

Hohmann Balázs

A HATÓSÁGI ELJÁRÁS TÁRSADALMI ELLENŐRZÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI

TUDATOSAN A KÖRNYEZETÜNKÉRT EGYESÜLET

PÉCS, 2018.

# A HATÓSÁGI ELJÁRÁS TÁRSADALMI ELLENŐRZÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI

## I. KIADÁS

Lektorálta: Dr. habil. Fábíán Adrián PhD tanszékvezető egyetemi docens  
(Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi  
Tanszék)

Felelős kiadó: Tudatosan a Környezetünkért Egyesület (Dr. Hohmann Balázs)

ISBN 978-615-80220-5-7

Nyomdai munkák: Rill Dániel

Korrektúra: Hajdu Barbara

*A kötet kiadása az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának  
emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

## **Tartalomjegyzék**

### **I. rész – A hatósági eljárás változó ügyélfogalma**

#### **Civil szervezetek ügyféli jogállása**

I.	Bevezetés.....	7
II.	Fogalmi alapvetések.....	13
III.	Tételes jogi és szakirodalmi áttekintés.....	15
1.	A tételes jogi szabályozás.....	15
a.	A korábbi eljárásjogi törvények megoldásai.....	15
b.	Az ügyélfogalom jelentősége a hatósági eljárásjogban .....	18
c.	A Ket. személyi hatálya a társadalmi részvétel szempontjából .	20
d.	A megújuló szabályozás ügyélfogalma .....	27
e.	Gyakorlati alkalmazhatóság a megújuló ügyélfogalom tükrében .....	28
2.	A vonatkozó szakirodalom áttekintése .....	31
3.	Egyes országok vonatkozó eljárásjogi szabályai .....	32
a.	A német jogterület vonatkozó szabályozása .....	33
b.	Közép-Európa szabályozási modelljei.....	34
IV.	Jogalkalmazási tapasztalatok.....	35
1.	A vonatkozó bírói gyakorlat .....	35
2.	Az ombudsmani gyakorlat vizsgálata.....	41
V.	A civil szervezetek értesítésére vonatkozó adatbázis vizsgálata.....	45
VI.	Kérdőíves felmérések .....	49
3.	1. Lakossági felmérés.....	49
4.	2. Civil szervezetek felmérése .....	53
VII.	Összefoglalás, következtetések .....	59
Irodalomjegyzék az I. részhez.....		61
1.	Könyv, könyvfejezet.....	61

## Tartalomjegyzék

---

2.	Folyóiratcikk.....	62
3.	Internetes források.....	63
Felhasznált jogszabályok jegyzéke.....		64
1.	Törvény.....	64
2.	Kormányrendelet és - határozat.....	65
3.	Jogegységi határozat.....	65
4.	Bírósági és hatósági határozat.....	65
5.	Külföldi és Európai Unió jogforrások.....	65

### **II. rész - A társadalom bevonási lehetőségei a hatósági döntéshozatalba**

#### **A mediáció és az alternatív vitarendezés lehetőségei a közigazgatási hatósági eljárásban**

I.	Bevezetés.....	69
II.	Elméleti-történeti megközelítés.....	72
1.	Az alternatív vitarendezési metódusok alkalmazásának története.....	72
2.	A mediáció alapkonceptiója.....	74
3.	Kapocs magánjog és közjog között – az ADR módszerek megjelenése a közigazgatásban.....	79
4.	A mediatív és közvetítő lehetőségek alkalmazása hatósági eljárásban.....	80
a.	Horizontális dimenzió.....	80
b.	Vertikális dimenzió.....	82
III.	Szakirodalmi áttekintés.....	84
1.	A mediáció főbb jellemzői.....	85
a.	Vita békés, peren kívüli elintézése.....	85
b.	Egyszerűbb és gyorsabb eljárás.....	85
c.	Költségtakarékosság.....	86

## Tartalomjegyzék

---

d.	Külső, független és pártatlan személy bevonása .....	86
e.	Az eljárás keretszabályai jól lehatároltak .....	87
f.	Negatívumok .....	87
g.	Egyezség .....	88
2.	A nemzetközi szakirodalom vonatkozásai .....	88
3.	A hazai tervezési dokumentumok .....	90
a.	Magyary program .....	90
b.	Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 <sup>91</sup> .....	
c.	Közigazgatási bürokráciacsökkentés koncepciója .....	92
d.	Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény (Ákr.) szabályozási elvei .....	94
IV.	A mediáció és közvetítés alapjai a hatósági eljárás általános szabályaiban .....	95
1.	A mediáció és közvetítés alapjai a Ket. általános eljárásjogi szabályai között .....	95
a.	Egyezségkötési kísérlet és az egyezség jóváhagyása .....	95
b.	Hatósági szerződés .....	97
c.	Hatósági közvetítő eljárása .....	98
2.	Az általános közigazgatási rendtartás szabályai .....	101
a.	Egyezségkötési kísérlet és az egyezség jóváhagyása .....	101
b.	Hatósági szerződés .....	102
c.	Hatósági közvetítő eljárása .....	103
V.	A mediáció gyakorlata .....	104
1.	Az egyenlő bánásmód követelményéhez kapcsolódó eljárások .....	104
2.	Versenyfelügyeleti és egyéb kapcsolódó eljárások .....	106

## Tartalomjegyzék

---

3.	Médiafelügyeleti és hírközlési eljárások .....	108
4.	Gyámhatósági hatósági eljárások .....	109
VI.	Összefoglalás és következtetések.....	111
	Irodalomjegyzék a II. részhez.....	113
1.	Könyv, könyvfejezet.....	113
2.	Folyóiratcikk.....	114
3.	Internetes források .....	116
	Felhasznált jogszabályok jegyzéke.....	118
1.	Törvény.....	118
2.	Törvényjavaslat .....	118
3.	Kormányrendelet, Kormányhatározat .....	119
	Utószó.....	122

### 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.

Jelen kötet a változások egy szűk mezsgyéjének tanulmányozására vállalkozik, mely a hatósági eljárás társadalmi ellenőrzéséhez kapcsolódik, a területi korlátokra tekintettel nyilván annak csak egyes jól megragadható részleteire, amelyek azonban jellemzően meghatározzák az eljárások nyitottságát és átláthatóságát, s ezáltal ellenőrizhetőségét is.

A kötet első része a hatósági eljárás egyik kulcsintézményének, az ügyféli jogállásnak a segítségével elemzi az elmúlt évtizedekben kialakult hazai és nemzetközi joggyakorlatot és javaslatokat vett fel a napjainkban is élénken változó témához kapcsolódóan. Csak hazánkra koncentrálja, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény annak 2018. január 1-ei hatályba lépésével a jogalkotó nagy mértékű változtatásokat léptetett életbe a hatósági eljárás ügyféli jogállására vonatkozóan, amely alapjaiban változtathatja meg a társadalmi ellenőrizhetőség és átláthatóság szintjét az egyes eljárástípusokban.

A kötet második része a hatósági döntéshozatal társadalmiasításának lehetőségeire, az alternatív vitarendezés, az egyezségkötés hatósági eljárásban való hasznosíthatóságára és részben a hatósági szerződéskötés témakörére koncentrál. A globális fejlődési irányokat is figyelembe véve, a korszerű hatósági eljárás nem nélkülözheti nyilvánosság és helyi közösségek hatósági döntéshozatalba való kontrollált bevonását, mely hozzájárulhat az eljárás sikeréhez és jogkövetés magas szinten történő tartásához.

A Szerző bízik abban, hogy a jelen kötetbe foglalt gondolatok hasznos útmutatóul szolgálnak majd a hatósági eljárás társadalmi kérdéseinek tanulmányozása során, és hozzájárulnak a hatósági eljárás jó gyakorlatának kialakításához hazánkban és külföldön egyaránt.

A Szerző ezúton is köszöni Dr. Fábíán Adriánnak a kötet lektorálásába fektetett munkáját és kötet tartalmát képező témakörök mélyebb kimunkálásához való hozzájárulását Dr. Bencsik Andrásnak.

*Pécs, 2018. január*

*A Szerző*



I.

A HATÓSÁGI ELJÁRÁS VÁLTOZÓ ÜGYFÉLFOGALMA

CIVIL SZERVEZETEK ÜGYFÉLI JOGÁLLÁSA

## I. Bevezetés

Napjainkra, a közigazgatás átlátható működése<sup>1</sup>, ténykedésének jogi (jogszerűségi)<sup>2</sup> és társadalmi kontrollja alapvető követelménnyé vált. A közigazgatástól az utóbbi években egyre erősebb szakmai érdeklődés mellett várt nyitott jelleg<sup>3</sup> egyik megtestesülése az ügyféli jogállás kitágulása a közvetlen érdekelt felektől indulva a civil jelenlét biztosításáig a közigazgatási hatósági eljárásokban. A civil társadalom képviselőinek szerepvállalása eltérő módokon<sup>4</sup> valósulhat meg: az informális (lobbizás, tüntetés) fellépéstől a formális, akár partneri együttműködésig, s ennek egyik leágazásaként a hatósági eljárásban ügyfélként történő közreműködésig. Az ebben a folyamatban való részvétel tekintetében kulcskérdés, hogy milyen jogok és kötelezettségek illetik az egyes civil szereplőket, mivel ez alapjaiban határozza meg a részvétel jellegét, a fellépés hatásfokát.

Ennek tudatában az sem meglepő, hogy a civil szervezetek, illetve az ehhez hasonló formációk a világ számos országában részvételi jogosítvánnyal, s nem egy állam szabályozása szerint ügyféli jogállással rendelkeznek a közigazgatási hatósági eljárás során.

A hagyományos ügyfél-fogalom (amelyet hazánk irányadó eljárási törvényei is követtek) kibővítésével egyre gyakrabban jelennek meg e szereplők is az ügyfelek között, s e változások céljaiként jellemzően a civilek egyes szakterületeken és a helyi viszonyok tekintetében tapasztalható széles látókörét és autentikus tapasztalatát jelölik meg.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Pálné Kovács Ilona: Magyar Zoltán és a magyar közigazgatás. *Tér és Társadalom* 25.3, 2011, 178 o.

<sup>2</sup> Ivancsics Imre, Fábíán Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Budapest, Dialóg Campus kiadó, 2013. 44 o.

<sup>3</sup> Doornbos, Martion: Good governance: The rise and decline of a policy metaphor?. *Journal of Development Studies* 37.6, 2001. 101 o.

<sup>4</sup> Jenei György, Kuti Éva: Versenyképesség és civil szerepvállalás a közigazgatás és a közszolgáltatások fejlesztésében. *Vezetéstudomány* 42.1, 2011. 15-23 o.

<sup>5</sup> Stewart, Richard B.: Administrative law in the twenty-first century. *New York University Law Review* 78, 2003. 441-442 o.

Az általános közigazgatási hatósági eljárás törvények megalkotása óta szakmai-tudományos viták állandó sarokpontját jelenti a hatósági eljárásjogot szabályzó normák személyi hatályának, s azon belül az eljárás ügyfeleinek körét és jogállását, egyszóval az ügyfélfogalmat érintő kérdéskör<sup>6</sup>.

A szakmai vita mélysége, lezáratlansága nem véletlen – az ügyféli jogok kitágulásával<sup>7</sup> és azok tényleges érvényesülésének biztosítására való törekvéssel<sup>8</sup> egyre fontosabbá vált az elmúlt évtizedek során az ügyfélfogalom mind pontosabb lehatárolása, lehetőség szerinti kiterjesztése. A mindenkor hatályos eljárásjogi megoldások mind több gyakorlati problémát hoztak a felszínre, így az ügyféli jogállás és azt élvezők körének precíz szabályozása kiemelt jelentőségre tett szert.

Az ügyféli jogállás ugyanis rendkívül fontos mérföldkövet jelent a hatósági eljárás és emiatt a hatósági eljárásjog rendszerében: egyrészt garantálja és megszabja azon személyek eljárásban betöltött részvételének jogi kereteit, akik méltányolható, jogi szempontból is releváns érdekeik miatt szükségképpen részesei kell, hogy legyenek az eljárásnak. Másrészt azonban gátat jelent az olyan harmadik személyek számára, akiknek részvétele a hatósági eljárás alapvető céljait veszélyeztetné.

Optimálisan e jogintézmény alkalmazásával a közigazgatás szervei a hatósági eljárás biztonságát, hatékonyságát tudják garantálni, kevésbé szerencsés esetben e szabályok kifordításával érhetik el, hogy az eljárás egyes potenciális résztvevőit – bizonyos szubjektív, az eljárásjog dogmatikájába végsősoron nem illeszthető megfontolások alapján - kizárják az ügyféli jogállást élvező személyek köréből<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Ivancsics Imre, Fábíán Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Budapest, Dialóg Campus kiadó, 2013. 54 o.

<sup>7</sup> Józsa Zoltán: *Változó közigazgatás*. JATE Press Kiadó, 2011. 18 o.

<sup>8</sup> 1005/2003. (I.30) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról

Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Complex Kiadó, 2008. 405 o.

<sup>9</sup> Ld. pl. Pánovics Attila – Glied Viktor: *Cselekedj lokálisan – Társadalmi részvétel környezeti ügyekben*. Pécs, Publikon Kiadó, 2012.

Hohmann Balázs: *Civil szervezetek ügyféli jogállásban*. A magyarországi társadalmi szervezetek közigazgatási hatósági eljárásban való részvételének jellemzői. In: Koncz

A 2017. december 31-ig hatályos hatósági eljárásjogi törvényünk a korábbiakhoz képest rendkívül tág személyi hatállyal funkcionált<sup>10</sup> – néhány álláspont alapján az ügyfelek köre és eljárási jogaik tisztázása további kiterjesztést igényelne<sup>11</sup>.

A hatósági eljárásra vonatkozó joganyag újrakodifikálása - a megújuló, általános közigazgatási rendtartás megalkotására vonatkozó előterjesztések, jelentések és javaslatok vizsgálatával<sup>12</sup> - ismét aktuálissá teszi az ügyfél-fogalom értelmezését, az új eljárásjogi szabályozási megoldások értékelését, összehasonlítását a korábbi modellekkel.

Jelen tartalmi egység célja, hogy a civil szervezetek hatósági eljárásokban való részvételi jellemzőit és ennek társadalmi megítélését feltárja, ezzel segítve a területre vonatkozó, nyilvánosságra hozott információk körének bővülését és a fejlesztendő területek azonosítását, továbbfejlesztési szempontrendszer és javaslatokat adva a jogalkotó számára. A rész további céljának tekinthető, hogy a korábbi és a 2018. január 1-ével hatályba lépő, ügyféli körre és jogállásra vonatkozó hatósági eljárásjogi szabályokat elemezze, összehasonlítsa, értékelje azok gyakorlati alkalmazhatóságát és alkalmazásuk tapasztalatait, lehetséges következményeit.

---

István, Szova Ilona (szerk.): *A Tudomány szolgálatában: PEME IX. Ph.D. Konferencia*. Budapest, Professzorok az Európai Magyarországiért Egyesület 2014. 127-137 o.

<sup>10</sup> 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (továbbiakban: Két.), 15. §

<sup>11</sup> Pl. Gajdics Ágnes: *Ügyféli jogok érvényesítése* In: Pánovics Attila – Glied Viktor: *Cselekedj lokálisan – Társadalmi részvétel környezeti ügyekben*. Pécs, Publikon Kiadó, 2012. 172. o.

Móra Veronika, Kalas Görgy: *Ajánlások – Társadalmi részvétel a környezeti döntéshozatalban* In: *Ajánlások a részvétel fejlesztéséért*. Debrecen, SZÖVETSÉG a Közösségi Részvétel Fejlesztéséért Egyesület, 2010. 30-33. o.

<sup>12</sup> Tervezet az általános közigazgatási rendtartásról T/12233. számú törvényjavaslat 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. (továbbiakban Ákr. jelentés)

## II. Fogalmi alapvetések

A téma alaposabb vizsgálata előtt szükségesnek tartom néhány fogalom áttekintését, meghatározását a célból, hogy a munkában később használandó terminus technicusok tartalmát egzakt módon meghatározzam, s az előre definiált fogalmak segítségével mutassam be a vizsgált tárgykörre vonatkozó megállapításokat. A témára vonatkozó szakirodalomban és joggyakorlatban e fogalmaknak nagy jelentősége van, mivel adott esetben eldönthetik egy hatósági eljárás folyamatát, menetét, s akár annak felülvizsgálatát eredményezhetik.

- *Civil szervezet* – A kötetben civil szervezetek alatt az egyesülési jog alapján létrejött és működő civil szervezeteket<sup>13</sup> értjük, s ezen szervezetek közigazgatási hatósági eljárásban való ügyféli jogállásával foglalkozom. Természetesen elképzelhető, hogy a társadalom ezektől eltérő csoportosulásai<sup>14</sup> is hatást fejtenek ki egy hatósági eljárás menetére, de a téma gyakorlati vonatkozásainak döntő többsége a fenti szervezetekhez köthetőek<sup>15</sup>. Hozzá kell tenni, hogy az egyesülési jog alapvető szabályait meghúzó 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Etv). hatályba lépésével, a témára vonatkozó egyes ágazati jogszabályok módosításának köszönhetően az ügyféli jogállás rendszerint csak az egyesületeket illeti meg<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról, 2.§ (2)

<sup>14</sup> Például lakóközösségek, akik azonban a hatásterületi érintettség okán ügyféli jogállást gyakorolhatnak, igaz, hogy mindezt csupán egyénileg, s nem közösségként.

<sup>15</sup> Fejlett közigazgatásokban egyre nagyobb szerep jut a fent jelzett társadalmi csoportoknak is, ld. Polgár Zoltán: The correlations between condominium management and knowledge management, with particular regard to administrative connections In: Ács K. et. al. (szerk.): VI. *Interdiszciplináris Doktorandusz Konferencia 2017: Tanulmánykötet*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem, 2017. 427-435. o.

<sup>16</sup> Gajdics Ágnes: Ügyféli jogok érvényesítése In: Pánovics Attila – Glied Viktor: *Cselekedj lokálisan – Társadalmi részvétel környezeti ügyekben* Pécs, Publikon Kiadó, 2012. 172. o.

- *Közigazgatási hatósági eljárás* – A kötet jellemzően a közigazgatási hatósági eljárás<sup>17</sup> jellemzőivel foglalkozik, amellelt, hogy az ebben kimutatható tapasztalatok összegyűjtése végett vizsgálja az eljáráshoz kapcsolódó bírósági felülvizsgálatra vonatkozó joggyakorlatot és a tágabb témára, tehát a közigazgatási, állami tevékenységben való társadalmi részvételre vonatkozó szakirodalmat is.
- *Környezetvédelmi ügy* – A civil szervezetek illetve társadalmi szereplők részvételével megvalósuló hatósági eljárások legnagyobb részt a környezet védelméhez kapcsolódnak<sup>18</sup>, s emiatt kiterjedt joggyakorlat alakult ki azon hatósági ügyekre vonatkozóan, amelyekben a civil szervezetek ügyféli jogállást élvezhetnek. A környezetvédelmi ügy fogalma az egyik legvitatottabb kifejezés mind a jogszabályi tartalom, mind pedig a jogalkalmazói gyakorlat tekintetében, s ennek megfelelően a bírósági gyakorlatnak<sup>19</sup> kellett elvégezni a fogalom értelmezését a következetes jogalkalmazás érdekében. Ezek alapján elmondható, hogy napjainkra a környezetvédelmi ügy fogalma témánk szempontjából úgy határozható meg, hogy olyan hatósági eljárás alá kerülő ügy, amelyben a környezetvédelmi hatóság hatóságként eljár vagy szakhatóságként közreműködik<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (továbbiakban: Két.) 12. § (1) alapján minden közigazgatási hatósági ügy kapcsán indult eljárást ideértve.

<sup>18</sup> Ennek igazolását lásd alább.

<sup>19</sup> Lásd a bírói gyakorlatra vonatkozó fejezetben.

<sup>20</sup> Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Kovács András György (Szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, Complex Kiadó, 2013. 108-110. o. felhasználásával készített definíció.

### III. Tételes jogi és szakirodalmi áttekintés

#### 1. A tételes jogi szabályozás

##### a. A korábbi eljárásjogi törvények megoldásai

Annak ellenére, hogy már az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény<sup>21</sup> hatályba lépésekor lehetőség volt civil szervezetek ügyfélként való részvételére a közigazgatási hatósági eljárásban, s e gyakorlaton a jogszabályt módosító 1981. évi I. törvény<sup>22</sup> sem változtatott, az államigazgatási eljárási törvényeinek rendelkezései inkább a szocialista rendszerre oly jellemző elvi deklarációk voltak, mintsem fellépési lehetőséget, tényleges ügyféli jogosultságot adó jogszabályhelyek.

1957-ben, az első általános hatósági eljárásjogi törvény létrehozásakor igencsak más jogi, igazgatási, társadalmi környezetben került megalkotásra és alkalmazásra a hivatkozott törvény, mint amelyekkel napjaink közigazgatási tárgyú jogi normái találkoznak.

