált négy elvi szintű megállapításának bemutatásával jellemezhető leginkább.⁵¹ Ezek az alapelvek a következők: az objektív és szubjektív tényezők szétválasztása, érdekalapú egyeztetés a pozícionálissal szemben, lehetőleg több olyan megoldási javaslat kidolgozása, amivel valamennyi résztvevő fél egyetért és végül a megállapodás létrehozása semleges szempontok alapján.⁵²

Az objektív és szubjektív tényezők szétválasztása a közvetítói eljárás kezdeti szakaszának egyik fontos feladata. Így lehet ugyanis elérni azt, hogy a közvetítói ülés résztvevői a jogvita alapjául fekvő tényállást annak valójában, érzelmi túlfűtöttség nélkül szemléljék és tudják megítélni.⁵³ A Harvard koncepció alapján a következő lépés a felek érdekeinek pontos meghatározása és rögzítése. Ezt követi az olyan megoldási javaslat – lehetőleg javaslatok – kidolgozása, melyben valamennyi fél érdekei figyelembe vannak véve. Ezen lépés nagyon fontos kritériuma, hogy csupán a megoldási javaslatok felvázolásáról van szó, kiértékelésnek ebben a szakban még nincs helye.⁵⁴ A megoldási javaslatok kidolgozása segít abban is, hogy az eljárás ezen szakaszában kikristályosodjon, hogy milyen aspektusok figyelembevételét kívánják meg a felek. Végül a Harvard koncepció alapján a felek megállapodást kötnek egymással. A legcélravezetőbb megoldás a megállapodás megkötése során az, ha a felek az általuk közösen kidolgozott és lehetőleg érdekeiket egyenlően figyelembevevő kritériumrendszer

⁴⁹ Kp. 70. § (2) bekezdésének b) pontja és (4) bekezdés

⁵⁰ Kp. 66. § (4) bekezdése

⁵¹ FISHER, Roger – URY, William – PATTON, Bruce: *Das Harvard-Konzept*. Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2015, 25.

⁵² FISHER – URY – PATTON: i.m., 25.

⁵³ VOSS, Rainer: *Mediation im öffentlichen Bereich*. In: JOHLEN, Heribert – OERDER, Michael (szerk.): *Münchener Anwaltshandbuch Verwaltungsrecht*. München, C.H. Beck, 2017, 140.

⁵⁴ Voss: i.m., 140.

alapján dolgozzák ki a megkötendő megállapodás tartalmát.⁵⁵ A megállapodás kidolgozása a felek által közösen kidolgozott, de már tőlük mintegy függetlenedett szempontrendszer alapján történik. Ezért nevezi a szóban forgó elmélet semleges szempontok alapján létrehozottnak a megállapodást.⁵⁶ A következőkben a tanulmány részletesen foglalkozik a Harvard koncepció szem előtt tartásával kidolgozott közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás egyes eljárási szakaszaival.

3.1. Első szakasz: Előzetes megbeszélések, az ügy közvetítői eljárásra való alkalmasságának megítélése és a közvetítői megállapodás megkötése. Talán a legfontosabb különbség a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás és a többi közvetítői eljárás között, hogy előbbi esetben egy hosszabb előkészítő szakasról beszélhetünk.⁵⁷ Az előkészítő szakasz során a feleknek először is szükséges a közvetítő személyéről megállapodnia.⁵⁸ Ebben a körben fontos követelmény, hogy valamennyi résztvevő bizalommal viseltesen a közvetítő iránt mind a szakmai rátermettségét illetően, mind a semlegességét illetően.⁵⁹ Miután a közvetítői eljárás valamennyi résztvevője felvette a kapcsolatot a közvetítővel, kívánatos, hogy közöljék elképzelésüket a közvetítői eljárást illetően. Fontos e helyütt tisztázni azt is, hogy a közvetítői eljárás során a közvetítő nincs döntéshozatali helyzetben, csupán támogatja a feleket és magát az eljárást a felek megegyezése érdekében.⁶⁰

A közvetítői eljárás ezen kezdeti szakaszában a közvetítőnek szükséges még elvégezni egy „helyzetfelmérést”. Ennek során a közvetítőnek tisztába kell kerülnie a felek közötti konfliktus alapvető kérdéseivel és a felek kapcsolatával, illetve konfliktusuk mélységével.⁶¹ Mindezen felül célravezető, ha a közvetítő felméri a felek közvetítői eljárással kapcsolatos elvárásait, így ezeket már az eljárás kezdetétől figyelembe tudja venni. Fontos azonban, hogy az előkészítő szakaszban még tartalmi kérdések megvitatására ne kerüljön sor.⁶²