Az Et. (a kor körülményei alapján) modern, a jelenlegi szabályozásnak is az alapját képező<sup>23</sup> rendelkezéssel hozta létre az eljárási törvény személyi hatályát, tehát adta meg azt, hogy a jogszabály szerint kik vehetnek részt ügyfélként az államigazgatási eljárásban:

*„Ügyfél az a személy, állami szerv, társadalmi vagy gazdasági szervezet, amelynek jogát, jogos érdekét, vagy jogi helyzetét az eljárás tárgyát képező ügy érinti.”<sup>24</sup>*

Ennek ellenére mind az akkori<sup>25</sup>, mind pedig a jelenkori szerzők és koncepciók<sup>26</sup> bírálat alá vonták a fenti jogszabályi rendelkezést az alábbi jellemzői miatt:

---

<sup>21</sup> 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól, 1. § (5)

<sup>22</sup> 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről, 3. § (4)

<sup>23</sup> Sőt, a későbbiekben kifejtésre kerülő, megújuló szabályozással kifejezetten erős hasonlóságokat mutató szabályozásról volt szó.

<sup>24</sup> 1957. évi IV. törvény 1. § (5)

<sup>25</sup> Berényi Sándor, Martonyi János, Szamel Lajos: Magyar államigazgatási jog Általános rész. Budapest, Tankönyvkiadó, 1978. 372-374. o.

Szamel Lajos: Az ügyfél jogai és kötelességei az államigazgatási eljárásban. *Állam és Igazgatás*, 1959. 3. szám

<sup>26</sup> Ivancsics Imre, Fábíán Adrián: i.m. 54 o.

- a személy fogalma magába foglalta a továbbiakban felsorolt személyeket is, azokat külön nem lett volna szükséges említeni, ha rendelkeznek jogalanyiséggel,
- a jogi helyzet tartalmát tekintve lényegében jogra vagy jogos érdekre vonatkozik, felesleges szerepeltetése,
- hiába volt pontosan meghatározott a lehetséges ügyfelek köre, ha azok nem értesültek az eljárásról, s ezáltal nem tudtak abban részt venni.

A hatósági eljárás szabályait megreformáló 1981-ben megalkotásra kerülő jogszabály<sup>27</sup>, az Áe. már a módosításokat megélt verziót tartalmazta:

*„Ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Az ügyfél jogai megilletik azt a szervet, amelynek feladatkörét az ügy érinti.”<sup>28</sup>*

Érezhető, hogy az Et.-t ért számos kritika hibáit a jogalkotó igyekezett orvosolni, ennek megfelelően alkalmazásra került az – az egyébként ma is a hatályos ügyfélfogalom egyik, alapvető részét adó – hármas felosztás, amelyben a természetes személyek mellett a szervezetek is szerepelnek, jogi személyiséggel vagy anélkül, egyszerűsítve az Et. feleslegesnek tekinthető felsorolását, amely egyben bizonytalanságot is kelthetett, hogy a nagyobb kategóriát alkotó személy fogalmából milyen megfontolás alapján emelt illetve hagyott ki egyes személyeket és szervezeteket, szerveket.

Kikerült a jogi helyzet a szabályozásból, a fent már említett szempontokat követve, s szintén egyszerűsítésre, pontosításra került az a hatósági ügy, amely alapján az ügyfelek jogosulttá válnak az eljárásban való részvételre.

---

Kilényi Géza (szerk.): i.m. 405-406 o.

1005/2003. (I.30) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról 6.1.

<sup>27</sup> 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (továbbiakban: Áe.)

<sup>28</sup> Áe. 3. § (4) bek.



Ennek meghatározása és rendezése egyébiránt sokkal inkább a tárgyi hatályt meghatározó rendelkezések feladata, s ezért szerencsésebb azokkal együtt szabályozni.

Annak ellenére, hogy a fenti tényezők, mint jogtechnikai problémák kiiktatásra kerültek, továbbra sem oldódtak meg azok a hiányosságok/visszasságok, amelyek az ügyféli jogálláshoz rendelt jogok és kötelezettségek érvényesítését illette.

Az Áe. kimondta, hogy

*„A jogszabályban meghatározott esetben az eljárás megindításáról az ügyfelet értesíteni kell, a nagyszámú érdekeltet érintő eljárás megindítását pedig közhírré kell tenni.”<sup>29</sup>*

Mindezzel kapcsolatban kifejezetten nagy probléma volt, hogy a speciális eljárási törvények vagy nem készültek el vagy pedig nem írtak elő olyan értesítési kötelezettséget, amelynek a hatóság eleget kellett volna tennie a fenti szabályok alapján. Hasonlóképp történt a rendelkezés alkalmazása a nagyobb, jellemzően létesítmények engedélyeztetésénél, felülvizsgálatánál vagy valamely nagyhatású tevékenységgel (pl. szórakoztató hely üzemeltetésének engedélyezésénél a zaj- és rezgési hatások okán, jelentős volumenben ipari tevékenységet folytató üzem hatásterületén élő lakosságnál, stb.) kapcsolatos hatósági eljárásokban is.

Ez oda vezetett, hogy az egyébként rendkívül széles és mélyreható jogosítvánnyal rendelkező ügyfelek már csak a hatósági eljárás végén vagy akkor sem szembesültek azzal, hogy ügyfélé váltak, s ennek köszönhetően nem gyakorolhatták jogszabály adta döntésbefolyásolási – mondjuk ki: iratbetekintési, nyilatkozattételi, részvételi stb. – jogaikat, s adott esetben nem tudtak előzetesen eleget tenni olyan kötelezettségeiknek, amelyekre az eljárás későbbi szakaszaiban vagy a hatósági aktus után szükségük lett volna.

Nem véletlenül a jogállami garanciák teljes körű megvalósítására és az ügyfélbarát közigazgatás meghonosítására törekvő kodifikáció és az annak

---

<sup>29</sup> Áe. 13. § (2) bek.

nyomán megszülető új eljárásjogi törvény, a Ket. megfordította a gyakorlatot és minden esetben kötelezővé tette az értesítést, kivéve amennyiben azt jogszabály kizárja illetve néhány jól elkülöníthető esetben<sup>30</sup>. A közhírré tételt pedig felváltotta a hirdetményi úton való értesítés intézménye<sup>31</sup>, s az a lehetőség, hogy nagyszámú érintett esetén a hatóság hatósági közvetítőt vehet igénybe, aki segíti az ügyfelek és a hatóság közötti kommunikációt<sup>32</sup>.

### **b. Az ügyfélfogalom jelentősége a hatósági eljárásjogban**

A fentiekben felvázolásra kerültek az egyes konkrét személyi hatályra vonatkozó rendelkezések, a szabályozás módja, az azonban csak érintőlegesen, hogy az ügyfélfogalom precíz, körültekintő lehatárolása miatt kifejezetten nagy jelentőségű a hatósági eljárásokban.

A hatósági eljárás ügyfélkörének lehatárolását elsősorban azért tekinthetjük kulcsfontosságúnak, mert a jellemzően kétpólusú hatósági eljárás egyik alanyi pozíciójának, a laikus, jogi és egyéb, az ügy vonatkozásában döntő jelentőségű információkban jellemzően hiányt szenvedő, ennek okán érdekei képviselőre korlátozottan vagy csak segítséggel alkalmas ügyfelet érinti, s mélyen kapcsolódik azok eljárási jogosultságaihoz<sup>33</sup>. Amíg a jogszabályok által létrehozott, s ezáltal azok relatív védelmét élvező közigazgatási szerv eljárási képessége az eljárás alapvető, bemeneti kérdéseinek – joghatóság, hatáskör és illetékesség – tisztázása után kevésbé megkérdőjelezhető, addig az ügyfelek jogállása már közel sem ilyen egyértelmű. Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt az aspektust sem, hogy általános esetben az alapvetően kétpólusú viszonyban az egyik pólus, a hatóság állapítja meg az eljárásban az érdekelt fél ügyféli jogállását<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Ket. 29. § (3a), (4) bek.

<sup>31</sup> Ket. 28/D. §

<sup>32</sup> Ket. 41. §

<sup>33</sup> Ivancsics Imre, Fábíán Adrián: i.m. 57-58 o.

<sup>34</sup> Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Kovács András György (szerk.): Nagykomentár a közigazgatási eljárási törvényhez. Budapest, Complex Kiadó, 2013 94. o. Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.206/2011. számú ítélete

Annak ellenére, hogy a jogszabályok konkrét követelményeket adnak a hatóság kezébe, a hatóságnak mindig marad némi mozgástere az ügyfelek e minőségével kapcsolatban<sup>35</sup>.

Nyilvánvaló, hogy ez a mozgástér alapvető funkcióját tekintve sokkal inkább a méltányos eljárás megteremtése, az eljáráshoz kapcsolódó érdekét nehezen kimutatni tudó, de az eljárás tárgyában igencsak érdekelt felek jogállására lenne rendelve, de nem zárható ki, hogy a hatóság egy-egy kényesebb, s különösen a nagyobb érdekelti létszám mellett végbemenő eljárások során az eljárás megkönnyítésére használja. Annak ellenére, hogy ez a gyakorlat jogszabálysértő és szembemegy a törvény és az egész közigazgatási jog, sőt akár jogrendszer eredeti céljával még nem jelenti azt, hogy a tudományos vizsgálat során szem elől lehetne téveszteni<sup>36</sup>.

Az ügyféli jogállás kulcs a hatósági eljáráshoz<sup>37</sup>: az ügyfél ennek segítségével kapcsolódik össze azokkal az eljárási jogosultságokkal és kötelezettségekkel, amelyekkel ki tudja alakítani az eljárás során tevékenységét, érdekképviseletét.

Miután a bemutatott korábbi szabályozások, a korábban hatályos és jelenleg életbe lépő szabályozás koncepciójával egyetemben az ügyféli jogállás egyes részjogosultságait a törvények eltérő szakaszain, az egyes jogintézményekhez kapcsolódóan szabályozza, ezért a teljes eljárást meghatározhatja az ügyféli jogállás megléte vagy annak hiánya. Az egyes potenciális ügyfelek szempontjából is és a hatóságéból is, hiszen az ügyféli jogállással kapcsolatos problémák végső soron nagyon súlyos következményekkel, akár a hatósági eljárás megismétlésének<sup>38</sup> szükségével járhatnak az eljárási hiba okán.

Ennek megfelelően, amikor a jogalkotó döntést hoz az általános eljárásjogi szabályozás személyi hatályának körében, valójában arról dönt, hogy kik jogosultak érdekeik alapján az eljárás részeivé válva annak

---

<sup>35</sup> Különösen ld. alább a jelentősebb környezetvédelmi, természetvédelmi ügyekben tapasztalható módon.

<sup>36</sup> A későbbiekben a pályamunka még visszatér-e problémakör tárgyalására.

<sup>37</sup> Berényi Sándor, Martonyi János, Szamel Lajos: i.m. 373 o.

<sup>38</sup> Ket. 115. §

lefolyását, s ezen keresztül végkimenetelét is akár befolyásolni, s melyek azok az érdekeltek, akik ügyféli jogállás híján kiszorulnak az ügyfelek köréből, s korlátozott jogosítványokat érvényesíthetnek az ügy kapcsán.

**c. A Ket. személyi hatálya a társadalmi részvétel szempontjából**

Fontos áttekinteni a korábbi szabályozás legutolsó hatályban levő állapotát, hiszen e jogszabály teremtette meg az első igazi lehetőséget a társadalmi részvételre a hazai hatósági eljárás keretein belül.

A személyi hatály kérdését a Ket. alábbiak szerint rendezte 2004-ben:

*„(1) Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve - tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve - a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.*

*(2) Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásban ügyfél a hatásterületen levő valamennyi ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használója.*

*(3) Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtákra részletesebb ügyfélfogalmat állapíthat meg.*

*(4) Az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként (szakhatóságként) részt nem vevő hatóságot is, amelynek feladatkörét az ügy érinti.*

*(5) Meghatározott ügyekben törvény az ügyfél jogaival ruházhatja fel az érdekvédelmi szervezeteket és azokat a társadalmi szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.”<sup>39</sup>*

Látható, hogy az ügyfélkör meghatározás első része nem sokat változtatott az Áe. megközelítésén. Bővebb értelmezésre leginkább a jogi személyiség nélküli szervezet kérdésköre szorulhat, hiszen ennek a

---

<sup>39</sup> Ket. 15. § (Közlönyállapotban, 2004.XII.28.-én)

kategóriának a határai értelmezhetőek a legbővebben. Ide kerültek besorolásra, többek között:

- azok a gazdasági társaságok, akiknek jogi személyiségét a korábbi Ptk. nem teremtette meg<sup>40</sup>,
- azokat az elkülönült, valamilyen közös jellemző alapján csoportba vagy szervezetbe tömörült személyek körét, akiknek közös fellépésük sokkal indokoltabb volt, mint egyéni részvételük preferálása – pl. társasházi lakóközösségek<sup>41</sup>.

A Ket. alapvető ügyfelfogalma kiegészült a hatósági ellenőrzés alá vont és hatósági nyilvántartással érintkező ügyfelekkel is, ezzel jelezve, hogy a hagyományos hatósági eljárás mellett a Ket. nagyobb figyelmet fordított az atipikus hatósági jogviszonyok és szabályozásuk kérdéseinek tisztázására.

A közlőnyállapotú Ket. a (2) bekezdés keretében szerepeltette a hatósági ügy által érintett hatásterületi lakosság ügyféli jogállására vonatkozó rendelkezést. A nagyobb volumenű, tevékenység vagy létesítmény hatása alatt álló területen levő ingatlantulajdonosok és használók ügyfélle válását megkönnyítendő, a Ket. Kodifikációs Bizottság egyértelmű rendelkezést alkotott, amely összhangba hozta a Ket. ügyfelfogalmát és a vonatkozó európai és nemzetközi elvárásokat<sup>42</sup>. A Ket. közlőnyállapota az értelmező rendelkezések között tartalmazta a hatásterület fogalmát<sup>43</sup>, amely azonban a folyamatos, a Ket. novella<sup>44</sup> majd egy 2011. évi módosítás<sup>45</sup> hatására kikerült a törvényből és az ágazati jogszabályok között került meghatározásra. A Ket. novella hatására a rendelkezés a szakasz (3) bekezdésébe került az alábbi tartalommal:

*„Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak*

---

<sup>40</sup> A Szerző megjegyzi, hogy az új Ptk. hatályba lépésével már e szervezetek többsége is jogi személyiséggel lett felruházva a polgári jog általános szabályai alapján.

<sup>41</sup> Ld. Legfelsőbb Bíróság Kfv. II.37.242/2008/10. számú ítéletét.

<sup>42</sup> Ld. civil szervezeti ügyféli jogállásra vonatkozó részről említett nemzetközi dokumentumok

<sup>43</sup> Ket 172. § e) pont

<sup>44</sup> 2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról (a továbbiakban: Ket. novella)

<sup>45</sup> Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Kovács András György (szerk.): i.m. 101 o.

vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.”<sup>46</sup>

A szakasz alkalmazása során leggyakrabban az építésigazgatási ágazatban a távolabbi szomszédok ügyféli jogállásának megalapozásánál, s az egyes környezeti hatások által érintett személynek történt meg<sup>47</sup>. A szakasz kapcsán ki kell emelni, hogy a hatóság jellemzően a helyszíni szemle és a hatásterület megállapítása<sup>48</sup> után állapíthatta meg teljeskörűen a hatásterületi tulajdonosok és bejegyzett használók körét, s az ügyfelek ezután gyakorolhatták jogosítványukat teljeskörűen<sup>49</sup>.

A (4) bekezdés a hatóság, szakhatóság kérdéskörével foglalkozott, s a hatóság feladatköréhez kapcsolódóan rögzítette a szerv ügyféli jogállását. Annak ellenére, hogy az az esetkör, amelyben a hatóság a feladatkörébe eső ügyben nem járhat el, rendkívül ritka, de ez esetben is biztosított lehet részvétele az eljárásban az ügyféli jogállásnak köszönhetően. A jogalkalmazás számos esetben érintette a rendelkezés alkalmazhatósági kérdéseit a gyakorlatban, melynek eredményeként felsőbb bírósági határozatok, jogegységi határozatok is születtek az egyes hatóságok ügyfélképességével kapcsolatban<sup>50</sup>.

A civil szervezetek ügyféli jogosultságának expressis verbis módon történő megalkotását szintén e törvény (a továbbiakban: Ket.) és egy ugyancsak 2004-ben kiadott közigazgatási jogegységi határozat<sup>51</sup> végezte el. A jogegységi határozat kifejezetten környezetvédelmi szervezetek vonatkozásában teremtett egységes értelmezést a szervezetek ügyféllé

---

<sup>46</sup> Ket. 15. § (3) bek.

<sup>47</sup> Ld. pl. Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.671/2009/9. számú ítéletét

<sup>48</sup> Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Kovács András György (szerk.): i.m. 100 o.

<sup>49</sup> Kilényi (szerk.): i. m. 406. o.

<sup>50</sup> Ld. pl. 2/2004. KJE határozatot az önkormányzatok ügyfélképességével, amely megerősítette e testületek ügyféli jogállást illetve a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.177/2009/5. számú ítéletét

<sup>51</sup> 1/2004. számú KJE határozat

minősítését illetően: a környezetvédelmi ügycsoportban kiadott elutasító határozatok és szakhatósági állásfoglalások tekintetében ügyféli jogállást biztosított a szervezeteknek.

Ennek köszönhetően e szervezetek nemcsak azokban az ügyekben válhattak ügyféllé, ahol a környezetvédelmi hatóság elsőfokú szervként járt el, hanem azokban az esetekben is, ahol e hatóság a hatósági eljárásban szakhatóságként vett részt. A fenti határozatot egy újabb döntés árnyalta 2010-ben<sup>52</sup>, hatályon kívül helyezve azt. Az eljárások civil résztvevőinek kereshetőségi és perbe avatkozási jogával foglalkozó határozat egyértelmű követelményeket hozott azokra az esetekre, amikor már nemcsak ezen szervezetek hatósági eljárásban való részvételéről, hanem a hatósági eljárásban születő döntés bírósági felülvizsgálatáról van szó. Az első látásra ideálisnak tűnő jogszabályi környezetet teremtő szabályok alkalmazása azonban számos esetben visszaélésekhez, helytelen értelmezésekhez vezetett, és miután az esetek többségében ezáltal a szervezetek részvételi lehetősége lehetetlenedett el, ezért számos ügy vizsgálatra került az ombudsmani gyakorlat során is<sup>53</sup>.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás alapvető szabályait, határait megvonó jogszabály, – korábbi, azóta már nem hatályos, de a téma kifejtése szempontjából rendkívül fontos – Ket. lehetőséget biztosított bizonyos, jól körülhatárolható feltételek mellett az egyesületi jog által létrejött szervezeteknek arra, hogy ügyfélként az eljárásban részt vehessenek<sup>54</sup>, és ezáltal ügyféli jogokat gyakorolhassanak.

A Ket. egyik sarokköve volt, hogy az ügyben érdekelt szereplők, milyen jogokkal és kötelezettségekkel vehetnek részt az eljárásban, kik válhatnak az eljárásban fontos jogi és stratégiai helyzetet jelentő ügyféllé. A szabályozásán végigívelő ügyfélbarát közigazgatás elvének érvényesülésének is tekinthetjük azt, hogy az egyébként kevés információval

---

<sup>52</sup> 4/2010. számú KJE határozat

<sup>53</sup> Ezt részletesebben az ombudsmani gyakorlat vizsgálatával foglalkozó fejezetben vizsgáljuk.

<sup>54</sup> 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 15. §

rendelkező, az eljárás folyamatos követésére kevésbé alkalmas lakosság helyett az érdekében eljáró civil szervezetek léphetnek fel. Azonban szót kell ejteni a szabályozás nehézségeiről is, mivel nehezen volt meghatározható az a kör, akinek közvetlenül vagy közvetve jogos érdeke fűződik a hatósági eljárásban szereplő ügyhöz, s ez sok esetben e szereplőket képviselő szervezetek tekintetében is hatványozottan kimutatható. A jogilag méltányolható, figyelembe vehető érdek, amelyről a hatóság mérlegelési jogkörben dönt egyes ügyfelek tekintetében, még nehezebben állapítható meg az ezen érdekekből építkező civil szervezeti részvétel esetén.

A szervezetek konkrét jogorvoslathoz fűződő jogát éppen ezért ebben az esetben „konkrét hatásterületi érintettség és a működésben fennálló érdekelttség alapozza meg”<sup>55</sup>.

Az eljárásba kerülő szokásos ügyfelek a Ket. alkalmazásának idején – tehát azon személyek vagy szervezetek, akiknek jogát, jogos érdekét érintő ügyről van szó, vagy akikkel a hatóság ellenőrzés vagy nyilvántartás útján kerül kapcsolatba, valamint az egyes beruházások hatásterületén található ingatlanok tulajdonosai és jogszerű használói és a feladatkörük által érintett hatóságok – mellett ugyanis civil szervezetek is részt vehettek az eljárásban ügyfélként vagy az ügyféli jogok egy részének élvezőjeként. Ehhez azonban szükség volt arra, hogy az adott ügýtípusra vonatkozó ágazati jogszabály lehetővé tegye, hogy ezen – jellemzően alapjog-védelemmel vagy közérdek érvényre juttatásával foglalkozó – szervezetek ügyfelekké válhassanak. Speciális jogszabályi rendelkezés nélkül (a Ket. alapján) is megillette a szervezeteket a nyilatkozattételi jog, ha a fenti tevékenységgel foglalkoznak, bár e nyilatkozat nem köti azt a hatóságot, amely az ügyben eljár. A visszaélések elkerülése érdekében a Ket. kimondta, hogy a szabályszerűen értesített ügyfél jogai gyakorlását törvénnyel olyan feltételhez lehet kötni, hogy az alapeljárásban való részvétel (nyilatkozattétel vagy kérelem benyújtása) feltétele legyen a fellebbezési és felülvizsgálati eljárásokban való részvételnek.

---

<sup>55</sup> 4/2010. KJE határozat 2. bekezdés



A Ket. ezzel le is zárta a civil szervezetekre vonatkozó szabályozást, az igazi kérdés azonban ott volt és van jelenleg is, hogy mely területeken biztosított a szervezetek tényleges részvétele az eljárásokban és a szervezetek miként élnek e jogaikkal.

Az egyes ügyféli jogosultságokat biztosító ágazati jogszabályok közül kiemelkedik a 1995. évi környezetvédelmi törvény<sup>56</sup>, amely a környezetvédelmi érdekvédelemmel foglalkozó szervezetek részére biztosít beleszólást<sup>57</sup> a környezetvédelmi hatóság és szakhatóság eljárásaiba, azonban hozzá kell tenni, hogy a hatásterületi érdekeltiség szempontjából ez a törvény is hagyott olyan jogalkotási réseket, amelyeknek köszönhetően nem volt egységes a jogalkalmazás ezekben az ügytípusokban sem.

Nem meglepő, hogy ez a törvény jeleníti meg először a civil szervezetek ügyféli jogállását hazai jogterületen, mivel az 1960-70-es években kibontakozó globális környezetvédelmi mozgalom vívmányai hamar átültetésre kerültek a magyar joganyagba<sup>58</sup>. Már 1977-ben, egy törvényerejű rendelet<sup>59</sup> létrehozta az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatalt, amelyet a környezetvédelmi tárca jogelődjének tekinthetünk. Pár évre rá megalakultak az ágazatot ellenőrző felügyelőiségek is, s környezeti ügyekben információk hozzáférhetőségét, a nyilvánosság bevonását és a jogorvoslati jog biztosítását szorgalmazó 1998. évi Aarhusi Egyezmény is előzetesen éreztette hatását e területen. A Magyarországon 2001-ben kihirdetett<sup>60</sup> egyezmény számos ponton

---

<sup>56</sup> 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól, 98. § (1)

<sup>57</sup> A befolyásolás – s nem csak környezetvédelmi területen - ezekben az esetekben fellépési lehetőséget, illetve ügyféli jogálláson keresztül gyakorolt jogosítványokat jelent, amelyeket a következő oldalon részletezek.

<sup>58</sup> Mi sem bizonyítja jobban a terület dominanciáját a civil szervezetek eljárási részvétele során, minthogy napjainkban is a hatósági eljárásba bocsátkozó szervezetek döntő többsége környezetvédelmi érdekvédelemmel foglalkozik főprofilként.

<sup>59</sup> 1977. évi 23. tvr. a természetvédelemről szóló 1961. évi 18. törvényerejű rendelet módosításáról

<sup>60</sup> 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az

befolyásolta a hazai joggyakorlatot: a területre vonatkozó első KJE határozat figyelembe veszi és gyakorlatba ülteti át rendelkezéseit, és ezen a második határozat sem változtat. A felülvizsgálathoz folyamodó civil szervezetek részére pedig hivatkozási alapot teremtett kezdetben az eljárásba való bejelentkezés és a felülvizsgálati eljárásba való folyamodás során.

Az 1990-es évek második felében sorra jelentek meg más ágazatok hasonló jellegű szabályozásai, amelyek hol fellépési lehetőséget<sup>61</sup>, hol pedig ügyféli jogokat<sup>62</sup> említettek.

Kisebb megtorpanás után a 2000-es évek második felében a kereskedelmi érdekképviselői szervezetek<sup>63</sup>, a betegjogi szervezetek<sup>64</sup> és a nemdohányzók védelmét ellátó szervezetek<sup>65</sup> ügyféli jogállása is körvonalazásra került.

Fellépési lehetőség alatt jellemzően a hatóság felé történő jelzési és intézkedés kérésére irányuló, valamint perindítási lehetőséget értjük.

Az egyik legfontosabb terület azonban a civil szervezetek hatósági eljárásban való részvételével kapcsolatban az ügyféli státuszuk tartalma, jogosítványaik összessége. Megállapítható, hogy az egyes szervezeteket leginkább az iratbetekintési-, nyilatkozattételi- és jogorvoslatihoz való jog érinti, amely nem jelenti azt, hogy az eljárás tisztaságát, ellenőrizhetőségét, függetlenségét biztosító jogok és az eljárás eredményes lefolytatását biztosító kötelezettségek, ha nem is minden vonatkozásukban, de rájuk ne vonatkoznának. Kétségtelen azonban, hogy a civil szervezetek számára a fent említett jogosultságok közül az információkhoz való hozzáférés a leginkább, míg a jogorvoslati jog a legkevésbé érvényesülő a hazai

---

igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről

<sup>61</sup> 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről, 65. § (1) - jelzési, fellépési és intézkedés kérésére irányuló valamint perindítási lehetőség

<sup>62</sup> 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről, 46. § (2)

<sup>63</sup> 2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről, 8. § (1)

<sup>64</sup> 2006. évi XCVIII. tv. a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól, 18/A. § (3)

<sup>65</sup> 2008. évi XLVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól, 26. § (2)

körülmények között<sup>66</sup>. Az utóbbi években nyomon követhető jogalkotási irányvonal szerint is ez a jogosultság szenved el a legnagyobb korlátozásokat – gondoljunk csak a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások engedélyezési eljárásainak eltéréseire vagy a nehezen kimutatható, de a napi gyakorlatban tetten érhető helyi hatóságok „akadályaira” amit a civil szervezetek elé gördítenek az eljárás gyors és olcsó lefolytatásáért<sup>67</sup> (lehetetlen időpontban megrendezett közmeghallgatások, rövid határidők, kizáró fogalomértelmezések).

#### **d. A megújuló szabályozás ügyfélfogalma**

A magyar Kormány 2014-ben meghirdette a közigazgatásra vonatkozó eljárásjogi jogszabályok reformját, amelyek célját a bürokrácia csökkentésében és az igazságszolgáltatásba vetett közbizalom erősítésében jelölte meg<sup>68</sup>.

A Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia alapján az általános közigazgatási rendtartásról és a közigazgatási perrendtartásról szóló új törvények az ügyfelek ügyeinek gyorsabb és hatékonyabb elintézését, a közigazgatás szolgáltató jellegének erősítését, valamint az eljárások átláthatóbbá és egyszerűbbé tételét szolgálják.

A két évig tartó előkészítő munka eredményeképpen a Kormány 2016. szeptember 23-án nyújtotta be az általános közigazgatási rendtartásról (a továbbiakban: Ákr.) szóló törvényjavaslatát<sup>69</sup>, amelynek szövegtervezete (mely végül a végleges szöveggé vált) az alábbi megoldást alkalmazza a törvény személyi hatályának rendezésére:

---

<sup>66</sup> Móra Veronika, Kalas Görgy: Ajánlások – Társadalmi részvétel a környezeti döntéshozatalban In: *Ajánlások a részvétel fejlesztéséért*. Debrecen, SZÖVETSÉG a Közösségi Részvétel Fejlesztéséért Egyesület, 2010. 30-33. o.

<sup>67</sup> Fülöp Sándor: *A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008-2009*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010. 191-200. o.

<sup>68</sup> Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. Letöltve 2016. május 28-án, a [www.kormany.hu](http://www.kormany.hu) weboldaltól: [http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B4zigazgat%C3%A1s\\_fejleszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B4zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_pdf)

<sup>69</sup> T/12233. számú törvényjavaslat

„(1) Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.

(2) Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) ügyfélnek minősülnek.”<sup>70</sup>

A szabályozás első bekezdése megtartotta a Ket. anyagi jogias megközelítésű definícióját, s a megemlített atipikus eljárási típusok ügyfélkörain sem változtatott. A szakasz második bekezdése szintén osztja az elődök sorsát, e rendelkezés segítségével az ágazati jogszabályok emelhetnek be egyes személyi köröket a hatósági eljárás ügyféli körébe.

#### **e. Gyakorlati alkalmazhatóság a megújuló ügyfélfogalom tükrében**

Amennyiben arra keressük a választ, hogy milyen hatásokat fog eredményezni a Ket. által bevezetett, kibővített ügyfélkör lerövidítésre, egyszerűsítésre, az alábbi válaszokra juthatunk:

1. Formális értelmezésben az Ákr. ügyfélfogalma jelentősen lerövidült, s ennek lehet olyan ügyfélbarát hatása, hogy a rendtartásról szóló norma hosszának, bonyolultságának csökkentésével az állampolgárok jobban át tudják tekinteni a jogszabályt, ezáltal megnővekedhet a jogszabályi rendelkezésekkel való tudatosságuk szintje és az önkéntes jogkövetés mértéke is.
2. Matriális értelmezés során azonban nyilvánvalóvá válhat, hogy az Ákr. megvált a Ket.-be foglalt ügyfélfogalom három jelentős körétől, nevezetesen az ügyben nem hatóságként eljáró hatósági szerv, a hatásterületi lakosság és a civil szervezetek ügyféli jogállására vonatkozó részletszabályoktól.

A hatósági, szakhatósági ügyféli jogállásának hiánya kevésbé okozhat problémát, hiszen ezek a szervek feladatkörükön keresztül

---

<sup>70</sup> Ákr. 10. § (1)-(2) bek.

végső soron mégiscsak kapcsolva maradnak a hatósági eljárás tárgyát képező ügyhöz, az ügyféli jogállás ebben az esetben inkább kiegészítő jellegű volt.

3. A hatásterületi lakosságra vonatkozó jogszabályi rendelkezések hiányában e, korábban ügyféli jogállással rendelkező személyek a tulajdonukban vagy jogos használatukban álló ingatlant<sup>71</sup> érintő hatásokkal kapcsolatos hatósági eljárásokba nem tudnak időben bekapcsolódni, nem tudják jogainkat, jogos érdekeiket ott megfelelő formában képviselni, a hatósági eljárás végkimeneteléről, a hatóság intézkedéseiről és aktusairól rendszerint csak késve szereznek tudomást, azzal kapcsolatban fellépési lehetőségeik rendkívül korlátozottak. Ugyan az Ákr. személyi hatályát megfogalmazó szakasz második bekezdése nyomán az ágazati jogszabályok<sup>72</sup> megteremthetnék e személyi kör ügyféli jogállását, de ezek a jogszabályok – legalábbis jelenlegi állapotukban, tekintettel arra, hogy ezt a kérdést a Ket. megnyugtatóan rendezte – nem tartalmazzák erre vonatkozó konkrét rendelkezést illetve az ügyféli jogállásnak csak bizonyos korábban említett részjogosítványait (pl. fellépési, nyilatkozattételi jog) biztosítják az ügyféli jogállásból kiszorultak számára. Mindez már önmagában is alkotmányossági aggályokat vet fel, hiszen az Alaptörvény tulajdon védelmének<sup>73</sup> alapvető rendelkezéseivel futhat szembe.
4. Civil szervezetek ügyféli jogállásával kapcsolatban hasonlóan problémás a helyzet. A fent említett ágazati jogszabályok ugyan megteremtik a civil szervezetek részvételének alapvető kereteit a

---

<sup>71</sup> S ezzel együtt természetesen ingókat is értve, hiszen a hatások ezekre is kihatással lehetne.

<sup>72</sup> Pl. 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról

1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól  
1996. évi LIII. törvény a természet védelméről és egyéb ágazati jogszabályok a környezetvédelmi igazgatás területén

<sup>73</sup> Alaptörvény (2011. április 25.) XIII. cikk (1) bek.

Ket. civil szervezetek ügyféli jogállására vonatkozó szabályai nélkül is, de konkrét ügyféli jogállást ezek a jogszabályok sem biztosítanak a szervezetek számára, csak egyes ügyféli részjogosultságokat, s e részjogosultságok köre a fentiek alapján ágazatonként eltérő lehet.

Összességében elmondható, hogy a fent elemzett esetek tömeges előfordulására lehet számítani az Ákr. hatályba lépését követően. A felmerülő problémák azt mutatják, hogy miközben a Ket. egy-egy részletszabályának felhívásával rendezhető volt az egyes potenciális ügyfelek ügyféli jogállásának kérdése, addig az Ákr. jelentősen megnehezíti mind e személyek és szervezetek, mind pedig a jogalkalmazó szervek helyzetét, hiszen az ágazati jogszabályok adta lehetőség között kell tartania az egyes „kvázi” ügyfelek cselekményeit a hatóságnak. Az ilyen személyek és szervezetek egyes fontos részjogosultságokkal nem fognak rendelkezni, s a jogszabály adta kereteket várhatóan a közigazgatási szerv rugalmatlanságának, a hatósági eljárás merevségének fogják betudni.

Mindez azért különösen problémás, mert az új jogszabály megalkotásának alapvető indoka épp az lett volna, hogy a szabályok egyszerűsítésével még inkább ügyfélbaráttá és a folyamatosan változó körülményekhez könnyen alkalmazkodóvá tegye a hatósági eljárás menetét.

## 2. A vonatkozó szakirodalom áttekintése

A téma hazai szakirodalmára elmondható, hogy a különösen a 2000-es évek végén<sup>74</sup> és évtizedünkben volt aktív a szakirodalom ezen a területen, de a szerzők napjainkban folyamatosan dokumentálják kutatási és szakmai eredményeiket.

A munkák jellemzően a civil érdekképviseléssel, civil szakmai tevékenységgel foglalkozó műhelyek és szövetségek<sup>75</sup> keretei között születnek és a hazai tapasztalatokra épülő, de jellemzően kazuisztikus jellegű tézisekkel munkálják ki a témát. Sok esetben nem csak tudományos, illetve feldolgozó jelleggel születnek ezek a munkák, hanem a civil szektor önszervező jellegének kifejeződéseként<sup>76</sup>. Ritkábban felsőoktatási, kutatás-fejlesztési projektek eredményeiként is születnek a témával foglalkozó vagy azzal érintkező művek<sup>77</sup>.

A nemzetközi szakirodalom értékeléseként az alábbiak jelenthethők ki:

- a legtöbb szerző nem elkülönítetten foglalkozik a civil szervezetek, nem-kormányzati szervezetek [angolszász jogterületen NGO-k, német jogterületen NRO-k (Nichtregierungsorganisationen)] hatósági eljárásban való részvételével, hanem az állam és azon belül a kormányzat, valamint a civil (s az általa képviselt társadalmi csoportok) együttműködésének<sup>78</sup> egyik formájaként,
- több szerző a „nyitott”, átlátható, elszámoltatható, jogilag irányított közigazgatás, a demokratikus jogállamiság instrumentumának, kifejeződésének találja ezen szervezetek

---

<sup>74</sup> Breiner Ildikó: *A közigazgatás és a civil szervezetek kapcsolata*. Budapest, Szociális és Munkaügyi Minisztérium, 2008 9 o.

<sup>75</sup> Bendik Gábor, Berkli Zsuzsanna, Gajdics Ágnes Gabriella et al.: i.m. 9-67 o.

<sup>76</sup> Nosza Egyesület: *Képzési anyag a civil szervezetek működésének támogatására*. Budapest, Nosza Egyesület, 2014. 4-9 o.

<sup>77</sup> Boda Zsolt, Gulyás Emese: *A civilek és a vállalatok: a gazdaság társadalmi szabályozásáról*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem 2011. 29 o.

<sup>78</sup> Bingham, Lisa Blomgren, Tina Nabatchi, Rosemary O'Leary: *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.

Ebrahim Alnoor: *Accountability in practice: Mechanisms for NGOs*. *World Development* 31.5.2003. 813-829 o.

részvételét a hatósági, döntésre létrehozására irányuló eljárásban<sup>79</sup>,

- egyes szerzők folyamatszerűen tekintenek a civilek állami döntéshozatalban való részvétele és azon belül, a közigazgatási hatósági eljárásban való részvétel és az ügyféli jogállás kialakulásának folyamatára<sup>80</sup>: kezdetben csak állami, illetve civil törekvésből induló kooperációs gyakorlat az állami tevékenységek mind szélesebb körére kiterjed, s így természetesen a közigazgatási hatósági eljárást is eléri. A civil szervezetek részvételének indoka<sup>81</sup> ez esetben legtöbbször a közérdek képviselete, különböző jogterületek és jogok magasabb szintű érvényre juttatása (alapjogok, fogyasztó-, munka- és környezetvédelmi jog, személyiségi jogok), és a hatósági jogsértések megelőzése,
- több esetben megjelenik a szerzők honosságához vagy vizsgálati területéhez kapcsolódó országok közigazgatási gyakorlatának interpolálhatósága<sup>82</sup>, amely kiterjed az ügyféli jogokra, s így a civil részvételre is.

### **3. Egyes országok vonatkozó eljárásjogi szabályai**

Jelen kötet terjedelménél és jellegénél fogva nem vállalkozhat arra, hogy mindenre kiterjedő, átfogóan részletes elemzéssel szolgáljon külföldi eljárásjogi kérdésköröket illetően. Ennek ellenére a magyar jogrendszerrel hatást gyakorló jogrendszerek tekintetében elemzi ezen szabályozások alapvetéseit, amelyek összehasonlítási alapot és jó gyakorlatokat szolgáltathatnak a magyar jogalkotás és jogalkalmazás számára is.

---

<sup>79</sup> Kettl, Donald F.: The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review* 60.6. 2000. 488-497 o.

<sup>80</sup> Stewart, Richard B.: Administrative law in the twenty-first century. *New York University Law Review* 78, 2003. 437-460 o.

<sup>81</sup> Weisbrod, Burton Allen, Joel F. Handler és Neil K. Komesar: Public interest law: An economic and institutional analysis. *University of California Press*, 1978. 313-348 o.

<sup>82</sup> Stewart, Richard B.: US Administrative Law: A Model for Global Administrative Law?. *Law and Contemporary problems* 68.63. 2005. 63-108 o.



**a. A német jogterület vonatkozó szabályozása**

A magyar közigazgatási jogra nagy befolyást kifejtő német jogrendszer alapvető hasonlóságokat mutat a vizsgált területre vonatkozó hazai szabályozással kapcsolatosan.

Németország közigazgatási eljárási szabályait reguláló, 1977. január 1-étől hatályban levő VwVfG<sup>83</sup>, hasonlóan a magyar közigazgatási eljárásjogi törvényhez részvételi, ügyféli jogosultságot biztosít civil szervezetek számára<sup>84</sup>, amennyiben jogosultak erre (tehát hasonlóan a magyar rendszerhez, jogszabály kijelöli ezt a jogosultságot). A magyarnál szűkebb szavú, letisztultabb a szabályozás, amely a természetes és jogi személyek, illetve a hatóságokon túl expressis verbis nevesíti a civil szervezetek is a hatósági eljárás ügyfelei között a fenti kitétel alkalmazása mellett. A hatósági eljárásba bevonható szervezetek alatt a polgári jog szerint létrejött egyesületeket, a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket, valamint a hallgatói szervezeteket értik<sup>85</sup>.

Az osztrák AVG<sup>86</sup> a német mintához képest igen szigorúan szabályoz, s csak az ügyhöz közvetlenül kapcsolódó joggal vagy jogos érdekekkel érintett személyeket ismeri el ügyfélként, az ezektől független fellépési lehetőségét kizárja.

A környezet- és természetvédelmi eljárások azonban külön szabályozást élveznek, de ezek közvetlenül egy, a korábbiakban említett Aarhusi Egyezményt átültető Európai Unió's irányelv hatálya alá tartoznak<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz, 1976. 2003-ban jelentős átdolgozáson esett át, utolsó módosítása 2013. júliusában volt.

<sup>84</sup> VwVfG 11.§ 2.

<sup>85</sup> [http://www.anwalt24.de/rund-ums-recht/Beteiligtenfaehigkeit\\_Verwaltungsverfahren-d163829.html](http://www.anwalt24.de/rund-ums-recht/Beteiligtenfaehigkeit_Verwaltungsverfahren-d163829.html) (2018.01.02)

<sup>86</sup> Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991. 8.§

<sup>87</sup> 2003/35/EK irányelv

## **b. Közép-Európa szabályozási modelljei**

A hazánkat is magába foglaló földrajzi térségben a 2004. évben bekövetkező Európai Unió csatlakozások hatására<sup>88</sup> hasonló, de sok nemzeti vonást tartalmazó szabályozások jöttek létre civil szervezetek közigazgatási hatósági eljárásba való bevonásával kapcsolatban:

Csehországban a csatlakozás idején, 2004-ben kiadott eljárási törvény<sup>89</sup> alapján az általános ügyfél-fogalom mellett megjelenik a törvényi kijelölés általi ügyféli megjelölés is, amely jellemzően a környezet- és természetvédelmi érdekszervezetek részvételi jogát alapozza meg. A hatósági ügyszakhoz kapcsolódó keresetvédelmi, perbe avatkozási jogot az azt megelőző hatósági eljárásban való részvételhez kötik.<sup>90</sup>

Szlovákiában a közigazgatási eljárási törvény<sup>91</sup> külön bekezdésben említi a civil szervezetek ügyféli jogát, amelyet ugyancsak jogszabályi kijelöléshez köt a szabályozás. Kiemelendő, hogy a fenti országokban sokkal inkább európai uniós elvárásnak, mintsem a civil részvétel erősítését szolgáló tényleges intézkedéscsomagnak lehet tekinteni a szabályozások bevezetését, amelyet sok esetben, a csatlakozást követően korlátoznak, lerontanak ezek az országok. Ennek alapvető oka az, hogy az Unió felől a jogrendszerbe érkező jogintézmények és megoldások nem az adott tagállam demokratikus folyamatai alapján jöttek létre, s ezért sok esetben neheztelt a befogadásuk, alkalmazásuk. Az említett irányelv alkalmazásával hasonló problémák mutatkoznak.<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> Szegedi László: Az Unió jognak megfelelés dilemmái Közép-Európában az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének tükrében. *Pro Publico Bono* 2011/1. 2011. 57-76 o.