Az előkészítő szakasz során a közvetítőnek tájékoztatnia kell a feleket a közvetítői eljárás várható hosszáról is.⁶³ Ez hazánkban – annak ellenére, hogy az eljárást felfüggesztő végzést a felek megkapják – kiemelkedően fontos, tekintettel arra, hogy a közvetítői eljárás legfeljebb két hónapig tarthat.⁶⁴ Megemlítendő, hogy a közvetítőnek már a közvetítői eljárás e kezdeti szakaszától kötelessége, hogy úgy

⁵⁵ RABE, Christine – WODE, Martin: *Mediation – Grundlagen, Methoden, rechtlicher Rahmen*. Heidelberg, Springer – Verlag, 2014, 15.

⁵⁶ FISHER – URY – PATTON: i.m., 26.

⁵⁷ BADER, Jochen Frank: *Gerichtsinterne Mediation am Verwaltungsgericht*. Berlin, Duncker & Humblot GmbH, 2009, 33.

⁵⁸ FERZ, Sascha: *Mediation im Öffentlichen Bereich – Eine rechtstatsächliche und rechtsdogmatische Studie für Österreich und Deutschland*. Wien, Verlag Österreich GmbH, 2013, 39.

⁵⁹ VOSS, Rainer – BUNTENBROICH, Lothar: *Das neue Baurecht in der Praxis*. Köln, RWS Verlag, 2007, 1085.

⁶⁰ VOSS – BUNTENBROICH: i.m., 1086.

⁶¹ FERZ: i.m., 40.

⁶² BADER i.m., 31.

⁶³ VOSS: i.m., 141.

⁶⁴ Kp. 69. § (2) bekezdése

járjon el, hogy pártalanságához ne férjen kétség és ez által a közvetítői üléseken bizalmi légkör alakulhasson ki.⁶⁵ Az előkészítő szakasz során a közvetítőre fontos felkészülési feladat hárul, mivel alaposan utána kell, hogy nézzen – a fentebb említett körülmény, vagyis a közigazgatási jogi normák többnyire kógens természete miatt – az adott ügytípusra vonatkozó jogszabályi követelményeknek. A közvetítő ebben a körben meg kell, hogy vizsgálja, hogy a közvetítésre utalt ügy valóban alkalmas-e a közvetítői eljárás lefolytatására.⁶⁶ Jelen tanulmány ezt a Németországban kialakult gyakorlatot hazánkban is kívánatosnak tartja bevezetni, hiszen a közvetítést elrendelő bíró nagy valószínűséggel maga nem közvetít, így nem biztos, hogy helyesen ítéli meg az ügy közvetítői eljárásra való alkalmasságát. Ezen felül a közvetítés elrendelése egy fontos döntése a bírónak, hiszen az eljárás indokolatlan elhúzódásához vezethet amennyiben nem volt megalapozott, ezért a közvetítői eljárás elején fontos meggyőződni arról, hogy valóban volt-e helye annak. A közvetítői eljárás előkészítő szakasza a közvetítői megállapodás megkötésével zárul.⁶⁷

3.2. Második szakasz: témaválasztás. A közvetítés során megvitandó témák meghatározása a közvetítői eljárás érdemi részének első szakasza. A felek először is lehetőséget kapnak arra, hogy egymástól függetlenül és zavartalanul előadják, hogy álláspontjuk szerint milyen történések képezik az alapul fekvő tényállást.⁶⁸ Ennek során a közvetítő segíti a közvetítői eljárás során megvitandó témák kiválasztását, az alapján, hogy a fél előadásából mit tart bizonytalannak, sérelmesnek.⁶⁹ A közvetítőnek célszerű a felmerülő témákat egy mindenki számára jól látható táblára felírnia. Ez segít ugyanis a végén átlátni a vitás kérdéseket, illetve segít láttatni, hogy a felek gyakran ugyanazon kérdéseket tartják megvitatásra szorulóknak. Ezen eljárási szak következő lépése a kiválasztott témák strukturálása és prioritizálása ami mellett, hogy segíti az átláthatóságot a fontos témákra tereli a felek figyelmét.⁷⁰ Már ezen kezdeti eljárási szak is igen sok időt vehet igénybe. Különösen igaz ez akkor, ha az eljárásnak nagyszámú résztvevője van. Ebben az esetben kívánatos lehet, hogy valamennyi fél egyetértésével a közvetítő külön-külön, a többi résztvevő távollétében hallgassa meg első körben a feleket. Ezzel a módszerrel nem szükséges minden résztvevőnek jelen lenni valamennyi előkészítő jellegű ülésen, azonban a közvetítő ugyanúgy fel tudja vázolni, hogy milyen témák megvitatásának szüksége merült fel az egyes meghallgatások során.⁷¹ Ezzel a módszerrel elkerülhetővé válik, hogy a közvetítői eljárás résztvevői úgy üljenek végig több hosszú ülést, hogy azokon rájuk semmiféle eljárási szerep nem hárul.