<sup>89</sup> Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád (2004. évi 500.sz közigazgatási eljárási kódex) 27. § (3)

<sup>90</sup> Milieu Ltd.: *Summary Report on the Inventory of EU Member States' Measures on Access to Justice in Environmental Matters*, Country Report for Czech Republic. 2007. 12. o

<sup>91</sup> 1967. évi 71. sz. törvény 14. cikk (2)

<sup>92</sup> Szegedi László: i. m. 72-75. o.

#### **IV. Jogalkalmazási tapasztalatok**

A téma teljes körű vizsgálatának érdekében a tételes jogi és szakirodalmi feltáráson túl igen nagy hangsúlyt kell fektetni a jogalkalmazás – tehát a közigazgatási hatósági- és a bírósági felülvizsgálati eljárások – jellemzőire is, mivel az ebből levonható tapasztalatok és következtetések jelenítik meg a téma gyakorlati vonatkozásait, a továbbfejlesztés lehetséges irányait.

A következőkben e célból elemzi a kötet a vonatkozó hazai bírósági gyakorlatot – amely megfelelően árnyalt képet ad az azt megelőző hatósági eljárási folyamatok jellemzőiről is –, valamint a társadalmi részvétel jellemzőit feltároló országgyűlési biztosi gyakorlatot is.

##### **1. A vonatkozó bírói gyakorlat**

A fenti jogegységi határozatokon túl természetesen a bírói gyakorlat is meghatározó jelentőségű a vizsgált téma szempontjából, s ez különösen a fenti jogegységi határozatok megszületése előtt volt kulcsfontosságú. Ennek legfőbb indoka az, hogy vitás esetben, végső soron a bíróságok döntése meghatározó az ügyféli jogosultság, a perindítási- és perbe avatkozási jog kérdésében.

A hatósági eljárásban keletkező jogvita eldöntésére vonatkozó hazai bírói gyakorlat egyik mintapéldája utóbbi évek egyik legnagyobb szakmai és társadalmi visszhangját kiváltó Zengő-Tubes ügy, amelyet a vizsgált témára vonatkozó átfogó jellegzetességei miatt röviden ismertetek a következőkben.

Az eredetileg 1993 márciusára visszavevethető ügy<sup>93</sup>, a 2001-es az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadások eredményeképpen felgyorsult. A nagyobb hatást kiváltó, közigazgatási hatósági eljáráson kívüli viták már a 2003. évtől jelentkeztek.

---

<sup>93</sup> Magyarország 1993. márciusában értesítette hivatalosan a NATO-főtitkárt hazánk szervezethez való csatlakozási szándékáról. Egy évvel később, 1994 első felében a NATO előirányozta felkérésében három Magyarországra telepítendő lokátor-állomás telepítését.

A demonstrációk és folyamatos közbeavatkozásoknak köszönhetően a civil összefogás elérte, hogy a Zengőn ne épüljön 3D állomás, azonban a lokátor-állomás új építési helye a Tubes lett<sup>94</sup>. Esetünkben azonban – formai és tartalmi jellemzői miatt egyaránt – az ügy legfontosabb folyamata a tubesi lokátor-állomás megépítéséhez szükséges építési engedélyezési eljárás. Az engedély kiadását eredményező elsőfokú építéshatósági ügyet<sup>95</sup> óriási média-, társadalmi- és politikai figyelem övezte, számos magánszemély és civil szervezet jelentkezett be az eljárásba ügyfélként, amelyet az építésügyi hatóság el is fogadott. A folyamatos tiltakozás, s annak ellenére, hogy az ügyfélként résztvevő szervezetek felhívták a hatóság és a kérelmező figyelmét a környezetvédelmi kötelezettségek elmulasztására<sup>96</sup>, az elsőfokú hatóság 2007. április 19-én kelt határozatában<sup>97</sup> megadta az engedélyt az építkezési tevékenység lefolytatására.

A határozat ellen több ügyfél is nyújtott be fellebbezést, s a másodfokú hatóság elé került az ügy. A Honvédelmi Miniszter határozatában<sup>98</sup> kisebb változtatások és kiegészítések kivételével helyben hagyta az elsőfokú határozatot, a megkérdozett másodfokú szakhatóságok közül csak a Nemzeti Hírközlési Hatóság Hivatala fogalmazott meg többletkövetelményeket. A határozatot 29 felperes támadta meg a Fővárosi Bíróság előtt, egyúttal kérve a korábbi határozatok végrehajtása felfüggesztésének elrendelését.

---

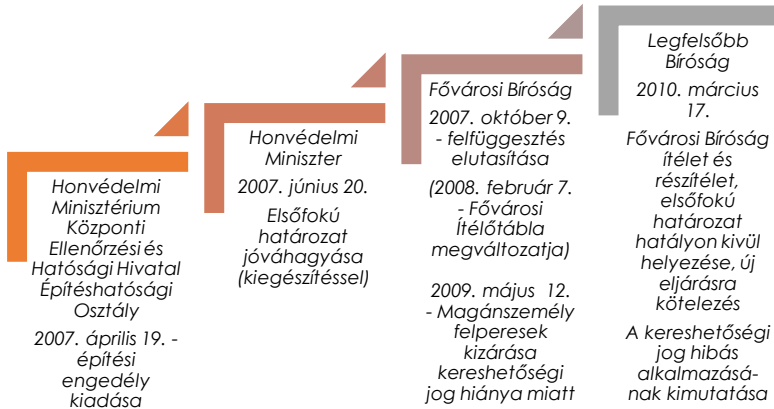
<sup>94</sup> Hozzáteve, hogy végül ezen a helyen sem épült lokátor-állomás, szintén jórészt a civil közbeavatkozásnak köszönhetően. A Tubesen tervezett létesítmény helye nem védett terület és korábban is helyett kapott itt két katonai torony. Ld. [http://nol.hu/belfold/tubes\\_uj\\_eljarasra\\_koteleztek\\_a\\_hm-et-587331](http://nol.hu/belfold/tubes_uj_eljarasra_koteleztek_a_hm-et-587331) (2018.01.02)

<sup>95</sup> Az építéshatósági ügyben a vonatkozó jogszabályok és az akkori Kormány döntése okán a Honvédelmi Minisztérium Központi Ellenőrzési és Hatósági Hivatal Építéshatósági Osztálya járt el.

<sup>96</sup> Az akkor hatályos 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet szerint egy olyan helyre épült volna a létesítmény, amely hidrogeológiai szempontból védett, s így csak különleges biztonsági és környezetvédelmi intézkedések segítségével lehetett volna fenntartani a beruházás környezetének épségét, állapotát.

<sup>97</sup> Honvédelmi Minisztérium Központi Ellenőrzési és Hatósági Hivatal Építéshatósági Osztálya 5/7/2007/ÉHO. határozat

<sup>98</sup> Honvédelmi Miniszter 168/13/2007. számú határozat



1. ábra – A Zengő-Tubes ügy lefolyása, figyelemmel az ügyféli jogállással kapcsolatos vonatkozásokra. (saját szerk.)

A Fővárosi Bíróság 2007. október 9-én kelt<sup>99</sup> végzésével elutasította a felperesek végrehajtás felfüggesztésének elrendelése iránti kérelmét. A végzés ellen a felperesek fellebbezéssel éltek. A fellebbezés folytán eljáró Fővárosi Ítéltábla 2008. február 7-én kelt végzésével<sup>100</sup> a Fővárosi Bíróság végzését megváltoztatta és elrendelte az alperes perbeli határozata végrehajtásának a per jogerős befejezéséig történő felfüggesztését.

A Bíróság 2009. május 12. napján részítéletet<sup>101</sup> hozott, amellyel számos magánszemély felperes keresetét elutasította, megállapítva, hogy nevezett felpereseknek nincs a perben az általuk megjelölt jogszabálysértések vonatkozásában keresetösségi joga. Mindezt azzal indokolta, hogy a felperesek egyike sem minősül a határozattal érintett ingatlan/ingatlanokkal közvetlen, vagy nem közvetlen szomszédnak, így érintettségükre a Ket. 15. § (1) bekezdése nem alkalmazható valamint, hogy a Ket. 15. § (2) bekezdése alapú hatásterületi ügyfélfogalom szerint sem állapítható meg a felperesek keresetösségi joga. A Ket. 15. § (5) bekezdése alapján – civil szervezetként - 2 felperes mentesült a részítélettel való kizárás

<sup>99</sup> Fővárosi Bíróság 10.K.33.033/2007/7. számú végzés

<sup>100</sup> Fővárosi Ítéltábla 4.Kpkf.50.061/2008/6. számú végzés

<sup>101</sup> Fővárosi Bíróság 10.K.33.033/2007/167. számú részítélet

alól. Vizsgálódásunk centrumát leginkább e részítélet ellen indított felülvizsgálati kérelmek jelentik, mivel az ezekről való döntés során meghatározó jelentőségű határozatokat bocsátott ki a Legfelsőbb Bíróság, annak ellenére, hogy ezek nem a civil szervezetek ügyféli jogállására, hanem magánszemélyek kereshetőségi jogára vonatkoztak, de a téma aspektusait árnyaló értelmezési gyakorlatot hoztak a jogos érdek mibenlétének, megítélésének kérdésében.

A felperesek a részítélet elleni felülvizsgálati kérelmükben arra hivatkoztak, hogy a Fővárosi Bíróság annak figyelmen kívül hagyásával utasította el kereshetőségi joguk hiányára alapítottan keresetüket, hogy ügyféli minőségüket az első fokon eljáró közigazgatási hatóság elismerte, illetve az általuk ügyfélként benyújtott fellebbezés folytán került sor az alperes másodfokú eljárására, emellett jogos érdekük figyelmen kívül hagyására utaltak, amely a lokátor építési területe illetve tevékenysége által kerültek veszélybe.

Az alperes ellenkérelmet nyújtott be a jogerős részítélet hatályában való fenntartására és a felperesi felülvizsgálati kérelmének elutasítására.

Végül a Legfelsőbb Bíróság a Fővárosi Bíróság ítélete és a kereshetőségi jogra vonatkozó részítélete elleni felülvizsgálati kérelmek alapján született, 2010. március 17-én kelt ítéletében új eljárásra kötelezte az elsőfokú építésügyi hatóságot, hatályon kívül helyezte a Fővárosi Bíróság és az elsőfokú hatóság döntését is. Az ítélet megállapította, hogy részítéleti döntés nem volt megfelelő, mert nem a keresetekben megállított jogszabálysértések megvizsgálása során jutott a kereshetőségi jog hiányát megállapító következtetésre a Bíróság. A Bíróság emellett pont arra a jogos érdek- illetve az érintettség hiányára alapította részítéletét, amelyek alapján a felperesek az alperes szervezetének saját, elsőfokú hatósági eljárásában részt vettek<sup>102</sup>. Ezt rendkívül kifogásolható álláspontnak tekinthetjük a Fővárosi Bíróság részéről, mivel a hatósági eljárásban való – ügyféli

---

<sup>102</sup> Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.629/2009/70.szám

jogállásban – történő részvétel már önmagában megalapozza a felperesi minőséget<sup>103</sup>, amely azonban nem jelent automatikus keresetőségi jogot is.

A Bíróság emellett úgy foglalt állást, hogy a felperesek Aarhusi Egyezményre való hivatkozása<sup>104</sup>, amelyben arra utalnak, hogy az Egyezmény 9. cikke alapján az alperes nem teljesítette megfelelően a környezetvédelmi ügyekben elvárt tájékoztatási kötelezettségét, alapos, s kifejti, hogy pusztán ezen az alapon sem lett volna helye a keresetek elutasításának a keresetőségi jog hiányában. A határozat kitér arra is, hogy mind az elsőfokú hatóság, mind pedig a Fővárosi Bíróság jogellenesen mellőzte a felperesek bizonyítási indítványait<sup>105</sup>, s megkérdőjelezhető az az eljárása<sup>106</sup> is, amelyben a Fővárosi Bíróság az Alkotmánybíróság gyakorlatában bevett szükségességi-arányossági teszt alapján döntött a hatósági eljárás jogszerűségéről.

Annak ellenére, hogy a Zengő-Tubes ügy csak egy, a területre vonatkozó számos eset között, mégis számos olyan vonást hordoz lefutását és eredményét tekintve, amely a civil szervezetek ügyféli jogállásával kapcsolatos esetekre<sup>107</sup> jellemzőek:

- a civil szervezetek – különösen országos hatókörű szervezetek székhelyükhöz képest más földrajzi terület által érintett ügyben – rendszerint nehezen kapcsolódhatnak be az elsőfokú hatósági eljárásba, s szereznek ott ügyféli jogosultságot. A 4/2010. KJE határozat óta javult a szervezetek helyzete, de az elsőfokú hatóságok még napjainkban is rendszeresen tagadják meg a szervezetektől az ügyféli jogállást<sup>108</sup>, amely miatt a szervezetek rendszerint fellebbezéshez és bírósági felülvizsgálathoz folyamodnak,

---

<sup>103</sup> Fábíán Adrián, Bencsik András: A Legfelsőbb Bíróság ítélete a Tubesre tervezett NATO-radar ügyében. *Jogesetek Magyarázata* 2010/4., 2011. 61 o.

<sup>104</sup> Legfelsőbb Bíróság: i. m. 21-22. o.

<sup>105</sup> Legfelsőbb Bíróság : i. m. 23-24 o.

<sup>106</sup> Legfelsőbb Bíróság: i. m. 11-12 és 15 o.

<sup>107</sup> Bendik Gábor, Berki Zsuzsanna, Gajdics Ágnes Gabriella et al.: i. m. : 9-68 o.

<sup>108</sup> Lásd ombudsmani gyakorlatot elemző fejezet.

- az elsőfokú hatóságok sok esetben még mindig nincsenek felkészülve a civil szervezetek bevonásával megvalósuló eljárásokra, idegenkedve, számos esetben az ügyféli jogállásból való kizárás lehetőségeit keresve „óvják meg” az eljárás folyamatát a civil szervezetek részvételétől<sup>109</sup>,
- az elsőfokú eljárásban megoldatlan problémák rendszerint nem kerülnek feloldásra a másodfokú hatósági eljárásba s továbbgyűrűzve bírósági felülvizsgálathoz vezetnek,
- a fenti probléma leggyakoribb oka sok esetben az úgynevezett „házon belüli jogorvoslat”, amelyben az első fokú hatóság és a felülvizsgálatot végző szerv egy közös szervezetrendszernek (pl. esetünkben minisztériumnak) a része, s ezáltal sokkal nehezebben hozható objektív szempontokon nyugvó, a felügyeleti szerv véleményét figyelmen kívül hagyó határozat az eljárás végén, mint egyéb esetekben<sup>110</sup>,
- mindez sok esetben a fellebbezési eljárási szakasz kiüresedéséhez, a hatósági eljáráson belül az érdemi jogorvoslati lehetőség hiányához vezet<sup>111</sup>,
- a bíróságra kerülő ügyek rendszerint végigjárják a bírósági jogorvoslati rendszer összes szintjét, köszönhetően annak, hogy az eljárásban rendszerint ellenérdekű civil szervezetek és kérelmező a másik fél javára döntő bírósági ítéleteket megfellebbezik<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> Bendik Gábor, Berki Zsuzsanna, Gajdics Ágnes Gabriella et al.: i. m. 9-21 o.  
Fülöp Sándor: A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa irodájának tapasztalatai In: Pánovics Attila – Giled Viktor: Cselekedj lokálisan – Társadalmi részvétel környezeti ügyekben Pécs, Publikon Kiadó, 2012 138 o.

<sup>110</sup> Kilényi Géza: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. Budapest, Complex Kiadó, 2009. 372-373 o.

<sup>111</sup> Fábrián Adrián, Bencsik András: A Legfelsőbb Bíróság ítélete a Tubesre tervezett NATO-radar ügyében. Jogesetek Magyarázata 2010/4., 2011. 62 o.

<sup>112</sup> Bendik Gábor, Berki Zsuzsanna, Gajdics Ágnes Gabriella et al.: i. m.: 11-21 o.



## 2. Az ombudsmani gyakorlat vizsgálata

Az országgyűlési biztos Alaptörvényben<sup>113</sup> és a jogintézményre vonatkozó jogszabályban<sup>114</sup> meghatározott feladata, hogy alapjogvédelmi feladatot ellátva, bármely személy indítványára vizsgálatot folytasson, s ennek eredményeképpen feltárja az állami szervek vonatkozásában, de jellemzően közigazgatásban felmerülő, alaptörvényben rögzített jogokat ért visszaosságokat.

Témánkat leginkább a jövő nemzedékek ombudsmanjának 2008 és 2012 között működése érintette, mivel ez az alkotmányos szerv – illetve annak feladatköre – kapcsolódott a környezet- és természetvédelem, valamint számos olyan területen zajló hatósági eljárások témaköréhez, amelyek az ügyféli jogállás szempontjából relevánsak.

Az ombudsmani gyakorlatot – annak éves jelentéseire és egyéb közleményeire tekintettel – elemezve a következő megállapításokat lehet tenni:

- az országgyűlési biztos fennállásának 7 éves időtartama során számos alkalommal találkozott társadalmi részvétellel, közigazgatási hatósági eljáráshoz kapcsolódó, s ezen belül a civil szervezetek ügyféli jogállását magába foglaló problémákkal<sup>115</sup>,
- a kezdetben jogalkotási problémának<sup>116</sup> tűnő gyakorlat átalakult a civil szervezetek ügyféli jogállása rejtett erodálásává<sup>117</sup>, először csak a kiemelt fontosságú beruházások vonatkozásában,
- a főként a gazdaságpolitikát érzékenyen érintő probléma odáig vezetett<sup>118</sup>, hogy 2008-ban, a Ket. első átfogó módosítását hozó 2008. évi CXI. törvény (továbbiakban Ket. novella) szigorította

---

<sup>113</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 30. cikk (1)-(2)

<sup>114</sup> 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról 1. § (1)

<sup>115</sup> Fülöp Sándor: A jövő nemzedékek országgyűlési biztosja irodájának tapasztalatai In: Pánovics Attila – Glied Viktor: *Cselekedj lokálisan – Társadalmi részvétel környezeti ügyekben*. Pécs, Publiikon Kiadó, 2012 137 o.

<sup>116</sup> Pontatlan, a jogalkalmazónak túl nagy teret engedő szabályok révén (ld. 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól, 98. § (1) túl határozatlan vonatkozásai, melyet Fülöp Sándor fent idézett munkájában elemez)

<sup>117</sup> Fülöp Sándor: *A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008-2009*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010 191-192 o.

<sup>118</sup> Fülöp: i. m.: 192 o. és 194-197 o.

volna az ügyféli jogállás megszerzésének feltételeit, s a civil szervezetektől közvetlen érintettséget várt volna el,

- az ombudsman problémásnak találta azt is, hogy a módosításnak köszönhetően a Ket. 15. § (6) alapján törvény előírhatja, hogy az eljárás későbbi szakaszaiban való részvétel feltétele az elsőfokú eljárásban való aktív részvétel (kérelem benyújtása vagy nyilatkozattétel)<sup>119</sup>. Ezzel ugyanis az ügyek százaiban, a legtöbb esetben jogosan érdekelt szervezetek kezét kötik meg, mert ezen szervezetek belátható módon nem tudnak minden hatósági eljárás elsőfokú eljárásában részt venni, s e szabály alkalmazásával a hatékony érdekképviselőt reális lehetőségét is megszüntetik,
- a problémák ismétlődnek a biztos gyakorlata során – rendszerint már az elsőfokú hatóság nem alkalmazza megfelelően a vonatkozó jogszabályi környezetet<sup>120</sup>, s ennek köszönhető a teljes hatósági eljárás problémássá válik, szinte biztosan bírósági felülvizsgálathoz vezet. Gyakori a hatóságok megfelelő erőforrásainak hiányából eredő kényszerű rangsoroláshoz köthető panasz, amely miatt a civil szervezetek megkereséseire adott válaszok késnek vagy meg sem történnek<sup>121</sup>.
- A feltárt adatok<sup>122</sup> szerint a vizsgált hatóságok mind eljárási kötelezettségeiket, mind eljárási alapelveknek megfelelő eljárás követelményét, mind a környezetvédelmi ügyek eljárásaira vonatkozó alapelveket megsértik és a tényállások bizonyításának, alakszerűségnek követelményeit sem teljesítik maradéktalanul eljárásuk során.

---

<sup>119</sup> Fülöp: i. m.: 197 o.

<sup>120</sup> Fülöp Sándor: *Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi fevékenységéről*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2011 138-141 o.

<sup>121</sup> Fülöp: i. m.: 143 o.

<sup>122</sup> Fülöp: i. m.: 142-159 o.

Ezek alapján az alábbi következtetéseket vonhatjuk le:

- annak ténye, hogy az ombudsman gyakorlata során találkozott ügyféli jogállással kapcsolatos panaszokkal, arra utal, hogy a területre vonatkozó jogalkalmazás nem problémamentes, s a problémák nem minden esetben kezelhetők a hagyományos fellebbezési, majd felülvizsgálati eljárás segítségével,
- a hatósági eljárás során számos probléma megmutatkozik, amelyek mind a vizsgált hatóságok szervezetét, mind pedig a jogalkalmazás minőségét érintik,
- a civil szervezetek ügyféli jogosultságának, részvételének visszaszorítása, majd ennek az eljárási törvényben való lecsapódása rendkívül negatív, rossz gyakorlatot megvalósító tendenciát mutat. A szervezetek részvételének kiszorítása nem objektív, kutatásokkal alátámasztott indokon alapul<sup>123</sup>, hanem egyfajta tévhiten, amely szerint az eljárás jelentősen bonyolódik (s ennek megfelelően hosszabbodik), ha abban a társadalmi részvétel is megvalósul,
- nagyrészt egyetérthetünk a biztossal abban a gondolatsorban, amely szerint a kormányzati ciklusokon átfelölő, visszaszorulás irányába ható tendencia nem egy és ugyanazon politikai koncepció része<sup>124</sup>, hanem az állami tevékenység és hatalom (értve itt beavatkozást a társadalmi és piaci viszonyokba) visszaszorulásaként értelmezhető, amelynek keretében egyre nagyobb szerepe van a piaci viszonyoknak a társadalom működésében. Kérdéses azonban, hogy hazánk tekintetében, napjainkra is alkalmazható ez az elképzelés, amikor a megváltozó politikai viszonyoknak köszönhetően erősödő állami szerepvállalás és felügyelet figyelhető meg. Emellett kérdéses továbbá az is, hogy a fent említett újbóli erősödés mellett ténylegesen tapasztalható

---

<sup>123</sup> Fülöp Sándor: A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa irodájának tapasztalatai In: Pánovics Attila – Glied Viktor: *Cselekedj lokálisan – Társadalmi részvétel környezeti ügyekben*. Pécs, Publikon Kiadó, 2012. 138 o.

<sup>124</sup> Fülöp: i. m.: 139-140 o.

nagyobb, hatékonyabb és haladó elvek mellett megvalósuló állami (s természetesen ezáltal a civil szervezetek részvételét magába integráló) kontroll<sup>125</sup>, amely a közigazgatási hatósági eljárások keretében is tetten érhető.

---

<sup>125</sup> Kerekes Sándor: A fenntartható fejlődésről válság idején. In: *Fenntartható Fejlődés, Élhető régió, Élhető települési táj*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2012. 30 o.

## V. A civil szervezetek értesítésére vonatkozó adatbázis vizsgálata

A hazai jogszabályi és szakirodalmi háttér figyelembevételével érdemes vizsgálni a civil szervezetek részvételi magatartását, jellemzőit is, mivel az alapvetően befolyásolja a szervezetek fellépési-, befolyásolási- és érdekérvényesítési lehetőségeit.

A téma vizsgálata azért is időszerű, mert miközben a jogalkotó teljes egészében kihagyta az Ákr. rendelkezései közül a civil szervezetek ügyféli jogállására vonatkozóakat, aközben a végrehajtási rendeletek szintjén jelenleg, az Ákr. hatálybalépését követően is hatályban van egy, az alábbiakban részletezett Kormányrendelet, amely biztosítja a civil szervezetek értesítését meghatározott hatósági eljárásokról. A korábbi szabályozás alapján rendkívül fontos szerepet betöltő értesítés szerepe így átalakulhat és abban az esetben is biztosíthatja a civil szervezetek értesülését az egyes, jellemzően nagy horderejű eljárásokról, amikor már ügyféli jogállásukat nem az általános, hanem az ágazati jogszabályok alapján illetve közvetlen érdekelttség alapján alapozzák meg.

Ennek megfelelően a civil szervezetek részvételi jellemzőinek egyik legplasztikusabb példája a 187/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet által létrehozott elektronikus adatbázis<sup>126</sup>, amely rendelet a közigazgatási hatósági eljárás megindulásáról szóló értesítés érdekében vezetett elektronikus adatbázis létrehozásáról és fenntartásáról szól.

Az eljárás megindításáról és az egyes eljárási cselekményekről a hagyományos értesítési formák mellett a civil szervezetek e rendszernek köszönhetően elektronikusan is értesülhetnek, feltéve, ha ügyfélkapus regisztráción keresztül bejelentkeznek az adatbázisba. A regisztráló szervezetek megjelölhetik az általuk figyelni kívánt ügytípusokat és földrajzi területet is.

---

<sup>126</sup> A Társadalmi Szervezetek Névjegyzékének is nevezett rendszerbe 2018 januárjáig 60 szervezet regisztrált.

Az értesítés kulcsfontosságú az eljárás, s így a civil szervezetek részvétele tekintetében: a korábbi szabályozási gyakorlatban (az Áe. szabályai alapján) ugyan univerzálisnak tűnt az értesítés intézménye az eljárási törvény irányából<sup>127</sup>, azonban az értesítést egyéb, jogszabályban meghatározott esetekhez kötötte a jogalkotó. Miután ezek a jogszabályok szinte kivétel nélkül figyelmen kívül hagyták az értesítési kötelezettség előírását, ezért a gyakorlatban az értesítések gyakran elmaradtak vagy az eljárás későbbi szakaszában érkeztek meg<sup>128</sup>.

A Ket. és az Ákr. is megfordítja a gyakorlatot, főszabály szerint minden esetben kötelezővé teszi a hatóság számára az értesítést. Ettől csak törvényi rendelkezés illetve az eljárási törvényben felsorolt kivételek<sup>129</sup> esetén lehet eltérni. Az elektronikus adatbázis vizsgálatából az alábbi tapasztalatok állapíthatók meg: a bejelentkezett szervezetek többsége akkor is országos vagy regionális szintű megfigyelési jogot kért saját szervezetének, ha tevékenysége, működési köre ezt nem feltétlenül kívánná meg. Számos szervezet csupán települési vagy megyei szinten fejtenek ki kimutatható vagy civil szervezetekről vezetett nyilvántartásokban megjelenő tevékenységet, de ennek ellenére akár teljesen más földrajzi térségek hatósági ügyeit is megfigyeli (18 eset).

A környezetvédelmi szervezetek dominanciája itt is nyomon érhető, 35 bejegyzés található a környezetvédelmi eljárások ügyfípusaira, s a legtöbb megfigyelés is erre a területre irányul, még olyan szervezetek esetében is, amelyeknek az Országos Bírósági Hivatal által vezetett Társadalmi Szervezetek Névjegyzéke alapján besorolása, illetve beszámoló alapján nem ez lenne a fő profilja (9 eset).

---

<sup>127</sup> 1981. I. törvény 13. § (2)

<sup>128</sup> 1005/2003. (I.30) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról 6.1.

<sup>129</sup> Ket. 29. § (4), Ákr. 104. § (3). Hozzá kell azonban fűzni, hogy az eljárás eredményességét veszélyeztető, a honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból jogszabályi rendelkezés által kizárt és egyéb kivételek további fogódzkodót adhatnak a jogalkalmazók számára a civil szervezetek kizárásakor, miután a jogalkotó a (4) bekezdés a) és b) pontjának megítélését (s ennek megfelelően feltehetően majd az Ákr. szerint is) a jogalkalmazó hatóság döntési jogkörébe utalja. Ld. Barabás Gergely, Baranyai Bertold, Kovács András György (szerk.): i. m: 251-253.

Elgondolkodtató és egyben elszomorító tendencia mutatkozik meg az eljárásban való részvétel, s az ott szerzett információk, tapasztalatok nyilvánosságra hozásával/ hozatalával kapcsolatban is. Annak ellenére, hogy egy-egy szervezet (különösen igaz ez a környezet- és természetvédelem területén tevékenykedő civil szervezetekre) havonta legalább 130-150 alkalommal kaphat értesítést a hatósági eljárások megindulásáról, illetve valamely eljárási cselekmény bekövetkeztéről, s számos szervezet kimutathatóan igen aktív az iratbetekintés és a nyilatkozattétel során, mégis kevés figyelmet szentelnek ennek nyilvános anyagaikban, honlapjukon az alábbi jellemzők alapján.

A mintegy félszáz szervezet közül 2018 januárjában 19 nem rendelkezett bármilyen formában elérhető honlappal, amelyen nyilvánosságra hozhatná egyes állásfoglalásait, az ügyre vonatkozó közérdekű információkat. Azok a szervezetek közül, akiről bármilyen elektronikus forrás elérhető (40 szervezet) – honlap, bírósági bejegyzés, újságcikk, stb. – csupán egy tucatnak szerepel a tevékenységei között elkülöníthetően a hatósági eljárásokban való részvétel, s csak tíz szervezet jelentetett meg hírei között az eljárásokban való részvételre utaló tartalmakat az elmúlt két év során. Mindössze 15 szervezet tesz említést éves, bíróságra benyújtandó, a pénzügyi beszámoló mellékletét képező közhasznúsági beszámolójában az eljárásokban folytatott tevékenységről.

Ezek alapján megállapítható, hogy annak ellenére, hogy a civil szervezetek legalább értesítés szintjén kapcsolatba kerülnek az egyes hatóságok eljárásaival, nagyrészt hallgatnak erről. A lehetséges okokra vonatkozó jellemzők feltárása végett az elektronikus adatbázisba található szervezeteket kérdőíves kutatás keretében kerestem meg, amelynek tapasztalatait a következő fejezet tartalmazza. Az azonban megállapítható, hogy ezen szervezetek szűkös erőforrásai, a hatósági eljárásoktól eltérő alaptevékenységgel való összhang megteremtésének dilemmái vagy adott esetben az elektronikus kommunikáció – a digitális írástudás – elemi ismereteinek hiánya is okozhatja a területen tapasztalható problémákat.

A legtöbb esetben elvárható lenne a minimális fokú nyilvánosság biztosítása a szervezetek részéről, mivel az eljárásokban végső soron a hatásterületi lakosság illetve az általuk képviselt szakterület egészének érdekeit képviselik, s az ügyekben tett állásfoglalásaik tekintetében, sok esetben csak a nyilvánosság rendelkezik némi „elszámoltató” szereppel.



## **VI. Kérdőíves felmérések**

### **1. Lakossági felmérés**

A fent vázoltak alapján biztonsággal kijelenthető, hogy a vizsgált területen nem bontakozott ki problémamentes gyakorlat a társadalmi csoportok, civil szervezetek hatósági eljárásban való részvételével kapcsolatban. Azt azonban nem szabad elfelejteni, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban résztvevő civil szervezetek e gyakorlatát nem csak az állam vagy az adott ügy lefolyásában érdekelték (legtöbbször beruházók) és a civilek között lehet értelmezni, hanem a civil szervezet és az általa képviselt és védett lakosság szempontjából is.

E kapcsolat vizsgálatát, a civil szervezetek hatósági eljárásban való részvételének társadalmi megítélését kívántam megfigyelni egy 2014-2015-ben on-line környezetben lefolytatott közvélemény-kutatási projektben<sup>130</sup>.

A kutatási projekt arra kereste a választ, hogy a kitöltők hogyan viszonyulnak a civil szervezetek közigazgatási hatósági eljárásban való részvételéhez, s miként ítélik meg ezen szervezetek eredményességét az ügy menete során.

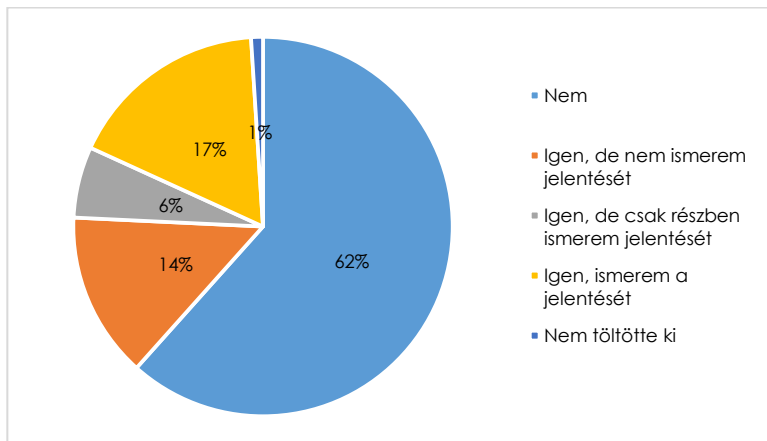
A kérdőív a viszonylag magas résztvevői létszám mellett közelít a reprezentativitás követelményeihez, mert a kérdőív anonimitás mellett felmérte a kitöltők korát, nemét, végzettségi és cím adatait is, amely közelít az országos átlaghoz.

A projekt tapasztalatainak felhasználhatóságát korlátozza az, hogy a Ket. szabályai által meghatározott környezetben valósult meg a felmérés.

A kérdőív érdemi részének első fele a hatósági eljárással kapcsolatos jogismeretet érintette. A kérdőív e része lényegében azt kívánta elemezni, hogy a kitöltők milyen mértékben vannak tisztában egy közigazgatási hatósági eljárás kereteivel, alapfogalmaival. A válaszadók mintegy 37%-a találkozott ügyeinek intézése során a Ket. elnevezéssel, s csupán negyedük vett részt az elmúlt három évben közigazgatási hatósági eljárásban.

---

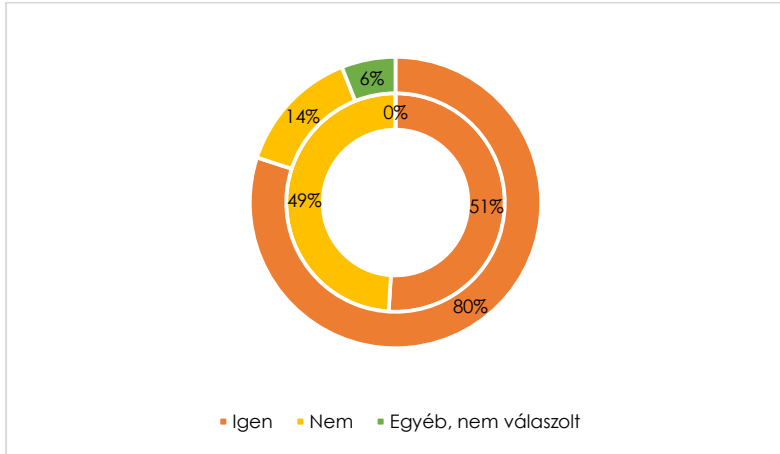
<sup>130</sup> A kérdőíves válaszfelvételben 550 fő vett részt, jellemzően a dél-dunántúli régióból, on-line kitölthető kérdéssoron keresztül.



2. ábra – A Két. rövidítésének és ezáltal fogalmának ismerete a kitöltők körében (saját szerk.)

A kitöltők leginkább ügyfélként, illetve tanúként, hatósági tanúként vettek részt az eljárásban.

A kérdőív következő üteme már a civil szervezetek ügyféli jogállásának megítélését vizsgálta, arra kereste a választ, hogy a kitöltőknek van-e információjuk arról, hogy civil szervezet meghatározott esetekben részt vehetnek, és ügyféli jogokat szervezhetnek a hatósági eljárásokban. Ahhoz ugyanis, hogy a társadalom tagjai helyesen meg tudják ítélni a civil szervezetek munkáját az adott területen, szükséges az erre vonatkozó jogismeret meghatározott szintje. E szerkezeti egység második kérdése az ügyféli jogállás elfogadottságával foglalkozott, arra kereste a választ, hogy a résztvevők helyesnek találják-e a szervezetek részvételének ezen, hatósági eljárásban megvalósuló formáját. A válaszadók mintegy fele volt tisztában azzal, hogy civil szervezetek meghatározott feltételek mellett részt vehetnek a hatósági eljárásokban ügyfélként, azonban 80%-uk helyesnek találta az ügyben való részvétel e formáját.

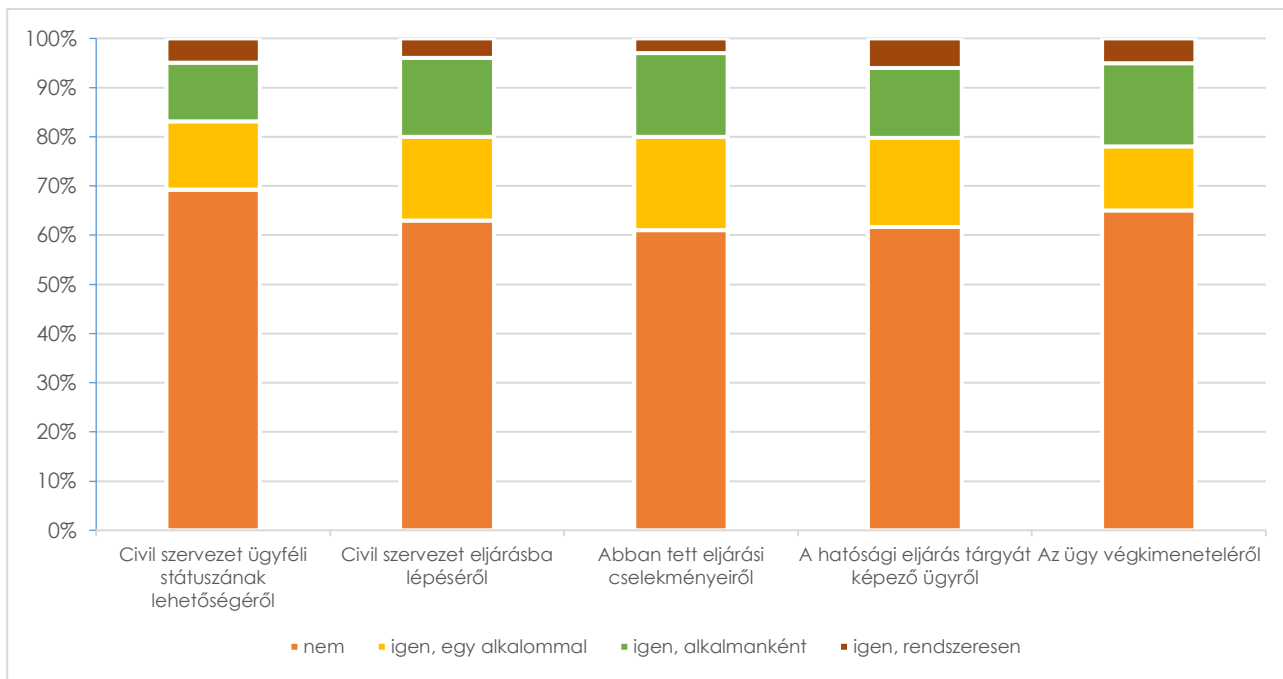


3. ábra – Az ügyféli jogállás ismertsége (belső kör) és elfogadottsága (külső kör) (saját szerk.)

Az értesítési adatbázisba bejelentkezett civil szervezetek tájékoztatási és közzétételi problémáinak területét igyekezett feltárni a kérdőív azon része, amely a civil szervezetek részvételével zajló hatósági eljárásokról kérdezte a válaszadókat.

Arra a kérdésre, hogy a válaszadó kapott-e korábban információt a civil szervezetek eljárásba lépéséről, abban tett cselekményeiről, magáról az eljárás tárgyát képező ügyről vagy az ügy végkimeneteléről, jellemzően nem (61-70%) vagy csak egy alkalommal (14-19%) volt a válasz.

Az információ forrása is nagy fontossággal bír: a válaszadók több mint harmada a médiából értesült az egyes eljárással kapcsolatos információkról, s csak 15%-uk, az eljárásban résztvevő civil szervezettől. A válaszadók jelentős részének (47%) véleménye alapján az eljárás részleteinek nyilvánosságra hozása a résztvevő civil szervezet feladatkörébe tartozna.



4. ábra – A „Kapott-e Ön már információt...” kérdések eredményei (saját szerk.)

A fenti adatok ellenére, a válaszadók több mint fele (56%) úgy érzi, hogy a civil szervezetek megfelelően végzik feladatukat az eljárás során (azonban közel harmaduk nem tudta megítélni a kérdést). A kitöltők háromnegyede mindezek ellenére sem, vagy csak megfelelő feltételek mellett (72%) engedné meg egy civil szervezetnek, hogy nem a szakterületéhez vagy érintetti köréhez tartozó ügyet befolyásoljon.

Kockázatokra tekintettel a válaszadók leginkább attól tartanak, hogy az eljárásban ügyfélként résztvevő szervezetek saját érdekükben befolyásolják az eljárást vagy megvesztegethetővé válnak. A válaszadók 72%-a szerint csak megközelítőleg vagy nem minden esetben fedik le a civil szervezetek által képviselt érdekek a hatásterületen élők/érintettek érdekeit, mindez felveti azt is, hogy a szervezetek ügyféli jogaikkal visszaélve, anyagi, kapcsolati vagy egyéb érdek miatt lépnek az eljárásba (41%). A válaszadók mintegy 63%-a szerint a civil szervezetek részvétele az eljárások időbeli elhúzódsát is okozhatják.