3.3. Harmadik szakasz: A pozíció alapú egyeztetéstől az érdekalapú egyeztetésig. Az előző két rutinszerűnek tekinthető eljárási szakasszal

⁶⁵ RABE – WODE: i.m., 17.

⁶⁶ VOSS: i.m., 141.

⁶⁷ VOSS – BUNTENBROICH: i.m., 1086.

⁶⁸ BADER i.m., 32.

⁶⁹ RABE – WODE: i.m., 22.

⁷⁰ RABE – WODE: i.m., 22.

⁷¹ VOSS: i.m., 142.

ellentétben, az eljárás harmadik szakasza komoly kihívás elé állítja a közvetítőt. A közvetítőnek ezen eljárási szakaszban ugyanis fel kell derítenie a felek érdekeit.⁷² A közvetítőnek ezt követően ismertetnie kell a felekkel, hogy mit jelent a vonatkozásukban a pozíció és mit az érdek. Ebben a körben a közvetítőnek el kell magyaráznia, hogy a pozíció jelenti a fél által kívánt eredményt, míg az érdek jelenti azt, hogy a fél milyen okból kívánja a pozíciójának érvényesülését.⁷³ A pozíció alapú egyeztetés problémája az, hogy a felek mindegyikének pozíciója nem érvényesülhet az esetek többségében tekintettel arra, hogy azok – illetve azok egy része – jellemzően egymással ellentétes. Ezzel szemben valamelyik fél érdekének érvényesülése nem zárja ki szükségszerűen a többi fél érdekének érvényesülését is. Ennek megfelelően az érdekalapú egyeztetés lehetővé teszi, hogy valamennyi fél érdekei érvényesülni tudjanak a kötetendő megállapodás kidolgozása során és végső soron magában a megállapodásban.⁷⁴

Elnehezül a közvetítői eljárás lefolytatása továbbá akkor is, ha úgynevezett értékkonfliktus merül fel a felek között. Értékkonfliktus akkor merül fel, ha a felek érdekeinek szembenállása ideológiai alapon nyugszik. Erre sor kerülhet például környezetvédelmi relevanciával bíró ügyekben, de más ügýtípusoknál is elképzelhető a felek viszonyára tekintettel.⁷⁵ Amennyiben a felek között érték konfliktus merül fel, nagyobb a valószínűsége annak, hogy a felek pozíciójuk érdekében határozottabban lépnek fel, így csökken az egyezségkötés valószínűsége is.⁷⁶ Ebben a körben a közvetítő úgy tudja segíteni az eljárást és növelni a sikeresség esélyét, hogy megpróbálja objektív nézőpontba helyezni a felmerült probléma vizsgálatát. A közvetítői az érdekalapú egyeztetés körében megpróbálja a felek érdekeit közelíteni egymáshoz. Ez úgy lehetséges, ha a felek egymás érdekeit megismerik, illetve megértik. Erre kiváló módszer egy olyan szituációs gyakorlat elvégzése a felekkel mely során a fél a másik fél helyzetébe képzeletben lép és megpróbál az ő érdekei, szempontjai szerint gondolkodni.⁷⁷