### **2. 2. Civil szervezetek felmérése**

A fentiekre tekintettel indokolttá vált a civil szervezetek közigazgatási hatósági eljáráshoz fűződő tapasztalatait is felmérni, hogy feltárhatóvá váljanak a hatósági ügyek információnak nyilvánosságra hozatalával és a részvételi jellemzőkkel kapcsolatos problémák indokai. Az adatokat elektronikus kérdőív formájában lettek összegyűjtve, a kérdőív 2014 végén minden, az értesítési adatbázisban megtalálható civil szervezet valamint az adatbázisban nem szereplő, de a területtel foglalkozó egyéb, országos hatókörű szervezet részére megküldtem<sup>131</sup>. A visszaérkező 25 kitöltött kérdőív<sup>132</sup> segítségével a következő jellemzőket lehet megállapítani e civil szervezetek közigazgatási hatósági eljárásban való részvételéről.

Az információk korlátozott felhasználhatóságáról az előző fejezetben megállapítottak jelen felmérés kapcsán is fennállnak.

---

<sup>131</sup> Összesen 50 szervezet részére került kiküldésre a kérdőíves felmérés.

<sup>132</sup> Az elektronikus rendszer automatikus ellenőrzési funkciónak köszönhetően mind a 25 visszaküldött kérdőív elemezhető adatokat tartalmaz, nem volt hibásan, hiányosan kitöltött példány.

A kérdőíves felmérésben résztvevő szervezetek nagyrésze környezetvédelmi tevékenységgel foglalkozik főprofilként (45%), de az oktatási (14%), kulturális (10%), településfejlesztési (10%) és jogvédő (8%) tevékenységet ellátó szervezetek is képviseltették magukat.

A résztvevők többsége települési illetve településközi működési területtel (összesen 55%) rendelkezik, de a megyei (24%) és az országos szint (20%) is jellemző. Ez kétirányú érdeklődést jelezhet az eljárásban: egyrészt a helyi érdekkel rendelkező szervezetek részt kívánnak venni a településüket, lakókörnyezetüket érintő hatósági ügyek eljárásaiban. Ezzel szemben a megyei, régiós és országos szinten tevékenykedő szervezetek inkább alapjog-védelem, az általános közérdek védelme, s az eljárási szabályok, ágazati előírások betartatása felől közelítenek a hatósági eljárásokhoz.

A szervezetek helyi jellegét, kisebb szervezetét igazolhatják a felmérés szervezetek humán erőforrásaira vonatkozó adatai is: a legtöbb szervezet (80%, 20 szervezet) háromnál kevesebb állandó alkalmazottal rendelkezik, s a megbízásokat és hasonló jogviszonyokat figyelembe véve is a többség (60%) 5 munkatársnál kevesebbel dolgozik együtt éves szinten. Meg kell azonban jegyezni, hogy civil szektor utóbbi években megfigyelhető forráscsökkenése<sup>133</sup> még az országos szintű szervezetek esetében is ekkora vagy akár kisebb dolgozói létszámot eredményezhet.

Mindez természetesen a teljes kutatás szempontjából döntő jelentőségű tényeket hordoz: a szervezetek alacsony létszámuknak köszönhetően sok esetben kisebb arányban tudnak a hatósági ügyekkel foglalkozni (65%), s mindez akár magyarázatul szolgálhat arra is, hogy e szervezetek adott esetben milyen indokokból nem teszik közzé a megszerzett információkat. A szektorra napjainkban jellemző „tűzoltászserű” tevékenység e területen is érvényesítheti hatását, s a szervezet jogszabályokból következő adminisztratív, s sok esetben – főként azon szervezeteknél ahol a hatósági ügyek megfigyelése mellett más, domináns

---

<sup>133</sup> A nonprofit szervezetek humán erőforrása. Statisztikai Tükör KSH 2014/79. 2014.

tevékenységek is érvényesülnek – az alaptevékenység ellátása elveheti az erőforrásokat a hatósági eljárásban való proaktív részvétel elől, így sok szervezet erőforrásai csupán az értesítések átolvasására (70%) és évente 1-1 eljárásban való részvételre alkalmasak.

Ebből kifolyólag, annak ellenére, hogy minden szervezet kapott már valamilyen formában értesítést közigazgatási hatóságoktól az eljárások megindulásáról és az abban való részvétel lehetőségeiről<sup>134</sup>, mindössze 18 szervezet (72%) vett már részt ténylegesen hatósági eljárásban. A szervezetek többsége (60%) 100 értesítésnél is többet kap kézhez havonta, jellemzően elektronikus formában (72%).

A szervezetek több mint fele (60%) évente átlagosan legfeljebb három eljárásban vesz részt ténylegesen. A maradék azonban jellemzően 10 ügyben vagy a felett vállal részvételt éves szinten. A helyi illetve kisebb szervezetek a fenti adatokkal korrelálva jellemzően kevesebb ügyben vesznek részt, az országos szervezetek több eljárásba kerülnek ügyfélként települési és településközi szinten dolgozó társaikhoz képest.

Az eljárásban tapasztalható problémák körében a civil szervezetek leggyakrabban az eljárásba való bejelentkezés problémakörét (12 eset) és a jogszabályi rendelkezések sok esetben határozatlan, s ezáltal visszajára fordítható jellegét (21 eset) jelölték meg. A civil szervezetek 40% találta csak elegendőnek a véleményezésre, beavatkozásra nyitva álló időtartamot, mely ismét kettős probléma határán mozog. A közigazgatási szerveknek és a kérelmezőknek is érdeke, hogy a hatósági eljárás egyszerűen és a lehetőségekhez mérten gyorsan bonyolódjon le, de ez – sem elméletileg, sem gyakorlatilag - nem jelentheti azt, hogy az ügyfélként résztvevő szereplőknek nem jut elég ideje az ügy iratainak áttekintésére, javaslatok megfogalmazására, a hatóság értesítésére. Ennek ellenére a gyakorlatban a civil szervezetek fenti adat alapján közel sem találja megfelelőnek a határidőket a hatósági eljárásban, s a maradék 60% 2/3 is csak általában jut elegendő időhöz a megfelelő mérlegelés megtételéhez.

---

<sup>134</sup> A kérdés kontrolljelleggel bírt: E kérdés segítségével kívántam lemérni, hogy azon szervezetekhez jutott-e el a kérdőív, amelyek a kérdőív igazi célcsoportját képezik.



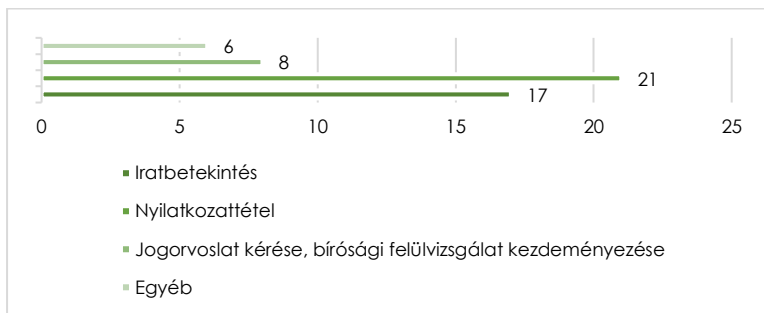
5. ábra - Problémák előfordulási aránya az összes szervezet vonatkozásában a közigazgatási hatósági eljárással kapcsolatban (saját szerk.)

Ennek alapján már predesztinálható a kérdőív következő adata: a résztvevők 68%-a elítéli vagy csak feltételekkel fogadja el a nemzetgazdasági érdekből kiemelt jelentőségű beruházások egyszerűsített és gyorsított hatósági eljárásának lehetőségét, hiszen ez még kisebb beleszólást engedélyez a szervezet számára a hatósági ügy menetébe.

Az eljárási cselekményekre tekintettel a következő megállapítások tehetőek: egy átlagos esetben a szervezetek 68%-a tekint be az ügy irataiba, 84%-a nyilatkozatot is tesz. A szervezetek 32%-a rendszeresen jogorvoslathoz is folyamodik az eljárások során.

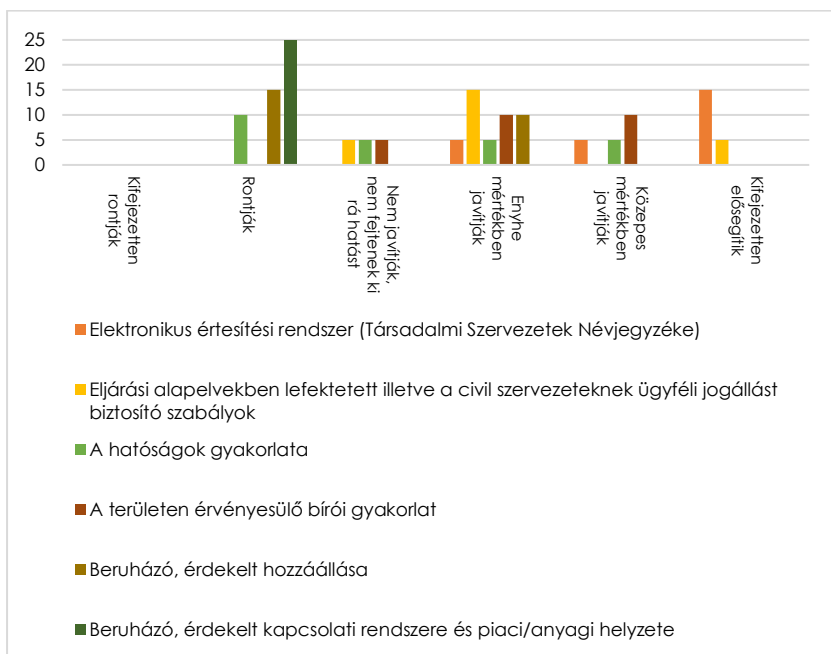


## Kérdőíves felmérések



6. ábra – Civil szervezetek eljárási cselekményeinek eloszlása (saját szerk.)

A civil szervezetek a felmérés keretében értékelték azokat az erőforrásokat és akadályokat, amelyek a hatósági eljárásokban való részvételüket befolyásolták. Az eredményeket az alábbi diagram szemlélteti:



7. ábra – Erőforrások és akadályozó tényezők a hatósági eljárásban való részvétel során (saját szerk.)

A fenti diagram alapján kijelenthetőek az alábbiak:

- az eljárásban való részvétel körülményeit – a civil szervezetek véleménye alapján – a beruházó kapcsolati rendszere, helyzeti jellemzői és hozzáállása érezhetően rontja, de a hatóságok hozzáállása, gyakorlata is negatív hatást fejt ki rá,
- az eljárási részvételt kifejezetten javítja az említett elektronikus értesítési adatbázis, valamint
- azon jogszabályok, tekintetében, amelyek körvonalazzák az ügyféli jogállást illetve annak jellemzőit, a civilek enyhe illetve kifejezett elősegítő hatást látnak, tehát az alapvető jogi szabályozás nem akadályozza az ügyféli jogállású részvételt<sup>135</sup>,
- a területen érvényesülő bírói gyakorlat vitatott megítélésű a kitöltők között, de enyhe pozitív hatás kimutatható.

---

<sup>135</sup> Fenntartva azon megállapítást, miszerint egyes jogszabályok céljuknak visszajára fordíthatóak rugalmas rendelkezéseik miatt (ld. 18o.). A kérdés tekintetében a civil szervezetek itt alapvetően a Ket. és a jogegységi határozatok egységére gondolhattak.

## VII. Összefoglalás, következtetések

A kötetben bemutatott jellemzők alapján egyértelműen kijelenthető, hogy nem alakult ki problémamentes joggyakorlat a civil szervezetek közigazgatási eljárásban való részvételével kapcsolatban. Mind a jogegységi határozatokat megelőző és azt követő bírói gyakorlat, mind az ombudsmani gyakorlat, mind pedig a szakirodalom számára vitás volt a részvétel jellege, az ügyféli jogok tartalma és ezek a közigazgatási és igazságszolgáltatási gyakorlatban való érvényesíthetőségi lehetőségei.

Minden jogszabály, de különösen az állampolgárokkal napi kapcsolatban levő közigazgatásra vonatkozó normák tekintetében nagy szerepe van annak, hogy az adott jogszabályi rendelkezés milyen személyi hatállyal bír, tehát milyen címzetti körre lehet majd alkalmazni. A közigazgatási hatósági eljárásban, ahol főszabály szerint a hatóság egyedi ügyben eljárva, jogszabályi keretek között, jogot és kötelezettségeket állapít, változtat vagy szüntet meg, még inkább nagyobb jelentősége van annak, hogy kik azok, akik az ügyféli jogállás keretében a hatósági eljárás részeseivé válhatnak, s ezáltal gyakorolhatják az eljárásjogi rendelkezéseket meghatározó jogszabály által biztosított jogokat és kötelezettségeket.

Éppen ezért nagy felelőssége van abban a jogalkotónak, sőt a jogszabálytervezetet összeállító személyeknek és bizottságoknak, hogy miként határozzák meg a hatósági eljárás személyi hatályát. A hatósági eljárások szempontjából mennyiségileg marginálisnak tűnhet a jogalkotó számára egy-egy ügytípusban azon ügyfelek száma és jelenléte, akik a közigazgatási rendtartás szabályai alapján már nem élveznék az ügyféli jogállás lehetőségeit. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy a hatásterületi lakosság, illetve a civil szervezetek fellépésének bizonyos jól lehatárolható ügycsoportokban kiemelt, s egyben közérdek érvényre juttatására is irányuló szerepe van, s ebben egyezik mind a hatályos, mind pedig a megújuló jogszabály alapvető céljaival és rendeltetésével. E szereplőknek kétség kívül jelen kell lenniük a hatósági eljárás során, részvételük egy jogállamban nem mellőzhető.

Napjainkra elmondhatjuk, hogy a civil szervezetek közigazgatási hatósági eljárásban való részvételének jogszabályi feltételei alapvetően adottak lennének, az azonban már korábban sem jelenthető ki ilyen biztonsággal, hogy az ügyféli jogállás megítélésére vonatkozó hatósági és bírói gyakorlat konszenzusos nyugvópontra került volna. Az általános közigazgatási rendtartás rendelkezései, szabályozási megoldása még tovább ront ezen, a hatóságok mérlegelésére bízva az ügyféli jogállás kérdését, kevesebb jogszabályi „kapaszkodóval” mint korábban. Továbbra is kérdésesnek tekinthetjük, hogy kielégítőek-e a Kúria jogegységi határozatai – akár nem a jogegységi határozat vizsgálati körébe volt, a környezetvédelmi szakigazgatástól eltérő, de ügyféli jogokat biztosító területeken.

Az is egyértelműen kimutatható, hogy a felmérésben résztvevő, hatósági ügyekkel foglalkozó civil szervezetek számos problémával küzdenek, s jelentősen eltérő tulajdonságaik egyedi szabályozást kívánnak meg a jogalkotótól, minden olyan területen, ahol tevékenységük dominánsnak tekinthető. Miután hatósági eljárások ügyféli jogállása ilyen területnek minősül, megkívánható, hogy a terület szabályozása és jogalkalmazói kezelése a szervezetek adottságaihoz, non-profit jellegéhez kapcsolódóan megfelelően rugalmas legyen a sok szereplős modellnek megfelelő, több szempontrendszer figyelembe vevő, de hatékony és gyors hatósági eljárás érdekében.

Mindazonáltal e rugalmasság nem válhat visszaélések táptalajává, a kérelmezők tisztességes eljáráshoz való joga megköveteli, hogy határokat húzzunk a hatósági eljárás résztvevői előtt. Az ideális határvonal megtalálásához kulcsfontosságú lenne precíz, a határokat megvonó jogszabályi keret vagy amennyiben ilyen nem áll rendelkezésre felsőbbbírói döntés, amely elősegíti a vonatkozó jog egységes alkalmazását.

## **Irodalomjegyzék az I. részhez**

### **1. Könyv, könyvfejezet**

Barabás Gergely, Baranyi Bertold, Kovács András György (szerk.):  
Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez. Budapest, Complex  
Kiadó, 2013

Bendik Gábor - Berki Zsuzsanna - Gajdics Ágnes Gabriella et al.: A civilek  
részvételével zajló környezeti ügyek legfontosabb problémái. Budapest,  
EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, 2009

Berényi Sándor, Martonyi János, Szamel Lajos: Magyar államigazgatási jog  
Általános rész. Budapest, Tankönyvkiadó, 1978

Boda Zsolt – Gulyás Emese: A civilek és a vállalatok: a gazdaság társadalmi  
szabályozásáról. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem 2011

Breiner Ildikó: A közigazgatás és a civil szervezetek kapcsolata. Budapest,  
Szociális és Munkaügyi Minisztérium, 2008

Fülöp Sándor: A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója  
2008-2009. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010

Fülöp Sándor: Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010.  
évi tevékenységéről. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2011

Gajdics Ágnes: Ügyféli jogok érvényesítése In: Pánovics Attila – Glied Viktor:  
Cselekedj lokálisan. – Társadalmi részvétel környezeti ügyekben Pécs,  
Publikon Kiadó, 2012

Hohmann Balázs: Civil szervezetek ügyféli jogállásban. A magyarországi  
társadalmi szervezetek közigazgatási hatósági eljárásban való részvételének  
jellemzői In: Koncz István, Szova Ilona (szerk.): A Tudomány szolgálatában:  
PEME IX. Ph.D. Konferencia. Budapest, Professzorok az Európai  
Magyarorszáért Egyesület, 2014

Ivancsics Imre, Fábíán Adrián: Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban.  
Budapest, Dialóg Campus kiadó, 2013

Józsa Zoltán: Változó közigazgatás. JATE Press Kiadó, 2011

Kerekes Sándor: A fenntartható fejlődésről válság idején. In: Fenntartható  
Fejlődés, Élhető régió, Élhető települési táj. Budapest, Budapesti Corvinus  
Egyetem, 2012

Kilényi Géza (szerk.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve. Complex Kiadó, 2008

Kilényi Géza: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. Budapest, Complex Kiadó, 2009

Móra Veronika – Kalas Görgy: Ajánlások – Társadalmi részvétel a környezeti döntéshozatalban In: Ajánlások a részvétel fejlesztéséért. Debrecen, SZÖVETSÉG a Közösségi Részvétel Fejlesztéséért Egyesület, 2010

Nosza Egyesület: Képzési anyag a civil szervezetek működésének támogatására. Budapest, Nosza Egyesület, 2014

Weisbrod, Burton Allen, Joel F. Handler és Neil K. Komesar: Public interest law: An economic and institutional analysis. Univ of California Press, 1978

## **2. Folyóiratcikk**

Bingham, Lisa Blomgren, Tina Nabatchi, Rosemary O'Leary: 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.

Doornbos, Martin: Good governance': The rise and decline of a policy metaphor?. Journal of Development Studies 37.6, 2001, 93-108 o.

Ebrahim, Alnoor: Accountability in practice: Mechanisms for NGOs. World Development 31.5.2003. 813-829 o.

Fábián Adrián, Bencsik András: A Legfelsőbb Bíróság ítélete a Tubesre tervezett NATO-radar ügyében. Jogesetek Magyarázata 2010/4., 2011. 59-63 o.

Jenei György, Kuti Éva: Versenyképesség és civil szerepvállalás a közigazgatás és a közszolgáltatások fejlesztésében. Vezetéstudomány 42.1. 2011. 15-23 o.

Kettl, Donald F.:The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. Public Administration Review 60.6. 2000. 488-497 o.

Pálné Kovács Ilona: Magyar Zoltán és a magyar közigazgatás. Tér és Társadalom 25.3 2011. 173-179. o.

Stewart Richard B.: Administrative law in the twenty-first century. NYUL Rev. 78, 2003. 437-460 o.

Stewart, Richard B.: US Administrative Law: A Model for Global Administrative Law?. Law and contemporary problems 68.63. 2005. 63-108 o.

Szamel Lajos: Az ügyfél jogai és kötelességei az államigazgatási eljárásban. *Állam és Igazgatás*, 1959. 3. szám

Szegedi László: Az Uniós jognak megfelelés dilemmái Közép-Európában az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének tükrében. *Pro Publico Bono* 2011/1. 2011. 57-76 o.

### 3. *Internetes források*

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%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncept%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf>

(2018.01.02.)

Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020.

[http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s-fejleszt%C3%A9si-strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s-fejleszt%C3%A9si-strat%C3%A9gia_.pdf)

(2018.01.02.)

Tubesi radar: minden kezdődik előlről.

[http://nol.hu/belfold/tubes\\_uj\\_eljarasra\\_koteleztek\\_a\\_hm-et-587331](http://nol.hu/belfold/tubes_uj_eljarasra_koteleztek_a_hm-et-587331)

(2018.01.02.)

Beteiligtenfähigkeit – Verwaltungsverfahren

[http://www.anwalt24.de/rund-ums-recht/Beteiligtenfaehigkeit\\_Verwaltungsverfahren-d163829.html](http://www.anwalt24.de/rund-ums-recht/Beteiligtenfaehigkeit_Verwaltungsverfahren-d163829.html)

(2018.01.02)

## **Felhasznált jogszabályok jegyzéke**

### **1. Törvény**

1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól, 1. § (5)  
1977. évi 23. tvr. a természetvédelemről szóló 1961. évi 18. törvényerejű rendelet módosításáról

1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről, 3. § (4)  
1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól, 98. § (1)

1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól, 98. § (1)

1996. évi LIII. törvény a természet védelméről, 65. § (1)

1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről, 46. § (2)

2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 15. §

2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről, 8. § (1)

2006. évi XCVIII. törvény a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól, 18/A. § (3)

2008. évi XLVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól, 26. § (2)

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

2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról, 2.§ (2)

T/12233. számú törvényjavaslat

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról



## **2. Kormányrendelet és - határozat**

123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízelétesítmények védelméről

1005/2003. (I.30) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról

314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról

187/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet a közigazgatási hatósági eljárás megindulásáról szóló értesítés érdekében vezetett elektronikus adatbázis létrehozásáról, vezetéséről, valamint az adatbázis alapján történő értesítésről

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

## **3. Jogegységi határozat**

1/2004. számú KJE határozat

2/2004. KJE határozat

4/2010. számú KJE határozat

## **4. Bíróági és hatósági határozat**

Honvédelmi Minisztérium Központi Ellenőrzési és Hatósági Hivatal  
Építéshatósági Osztálya 5/7/2007/ÉHO. határozat

Fővárosi Bíróság 10.K.33.033/2007/7. számú végzés

Fővárosi Bíróság 10.K.33.033/2007/167. számú részítélet

Fővárosi Ítéltábla 4.Kpkf.50.061/2008/6. számú végzés

Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.629/2009/70.szám ítélet

## **5. Külföldi és Európai Uniói jogforrások**

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991

Verwaltungsverfahrensgesetz, 1976.

Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád (2004. évi 500.sz cseh közigazgatási eljárási kódex)

1967. évi 71. sz. törvény (szlovák közigazgatási eljárási törvény)

Európai Parlament és a Tanács 2003/35/EK irányelve (2003. május 26.) a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról

## II. rész

A TÁRSADALOM BEVONÁSI LEHETŐSÉGEI A HATÓSÁGI  
DÖNTÉSHOZATALBA

A MEDIÁCIÓ ÉS AZ ALTERNATÍV VITARENDEZÉS LEHETŐSÉGEI A  
KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN



## I. Bevezetés

A mai magyar közigazgatás és az annak fejlesztésére irányuló jogalkotói és kormányzati elképzelések és reformtörekvések gyakran illuzórikus pályán mozognak, s ez sok esetben igaz Közép-Kelet-Európa országaira is.

Hazai viszonyokat megfigyelve a közigazgatási hatósági eljárás eddigi szabályait, követelményeit és irányait alapvetően átalakító általános közigazgatási rendtartás, annak tervezési dokumentumai<sup>136</sup>, a közigazgatás bürokráciacsökkentéssel összefüggő módosítások<sup>137</sup>, 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 ragadják meg.

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 azonban 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 megfigyelve<sup>138</sup>, azokban az államokban, ahol a közigazgatás fejlett, magas szinten működik, a fejlesztési igények sokkal inkább a nyilvánosság és helyi közösségek hatósági

---

<sup>136</sup> Pl. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény (Akr.) szabályozási elveit meghatározó 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat

<sup>137</sup> 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

<sup>138</sup> Az erre vonatkozó szakirodalmi és egyéb hivatkozásokat ld. a szakirodalmi elemzés külföldi közigazgatási gyakorlatot elemző szerzőire vonatkozó részekben

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 társadalmosításának, 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 célja<sup>139</sup>.

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 ügyfelek megfelelő

---

<sup>139</sup> Ld. például a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Két.) preambuluma negyedik bekezdését.

tájékoztatásával fel lehetne zárkóztatni a magyar közigazgatást az európai mintákhoz.

Jelen résznek 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 tartalmi egység 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 metódusok 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 metódusok, különösen a mediáció és a közvetítés (másként: ADR<sup>140</sup> módszerek) fejlődésével, alkalmazási körével és tapasztalataival foglalkozik, majd elemzi ezeket a tapasztalatok a hatósági eljárásba való beilleszthetőségük szempontjából.

### 1. Az alternatív vitarendezési metódusok 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 alkalmazását<sup>141</sup>.

A konfliktusok kezelésének, s így a hagyományos megoldásoktól eltérő, alternatív módszerek alkalmazásának története közel egyidős az emberiség történetével<sup>142</sup>. Tulajdonképpen azt mondhatjuk, hogy a ma hagyományosnak tekintett igazságszolgáltatási, közigazgatási rendszer illetve a vitarendezés, jogviszony-alakítás csak az elsőként megjelenő, viták rendezésére szolgáló, ma alternatívnek nevezett módszerek

---

<sup>140</sup> Alternative Dispute Resolution kifejezésből, mely kérdéskörre vonatkozó nemzetközi kutatások egyik legfőbb hívószava  
Ld. például Foadjo, Albert. *Alternative dispute resolution: a developing world perspective*. Routledge, 2013. 2 o.

<sup>141</sup> Goldberg, Stephen B., Eric D. Green, and Frank EA Sander. *Dispute resolution*. Boston: Little, Brown, 1985.

<sup>142</sup> Blake, Susan, Browne, Julie, és Sime, Stuart. *A practical approach to alternative dispute resolution*. Oxford University Press, 2014. 22 o.



folyományaként 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 archetípusait<sup>143</sup>. 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 formája<sup>144</sup>. Ezek alapján megállapítható, hogy a közvetítés és a mediáció gyökerei évszázados múltra tekinthetnek vissza, újdonságtartalmukat inkább az újkorban beinduló újrafelfedezésük adja<sup>145</sup>.

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 konfliktusaikat<sup>146</sup>. E tekintetben a magyarországi jogalkalmazás sem volt lemaradásban, szintén az 1400-as évektől egyre erősödő mértékben töltötték 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 gyakorlatát<sup>147</sup>

Világszerte, s különösen Európában az igazságszolgáltatás állami monopóliumának kiépülésével és kiterjedésével<sup>148</sup>, az eredetileg hagyományos módszerek alternatívává váltak, s csak a 20. század második felében kerültek vissza a tudományos vizsgálódások középpontjába, mint a hagyományos igényérvényesítés kiegészítő, helyettesítő módszerei<sup>149</sup>.

---

<sup>143</sup> 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.

<sup>144</sup> Visegrády, Antal: *Jog- és állambölcselet*. Budapest, Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft., 2016. 72 o.

<sup>145</sup> Carver, Todd B., Vondra, Albert A.: *Alternative dispute resolution: Why it does not work and why it does?* *Harvard Business Review*, 1994/3.

<sup>146</sup> Decastello, Alice: *A közvetítési eljárás az egészségügyben*. Doktori értekezés. Pécs, PTE-ÁJK Doktori Iskola, 2008. 14 o.

<sup>147</sup> Decastello: i.m. 18 o.

<sup>148</sup> Balogh, László Levente: *Állam és erőszak. Politikatudományi Szemle* 2011/1. 122 o.

<sup>149</sup> Barrett-Barrett: i. m. 142 o.

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 színtéren és a konfliktusok háborús elintézésének egyik reális alternatívájává vált.<sup>150</sup>

## 2. A mediáció alapkoncepciója

A mediációt (vagy másnéven, a szakirodalomban és a jogszabályi környezetben bevett kifejezésként közvetítést) olyan egyeztetésként határozhatjuk meg<sup>151</sup>, 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.”<sup>152</sup>*

A közvetítést az egyes szerzők számos funkcióval ruházták fel, amelyek közül legátfogóbbnak, s a mediáció lényegét leginkább megragadónak Ishikawa megközelítését tekinthetjük<sup>153</sup>.

---

<sup>150</sup> Bruhács, János: *Nemzetközi jog I. Általános rész.* Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2014. 221-238 o.

<sup>151</sup> Ábrahám E., Barinkai Zs., Dósa Á. et al. (2013): *Mediáció – közvetítői eljárások.* Budapest, HVG-ORAC Kiadó 37 o.

<sup>152</sup> 2002. évi LV. törvény a közvetítői tevékenységről 2. § (1) bekezdés

<sup>153</sup> Ishikawa, Akira: *Einige Denkanstöße zur Diskussion der Alternative Dispute Resolution – insbesondere deren Situation in Japan.* Athen, National and Kapodistrian University of

A szerző általában az alternatív vitarendezési módszerek, de különösen a mediáció gyakorlatában kiemelkedő jelentőségűnek azonosította a delegálási, 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 (delegálási funkció),
- ettől függetlenül a jogi normák az eljárás keretét adják, azoktól azt nem lehet, s nem is szükséges függetleníteni, hiszen részben alapját szolgáltatják az eljárásnak (delegálási korlátja),
- a konfliktus-megoldásban alapvetően nem jogi végzettségű szakemberek, hanem vitarendezésben jártas 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 kontextusban<sup>154</sup>, hogy tisztázza a jog- vagy érdekvita alapjait, természetét, segítse a felek közti konszenzus megszületését, mely magába foglalja a felek

---

Athens, 2001. 1-15. o. További szerzők által lehatárolt funkciók e fejezetben illetve a szakirodalmi áttekintésben kerültek elhelyezésre.

<sup>154</sup> Bush, R. A. B., Folger, J. P.: *The promise of mediation: Responding to conflict through empowerment and recognition*. San Francisco, Jossey-Bass, 1994.

közös érdekeinek feltárását, és a kialakuló egyezség egyes lehetséges pontjainak meghatározását, megerősítését és visszaigazolását.

Miután a mediációnak, alternatív vitarendezési módszerként kifejezetten nagy szerepe van a viták peren kívüli megoldásában, a bíróság előtti eljárások elkerülésében, a mediációs eljárásnak az alábbi szempontokat<sup>155</sup> kell kielégítenie ahhoz, hogy annak keretében megvalósíthassa céljait, funkcióit:

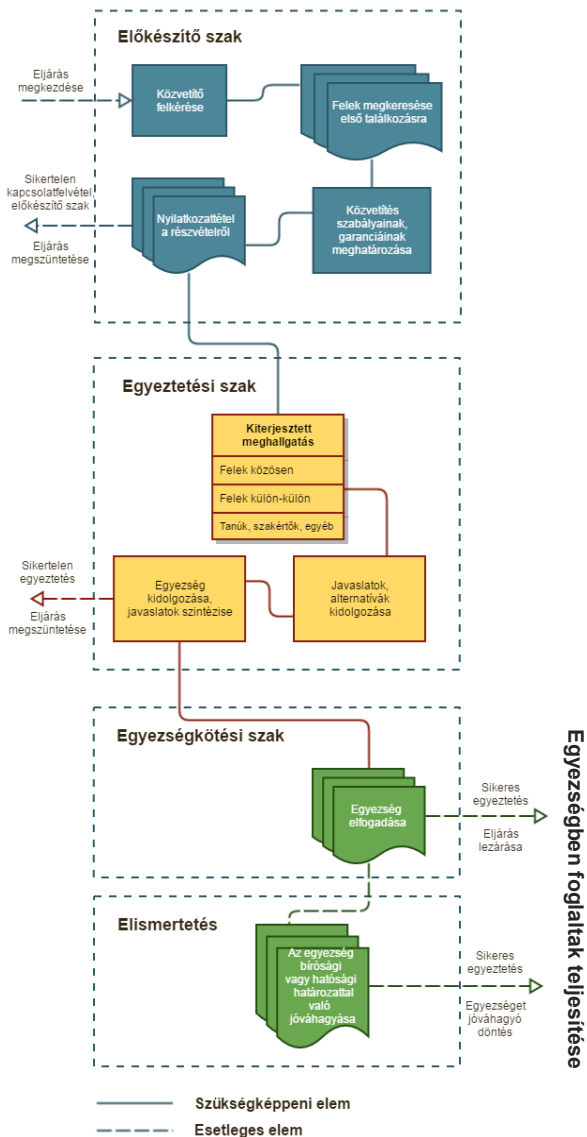
- jól strukturált felépítés, amely alkalmas arra, hogy kommunikációs és egyéb módszerek alkalmazásával közös megoldásra készítse a feleket, mely egy megállapodásban nyeri el végső formáját,
- mérsékelnie kell a felek közti erő- és befolyásbeli különbségeket a tartalmi értelemben vett helyes döntés kialakításához,
- 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 hivatott rendezni.

Az eljárás folyamatát vizsgálva az alábbi irányadó szakaszokat lehet lehatárolni:

---

<sup>155</sup> 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.

### A közvetítés folyamata



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

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

- függetlenség<sup>156</sup> – 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.
- pártatlanság<sup>157</sup> – 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,
- titoktartás<sup>158</sup> – 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 jelleg<sup>159</sup> – 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.”<sup>160</sup>*

---

<sup>156</sup> Európai Unió, European Judicial Network (2004): *European Code of Conduct for Mediators*. [http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr\\_ec\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_en.htm). 2 o. (2018.01.02.)

<sup>157</sup> Európai Unió, European Judicial Network (2004): i.m. 3 o.

<sup>158</sup> Európai Unió, European Judicial Network (2004): i.m. 4 o.

<sup>159</sup> Bush, R. A. B., & Folger, J. P.: i.m. 231 o.

<sup>160</sup> 2002. évi LV. törvény 5. § (1) bekezdés

### **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 jelleg<sup>161</sup> 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 közigazgatás<sup>162</sup> időszakában elképzelhetetlen lett volna az a konstelláció, hogy az állam szinte minden közhatalmi funkcióját ellátó közigazgatás<sup>163</sup> figyelembe vegye az akkor még alattvalói státuszban levő jogalanyok – mára ügyfelek - 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

---

<sup>161</sup> Doornbos, Martijn: Good governance: The rise and decline of a policy metaphor?. *Journal of Development Studies* 37.6, 2001. 101 o.

<sup>162</sup> Fábrián, Adrián: *Közigazgatás elmélet*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011. 122 o.

<sup>163</sup> Szamel, Lajos: A rendészet a közigazgatás rendszerében. *Állam és Igazgatás*, 1985/11. 967 o.

eljárásokhoz kapcsolódó közhatalom gyakorlás módszertanában<sup>164</sup>. Ennek köszönhetően az egyes közigazgatási rendszerek koncepcionálisan<sup>165</sup> már nem minden esetben közelítették 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 időre<sup>166</sup>, a rendészeti jellegű közigazgatás ügyfélközpontúvá válására, s olyan újszerű meg gondolások<sup>167</sup> tudományos vizsgálatára majd gyakorlati alkalmazására volt szükség, mint például a governance<sup>168</sup> 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.

---

<sup>164</sup> Ivancsis, Imre, Fábíán, Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2013. 140 o.

<sup>165</sup> Kettl, Donald F.: The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review* 60/6., 2000. 488-497 o.

<sup>166</sup> Rosenbloom, David H., Goldman, Deborah D.: *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. New York: McGraw-Hill, 1993.

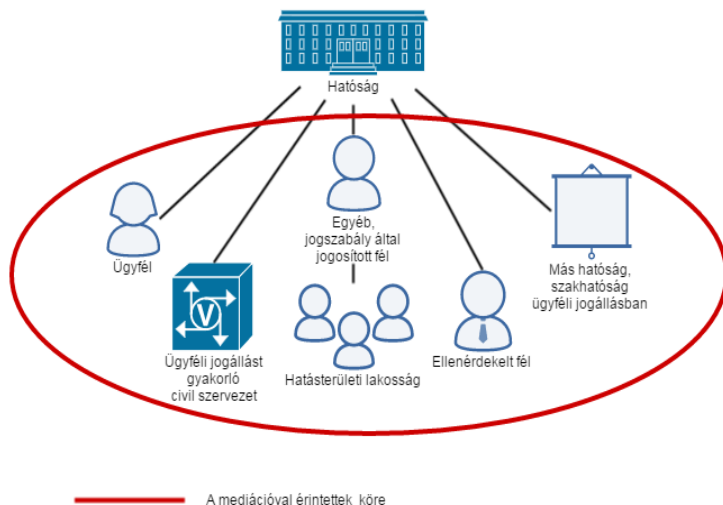
<sup>167</sup> Bingham, Lisa Blomgren, Nabatchi, Tina, O'Leary, Rosemary: The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public administration review* 65.5, 2005. 547-558 o.

<sup>168</sup> Kettl, Donald F.: *The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century*. Baltimore, John Hopkins University Press, 2015.



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 felléphet<sup>169</sup>.

### A mediáció horizontális értelmezése



9. 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 keretében<sup>170</sup>, 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.

<sup>169</sup> Ideértve a civil szervezetek ügyféli jogállását, a közigazgatás működésének társadalmi kontrollját ellátó jogintézményeket és az egyéb érdekképviselők fellépését is egyedi hatósági eljárás során.

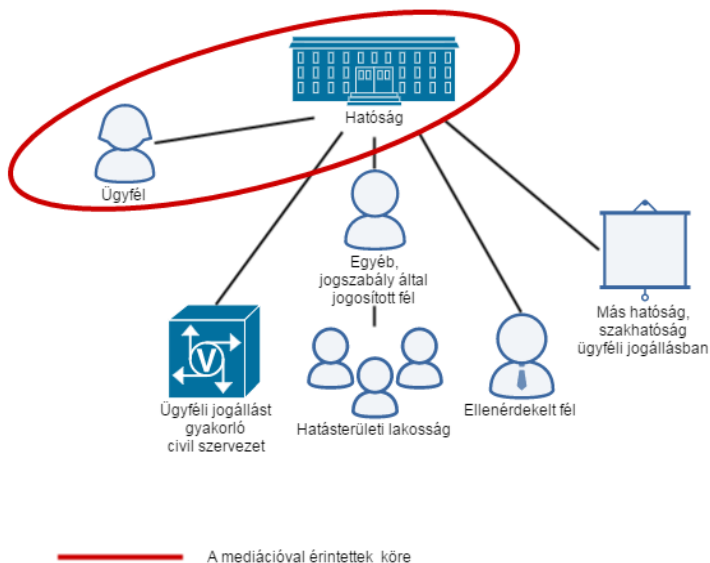
<sup>170</sup> Ld. egyezségi kísérlet szabályai a későbbi fejezetekben.

**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 egyezség 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.

**A mediáció vertikális értelmezése**



10. 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 közvetítő<sup>171</sup>.

A közvetítés végeredménye szerint létrejöhetnek hagyományos egyezségi megállapodási formában<sup>172</sup>, de számos esetben egy rendkívül különleges, a létrehozás folyamatának nyomait magánhordozó hatósági szerződés<sup>173</sup> keretében, amely egyszerre hordoz magán közjogi- és magánjogi jellemzőket is<sup>174</sup>.

---

<sup>171</sup> Ld. hatósági közvetítőkről szóló alfejezet.

<sup>172</sup> Amely fogalmat a magyar közigazgatási eljárásjog jellemzően csak ügyfél-ügyfél relációjában használ.

<sup>173</sup> Vagy ahogy az angolszász angol jogi irodalomban megjelenik: „administrative contract”.

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

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.

<sup>174</sup> A hatósági közvetítés és hatósági szerződéskötés gyakorlatát részletesebben ld. a IV-V. fejezetben.

### 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 meg<sup>175</sup>. Természetesen ez a közigazgatás, azon belül a hatósági eljárás vonatkozásában elsődlegesen sokkal inkább a jogorvoslatok kimerítésének visszaesését, az ügy elsőfokú eljárásban való végleges elintézését<sup>176</sup>, a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának háttérbe szorítását<sup>177</sup> jelentik.

### **b. Egyszerűbb és gyorsabb eljárás**

A mediáció és az ADR módszerek gyakorlatában gyakori érv, hogy azok megkönnyítik, leegyszerűsítik és gyorsabbá teszik<sup>178</sup> 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 erőfeszítéseit<sup>179</sup>.

---

<sup>175</sup> 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.

<sup>176</sup> Fiajoe, Albert: i.m. 1 o.

<sup>177</sup> Harter, Philip J.: Dispute Resolution and Administrative Law: The History, Needs, and Future of a Complex Relationship. *Villanova. Law Review*, 1984. 1394 o.

<sup>178</sup> Ábrahám E., Barinkai Zs., Dósa Á. et al.: i.m. 38 o.

<sup>179</sup> 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> (2018.01.02.)

Decastello: i. m. 47 o.

### **c. Költségtakarékosság**

A mediáció módszerét ösztönző szerzők egyik legfőbb érve annak rendkívüli költségtakarékossága, az előlegezett költségek hiánya<sup>180</sup>. 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 hangsúlyt<sup>181</sup>.

Mindez a közigazgatás szempontjából megkívánja a hatósági személyzet<sup>182</sup> magas szintű, konfliktus orientált és gyakorlatcentrikus képzését, nyitottságának fokozását az ADR módszerek irányába. Emellett hangsúlyossá teszi a hatósági eljárással kapcsolatba kerülő közvetítők, mediátorok elérhetőségének fokozását, nyilvántartásuk<sup>183</sup> folyamatos naprakésszé tételét.

---

<sup>180</sup> Blake, Susan, Browne, Julie, és Sime, Stuart: i. m. 23 o.  
Decastello: i. m. 48 o.

<sup>181</sup> Blake, Susan, Browne, Julie, és Sime, Stuart: i. m. 28 o.  
Barrett, Jerome T., és Barrett, Joseph: i. m. 20 o.

<sup>182</sup> Manring, Nancy J.: ADR and Administrative Responsiveness: Challenges for Public Administrators. *Public Administration Review* 54/2. 197-203 o.

<sup>183</sup> Ld. Hatósági közvetítők nyilvántartása:

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

A nyilvántartás szabályairól ld. a hatósági közvetítőkről szóló alfejezetet.