3.4. Negyedik szakasz: megoldáskeresés. Amikor a közvetítő úgy érzi, hogy sikerült megfelelően előkészíteni a körülményeket az egyezség megkötéséhez, felkéri a feleket, hogy kezdjék meg annak kidolgozását. A születő egyezség szövegének kidolgozása során a feleknek lehetőleg kreatívnak kell lenniük. Célszerű ugyanis több megoldási javaslatot kidolgozni a felek között felmerült problémára, hogy később ne akassza meg az eljárást, ha valamelyik fél mégsem ért egyet az adott megoldási javaslattal.⁷⁸ Több megoldási alternatíva „birtokában” nem probléma, ha a felek egyes megoldási javaslatokat elvetnek. A lehetséges megoldások kidolgozása során az a kívánatos, hogy ha minél több ötlet, javaslat merül fel. Ezért a feleknek lehetőleg nyitottnak kell lenniük a másik javaslatai iránt,

⁷² VOSS – BUNTENBROICH: i.m., 1088.

⁷³ VOSS – BUNTENBROICH: i.m., 1088.

⁷⁴ BADER i.m., 33.

⁷⁵ RABE – WODE: i.m., 25-26.

⁷⁶ RABE – WODE: i.m., 26.

⁷⁷ VOSS: i.m., 144.

⁷⁸ VOSS: i.m., 144.

kerülni egyelőre azok részletes értékelését. A megoldási javaslatok felek általi kiértékelése szintén ezen eljárási szakaszban, azonban időben később történik.⁷⁹ A közvetítő ugyan nincs döntési helyzetben a közvetítői eljárás során, azonban semmi nem zárja ki, hogy az eljárás ezen szakaszában maga is kreativitásra sarkallja a feleket.⁸⁰ A közvetítőnek a megoldások keresése során el kell érnie, hogy a felek egymással ne versengjenek, hanem valóban együtt dolgozzanak.⁸¹ A megoldási javaslatok kidolgozását követően a felek értékelik azokat következő lépésként. Az értékelés során fontos szempont kell, hogy legyen a gyakorlati megvalósíthatóság és az egyezség hatásának vizsgálata.⁸² Ennek során a felek a valamennyijük számára elfogadható megoldások körét egyre szűkítik egészen addig, míg egyezségekre nem jutnak. Az egyezség akkor fog megszületni, ha a felek nyertesnek érzik magukat, így létrejöhethet a közvetítői eljárások során jól ismert nyertes-nyertes helyzet.⁸³

3.5. Ötödik szakasz: egyezségkötés. A közvetítői eljárás zárásaképpen szükséges még a kidolgozott egyezség írásba foglalása. Az egyezség írásba foglalása során a közvetítőnek kiemelt szerepe van tekintettel a közigazgatási jogi normák kógens természetére. A közvetítőnek ugyanis a szigorú jogszabályi követelményeknek is megfelelő egyezség írásba foglalása a feladata. A perbíróság csak olyan egyezséget hagyhat jóvá, ami a jogszabályoknak megfelel.⁸⁴ Ahogyan arra már korábban utalt jelen tanulmány, az egyezségnek meg kell felelnie továbbá a végrehajthatóság követelményének is.

4. Befejező gondolatok

A közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás megjelenése számos kérdést vet fel. A közvetítés intézményének alkalmazása a közigazgatási jog területén felmerült konfliktusok rendezése során ugyan egyre terjed Európában, de kikristályosodottnak nevezhető gyakorlata még nincs. Az előző körülmény, a vonatkozó hazai jogirodalom hiánya és a Kp. vonatkozó részének szűkszavú miniszteri indoklása az intézményt alkalmazni hivatott bíróságokon bizonytalanságot szül. A gyakorlat számára legfontosabb két kérdés, hogy miként zajlik majd a közigazgatási perekhez kapcsolódó közvetítői eljárás illetve, hogy milyen a Kp. hatálya alá tartozó ügytípusok tekintetében lesz a közvetítés alkalmazható. Jelen tanulmány az első kérdés megválaszolására tett kísérletet, bízva abban, hogy egyes vitás kérdések és bizonytalanságok megválaszolásra kerültek.

⁷⁹ FERZ: i.m., 43.

⁸⁰ VOSS – BUNTENBROICH: i.m., 1092.

⁸¹ FERZ: i.m., 42.

⁸² FERZ: i.m., 44.

⁸³ PONSCHAB, Reiner – SCHWEIZER, Adrian: *Kooperation statt Konfrontation, neue Wege anwaltlichen Verhandeln*. Köln, Verlag Dr. Otto Schmidt KG, 2010, 36.

⁸⁴ Kp. 70. § (3) bekezdése