**e. Az eljárás keretszabályai jól lehatároltak**

A közvetítés akkor működik hatékonyan, ha értelmezhetőek annak határai<sup>184</sup>, s a felek tisztában vannak vele, hogy milyen jogok és kötelezettségek illetik meg őket az eljárásban, mert ez növeli bizalmukat<sup>185</sup>. Mindez jelenti azt is, hogy a felek a jogszabályi lehetőségek határain belül szabadon dönthetnek vitájuk rendezési módszeréről, a közvetítés módszertanáról<sup>186</sup>. 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 szerint<sup>187</sup>, 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 felmerülhet<sup>188</sup>. A hatósági eljárásra vonatkozó közlemények foglalkoznak a „rossz alku”<sup>189</sup> intézményével, amely az egyezség jóváhagyásához kapcsolódó joghatásokhoz, nevezetesen a jogorvoslati lehetőség radikális leszűküléséhez kapcsolódik, s jellemzően a nem megfelelően átgondolt egyezségi kitételek felülvizsgálatának

---

<sup>184</sup> Harter, Philip J.: *Dispute Resolution and Administrative Law*: i. m. 1404 o.  
Decastello, Alice: i. m. 48 o.

<sup>185</sup> 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.

<sup>186</sup> Carver, Todd B., Vondra, Albert A.: *Alternative dispute resolution: Why it does not work and why it does?* *Harvard Business Review*, 1994/3.

<sup>187</sup> Ivancsics-Fábián: i. m. 139 o.

Ket. 64. § (2)

<sup>188</sup> Carver, Vondra: i. m. 125 o.

<sup>189</sup> Harter: i. m. 1396. o.

korlátozottságára vonatkozik. További problémaként említik a mediáció elhúzódásának lehetőségét<sup>190</sup> - melyet végül minden szerző cáfol logikai vagy empirikus úton.

### **g. Egyezség**

A közvetítés fókuszpontjában a kompromisszumos megállapodás, s annak eredményeként, az egyezség áll<sup>191</sup>. Az egyezséget – legyen bármilyen jogi formába öntve, hatósági jóváhagyással elismert vagy anélküli – a javaslatok, megoldási alternatívák szintéziseként azonosíthatjuk<sup>192</sup>, s ezáltal alkalmas a felek békítésére, az elsősorban személyes, s csak másod-, harmadsorban jogi problémák feloldására<sup>193</sup>.

## **2. A nemzetközi szakirodalom vonatkozásai**

Az alternatív vitarendezési módszerek 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 módszerek a konfliktusok rendezésében – legyen szó akár a közigazgatáson

---

<sup>190</sup> Moore: i. m. 105 o.

Harter: i.m. 1400 o.

Manring: i.m. 200 o.

<sup>191</sup> Fiadjoe, Albert: i. m. 63 o.

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

<sup>192</sup> Blake, Susan, Browne, Julie, és Sime, Stuart: i. m. 290 o.

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

<sup>193</sup> Lovas, Zsuzsa, Herczog, Mária: *Mediáció, avagy a fájdalommentes konfliktuskezelés*, Budapest, Múzsák Kiadó, 1999. 15 o.



túli, alapvetően magánjogi vitákról<sup>194</sup>, 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 figyelmet<sup>195</sup>, hanem az ADR módszerek közigazgatásba való ágyazottságára<sup>196</sup>. 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.<sup>197</sup>

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 ezek közigazgatási vetületeit a mediatív módszerek egyik legjelentősebb szerzője, Ishikawa elemezte áthatóan<sup>198</sup> – akár Dél-Koreáról<sup>199</sup>, 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 kérdéskör<sup>200</sup>, de születnek összehasonlító jogi művek is, amelyek a három leginkább különválasztható jogrendszerrel

---

<sup>194</sup> Yanming, Wei: New Development of ADR in China. [http://www.sif.ius.br/arquivo/cms/sobreSifCooperacaoInternacional/anexo/BRIC\\_int\\_ercambio/China\\_New\\_Development\\_of\\_ADR\\_in\\_China.pdf](http://www.sif.ius.br/arquivo/cms/sobreSifCooperacaoInternacional/anexo/BRIC_int_ercambio/China_New_Development_of_ADR_in_China.pdf) (2018.01.02.)

<sup>195</sup> Bing, He: *Dispute Resolution in the Modern Society*. Beijing, Beijing Legal Publishing House, 2003.

<sup>196</sup> 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.

<sup>197</sup> 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.

<sup>198</sup> 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.

<sup>199</sup> Sohn, Kyung-Han: Alternative Dispute Resolution System in Korea. [http://www.softic.or.jp/symposium/open\\_materials/11th/en/Sohn.pdf](http://www.softic.or.jp/symposium/open_materials/11th/en/Sohn.pdf)

<sup>200</sup> Brown, Lionel Neville, Bell John, Galabert, Jean-Michel: *French Administrative Law*. Oxford, Clarendon Press, 1998. 30 o.

foglalkoznak, így jellemzően a francia, a német és az angolszász gyakorlatot elemzik<sup>201</sup>, s mutatnak rá arra, hogy a közigazgatási rendszerek típusaitól függetlenül alkalmazhatóak az ADR módszerek, akár vertikális dimenzióban is<sup>202</sup>.

### **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 viselte<sup>203</sup>. 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,

---

<sup>201</sup> Boyron, Sophie: *Mediation in Administrative Law: The Identification of Conflicting Paradigms European Public Law* 2007 13/2, 263–288 o.

<sup>202</sup> Salvija Kavalne: *Saudargaiite, 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. Jurīdiskā fakultāte. Rīga, Latvijas Universitāte*, 2013. 66-77 o.

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

<sup>203</sup> Magyary Program (MP 11.0).

<http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatás-fejlesztési-Program.pdf> (2018.01.02.)

azonban a hatósági eljárások egyszerűsítése pont azokat az egyes eljárási elemeket (pl. eljárások sztenderdizálása<sup>204</sup> 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, 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 konzultációkban<sup>205</sup>, 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 2014-2020<sup>206</sup> című dokumentumot, amely a célok részleges módosulásával már a szolgáltató állam modelljének megvalósítását<sup>207</sup> tűzte ki legfőbb céljául, amely egyszerre foglalta magába a közigazgatás versenyképességének fokozását, a közszolgáltatások fejlesztését, a hatékonyságot<sup>208</sup>, de emellett a professzionalizmust, a költséghatékonyságot és a szervezethez<sup>209</sup> is.

---

<sup>204</sup> Magyar Program (MP 11.0): i. m. 49 o.

<sup>205</sup> Magyar Program (MP 12.0).

<http://magyarprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyar%20kozi%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf> 47 o. (2018.01.02)

<sup>206</sup> Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. [http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_fejleszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia.pdf) (2018.01.02.)

<sup>207</sup> Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020: i.m. 25 o.

<sup>208</sup> i.m. 9 o.

<sup>209</sup> i.m. 25 o.

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.

### **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 hasonlóan<sup>210</sup> 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.

---

<sup>210</sup> 2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról  
441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes kormányrendeleteknek a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő módosításáról

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

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

A kötet 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 mondott<sup>211</sup> New Public Management irányzat újraéléséhez.

A történelem ismétli önmagát: 62 évvel ezelőtt Bibó István, a kor jogi gényusa 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 művével<sup>212</sup>, s vitatta megállapításait, melyben Magyary szerint a „közigazgatás jogszerűsége a cél biztosítására nem elegendő<sup>213</sup>” és a XX. században már nem a jogszerűsége, hanem az eredményességen van a hangsúly. Bibó ezzel szemben a jogállami értékek megtartásában, közigazgatás jogszerűségének a legnagyobb mértékű erősítésében látta a haladás útját.<sup>214</sup>

---

<sup>211</sup> 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.

<sup>212</sup> Magyary, Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942.

<sup>213</sup> i.m. Előszó

<sup>214</sup> Paczolay, Péter: A közigazgatás mint hatalmi ág. *Tolle Lege* III/1. 2013.

**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 kormányhatározatot<sup>215</sup>. 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 működés<sup>216</sup>. Ennek ellenére a jelentésben szerepel az eljárások olyan felosztása, amely különbséget tesz a jogokat és kötelezettségeket realizáló eljárás és a konfliktusfeloldó hatósági eljárás között<sup>217</sup>, sőt kifejezetten helyeselő 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. törvénytervezet<sup>218</sup> változatlansága esetén.

---

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

<sup>215</sup> 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%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncep%C3%B3i%C3%A1r%C3%B3l.pdf> (továbbiakban Ákr. jelentés) (2018.01.02.)

<sup>216</sup> i. m. 5 o.

<sup>217</sup> i. m. 17-18 o.

<sup>218</sup> 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 törvény<sup>219</sup> (röviden: Áe.) hozta be az akkori szocialista jogrendszerbe, már ami az államigazgatás általános eljárási jogát illeti. E felépítésen az 1981. évi módosítás<sup>220</sup> sem változtatott érdemben, s közel azonos formában került a Ket. szabályozási rendszerébe is.

A Ket. rendelkezések alapján<sup>221</sup> az egyezségkötésre alapvetően akkor kerülhet sor, ha azt

- jogszabály elrendeli<sup>222</sup>,
- hatóság tárgyalást tart a hatósági ügy folyamán, annak keretében,

---

<sup>219</sup> 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól, 38. § (1)-(2)

<sup>220</sup> 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről

<sup>221</sup> Ket. 64. § (1)-(2)

<sup>222</sup> 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.

- 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 helye<sup>223</sup> az egyezség létrehozásának időtartamára.

Amennyiben a közvetítés sikeres, a hatóság határozatával hagyja jóvá az egyezség tartalmát<sup>224</sup>. 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 vagy jogos érdekét), valamint minimális formai kötelekeztől 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 fellebbezhető<sup>225</sup> a közigazgatási jogorvoslati rendszer alapján, s bírósági felülvizsgálatára sincs mód<sup>226</sup>. 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 visszavonására<sup>227</sup>. Mindez biztosítja a kompromisszum sérthetetlenségét, az utóbb egyik félnek mégis valós vagy vélt sérelmet okozó egyezség védelmét.

---

<sup>223</sup> 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.

<sup>224</sup> Ket. 75. § (1)

<sup>225</sup> Ket. 100. § (1) b)

<sup>226</sup> Ket. 109. § (1) a)

<sup>227</sup> Ket. 113. § (1)-(3)



Amennyiben az egyezségkötési kísérlet sikertelen, az eljárás normál rendben történő folytatása<sup>228</sup> – 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 jogosítványait megtartja a jogviszonyban, igaz, hogy csak arra az esetkörü 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<sup>229</sup>” 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 szerződésszerűen kötelezettségeit, az ügyfél közigazgatási perben léphet fel a szerződésszegő hatóság ellen<sup>230</sup>.

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

---

<sup>228</sup> Ket. 64. § (2)

<sup>229</sup> Ket. 76. § (1)

<sup>230</sup> Ket. 77. § (3)

- a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló törvény
  - a műsorkvóták fokozatos elérésének<sup>231</sup>,
  - analóg lineáris médiaszolgáltatás végzésének (frekvenciahasználathoz kapcsolódó pályázaton belül)<sup>232</sup>,
  - ideiglenes médiaszolgáltatás végzésének<sup>233</sup> szabályozására,
- közúti közlekedési nyilvántartásról szóló jogszabályok
  - az előzetes eredetiségvizsgálat végzéséhez szükséges engedélyezési eljárásban<sup>234</sup>,
  - vizsgáló állomások tevékenységének végzéséhez szükséges engedélyezési eljárásban<sup>235</sup>
- mezőgazdasági és agrártámogatásról szóló törvény
  - a támogatások ügyében<sup>236</sup>.

### **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 is<sup>237</sup>.

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 összeférhetetlenségi

---

<sup>231</sup> 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (továbbiakban: Médiatv.) 22. § (2)-(3)

<sup>232</sup> Médiatv. 63. §

<sup>233</sup> Médiatv. 65. §

<sup>234</sup> 1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról 33/A. § (2)

<sup>235</sup> 302/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet a vizsgáló állomás engedélyezésének részletes eljárási szabályairól és a vizsgáló állomással kötendő hatósági szerződés tartalmáról

<sup>236</sup> 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről 55. § (6)

<sup>237</sup> Ket. 41. § (1)

szabályok vonatkoznak, mind az általános eljárásjogi jogszabályban<sup>238</sup>, mind pedig a hatósági közvetítőkről szóló rendeletben<sup>239</sup>.

A hatósági közvetítő igénybevételéhez a Ket. 2008. évi módosítása után már nem szükséges külön jogszabályi rendelkezés, sem az ügy által érintett nagyszámú ügyfél.<sup>240</sup>

A közvetítő feladatai<sup>241</sup> az alábbiak szerint lehet összefoglalni:

- 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 felvételt<sup>242</sup>, 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 kirendeléséről<sup>243</sup>, de gyakoribbnak tekinthető az az eset, amikor a közvetítő kirendelése az ügyfél kérelmére

---

<sup>238</sup> Ket. 41. § (2)

<sup>239</sup> 185/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet a hatósági közvetítőkről, 8.§ (3) (továbbiakban: Hkr.)

<sup>240</sup> 2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról

<sup>241</sup> Ket. 41. § (3)

<sup>242</sup> Hkr. 1. §

<sup>243</sup> Hkr. 7. §

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 visszaszabványozásokat 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 van<sup>244</sup>,
- 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 lezárásáig<sup>245</sup>.

Problémás gyakorlat olvasható ki a Kct. 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.

---

<sup>244</sup> Hkr. 7. § (1)

<sup>245</sup> Ez csak a közvetítői eljárásban való részvételére, az abban betöltött szerepére vonatkozik.

Mindez aszimmetrikus kommunikációt<sup>246</sup> eredményezhetett a közvetítés folyamatában: az eredetileg az ügyfelek véleményének, észrevételeinek hatóság működésének jobbítására szolgáló rendelkezés visszájára 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 közvetítói 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 jogvitás, ellenérdekelte felek részvétele mellett zajlik, a törvény alapján tárgyalás lehetősége vagy egyezségkötési kísérlet kötelezettsége mellett folyik az eljárás<sup>247</sup>.

---

<sup>246</sup> Ábrahám E., Barinkai Zs., Dósa Á. et al.: i.m. 77 o.

<sup>247</sup> Ákr. jelentés 19 o.

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.

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 eskalálódását illetve újabb vitás ügyek kialakulását.<sup>248</sup>

### **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 indoklásával<sup>249</sup> – 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

---

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

<sup>248</sup> Ákr. jelentés 18 o.

Ákrt. 87 o.

<sup>249</sup> Ákr. jelentés 28 o.

Ákrt. 92-93. §§, 94 o.

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 kihasználhatatlanság okán végleg kikerült szabályozási anyag köréből.

## V. A mediáció gyakorlata

A következőkben a hatósági eljárásban előforduló olyan ügytípusok 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 ügytípust, amelyben a közvetítés, egyezségkötés és annak kísérlete, egyeztetés vagy egyéb mediatív típusú eljárás elem jelen lehet, de ezeknek a példáknak 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 is<sup>250</sup>.

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 meg<sup>251</sup>.

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 Ebtv. által meghatározott egyenlő bánásmód követelményeit megsértő ügy orvoslására szolgál, akár közvetve, akár közvetlenül hátrányos

---

<sup>250</sup> Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Ebtv.) 2004. január 27-én lépett hatályba.

<sup>251</sup> Egyenlő Bánásmód Hatóság: Jelentés az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2005. évi tevékenységéről. <http://www.eqyenlobanasmod.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> (2018.01.02.)



megkülönböztetés, de zaklatás, jogellenes elkülönítés és megtorláshoz kapcsolódó esetekben is<sup>252</sup>.

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 megkísérlését<sup>253</sup>,
- az EBH éves jelentéseiből<sup>254</sup> és a publikálásra került anonimizált nyilvános határozatok gyűjteményéből<sup>255</sup> kitérnek, hogy nagy jelentősége van a hatóság munkájában az egyezségeknek, a Hatóság sokat tesz az egyezségkötéssel záruló eljárások számának növelésére<sup>256</sup>.

A tapasztalatok alapján az alábbi következtetéseket vonhatjuk le<sup>257</sup>:

- 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

---

<sup>252</sup> Ebktv. 8-10. §

<sup>253</sup> Ebktv. 16. § (13)

<sup>254</sup> Egyenlő Bánásmód Hatóság: Éves tájékoztató az Egyenlő Bánásmód Hatóság tevékenységéről. Letöltve 2016. szeptember 23-án, az EBH honlapjáról:

<http://www.egyenlobanasmod.hu/article/view/1%C3%A1j%C3%A9koztato%C3%B3-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>

<sup>255</sup> 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>

<sup>256</sup> A 2015. évben meghozott 240 közigazgatási 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.

<sup>257</sup> A fejezetrés az EBH fenti nyilvános anyagai és a Szerző 2015. nyarán tett kutatási gyakorlatára alapozódik.

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 egyezés tartalma jelenthet elégtételt<sup>258</sup>. 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 egyezés méltányos-e a felekre nézve a jogsértésre tekintettel, hiszen az egyezés jóváhagyásának jogkövetkezményei szűkre szabott kivételek mellett megbonthatatlaná teszik annak jogi kötelező erejét.

## **2. Versenyfelügyeleti és egyéb kapcsolódó eljárások**

A Gazdasági Versenyhivatalt (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 versenytörvény<sup>259</sup> hatással volt a magyar versenyjogi szabályokra, hatósági eljárásainak rendjére.

---

<sup>258</sup> 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.

<sup>259</sup> 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 hatáskörébe<sup>260</sup> tartoznak azok az eljárások, amelyek a piaci verseny elősegítését, a verseny felügyeletét szolgálják, emellett tevékenysége kiterjed a versenykultúra elterjesztésére is<sup>261</sup>.

A hatóság közvetítésben betöltött kiemelt jelentőségét az alábbiak jelzik:

- hasonlóan az Ebktv.-hez, a Tptv. is különálló, egyezségkötési kísérletre vonatkoztatott rendelkezéseket tartalmaz<sup>262</sup>. 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 bírsághoz<sup>263</sup>.

A tapasztalatok alapján az alábbi következtetéseket vonhatjuk le<sup>264</sup>:

- 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

---

<sup>260</sup> Tptv. III. rész

<sup>261</sup> Gazdasági Versenyhivatal: A GVH feladata. Letöltve 2016. szeptember 23-án, a GVH weboldaláról:

[http://www.gvh.hu/gvh\\_feladata](http://www.gvh.hu/gvh_feladata)

<sup>262</sup> Tptv. 73/A. §

<sup>263</sup> Tptv. 73/A. § (5)

<sup>264</sup> A GVH honlapján fent említett nyilvános anyagok és jogesetgyűjtemény alapján. Megjelenítés ideje: 2016. szeptember 22.

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 megegyezései 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 versenyfelügyeleti tevékenységeihez rendkívül nagy társadalmi kihatásaira kiemelt jelentőségűek lehetnek. Az ágazat irányadó szabályait tartalmazó médiatörvény<sup>265</sup> és hírközlési törvény<sup>266</sup> 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 médiatörvény<sup>267</sup>, mind pedig a Ht.<sup>268</sup> 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

---

<sup>265</sup> 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (továbbiakban: médiatörvény)

<sup>266</sup> 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről (a továbbiakban: Ht.)

<sup>267</sup> Médiatörvény 159. §

<sup>268</sup> Ht. 40.-40/A. §

csak az ügyfelek) véleményüket adhatják az eljárásban, amelyhez azonban a Hatóság nincs kötve,

- a Hatóság honlapján<sup>269</sup> 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 egyezség.

#### **4. Gyámhatósági hatósági eljárások**

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

---

<sup>269</sup> Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság: Egyeztetés az érdekeltekkel Folyamatban levő s lezárult ügyek. Letöltve 2016. szeptember 23-án, az NMHH weboldaláról: [http://nmhh.hu/tart/index/235/Egyeztetes\\_az\\_erdekeltekkel](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 tartoznak<sup>270</sup>.

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 ügyekben<sup>271</sup>,
- 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 feleknek<sup>272</sup>.

A fentiek alapján az alábbi következtetéseket vonhatjuk le:

- az EBH eljárásaihoz hasonlóan 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.

---

<sup>270</sup>331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről 4.-12.

§  
<sup>271</sup> 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. §

<sup>272</sup> 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 közzogi, 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 fogyatékososságait, 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, eskalálódását, 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 társadalmásítani, 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 a II. részhez**

### **1. Könyv, könyvfejezet**

Ábrahám E., Barinkai Zs., Dósa Á. et al.: Mediáció – közvetítői 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 közvetítői 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 állambölcselet. Budapest, Menedzser Praxis Szakkiaadó 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> (2018.01.02)

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>

(2018.01.02)

Egyenlő Bánásmód Hatóság: Nyilvános határozatok

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

(2018.01.02)

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

[http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr\\_ec\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_en.htm). (2018.01.02)

Hatósági közvetítők nyilvántartása.

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

(2018.01.02)

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

[http://nmhh.hu/tart/index/235/Egyeztetes\\_az\\_erdekeltekkel](http://nmhh.hu/tart/index/235/Egyeztetes_az_erdekeltekkel) (2018.01.02)

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%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf> (2018.01.02)

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

[http://www.softic.or.jp/symposium/open\\_materials/11th/en/Sohn.pdf](http://www.softic.or.jp/symposium/open_materials/11th/en/Sohn.pdf)  
(2018.01.02)

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](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfCooperacaoInternacional/anexo/BRIC_intercambio/China_New_Development_of_ADR_in_China.pdf)  
(2018.01.02)

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>  
(2018.01.02)

## **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 közvefűtői 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





## 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, bevezetésekor törvényszerűen észlelhető rendszeridegen jellegére koncentrálna.

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 módszerek – 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 kötetben 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 kötetben megfogalmazott gondolatokkal hozzá tud járulni a nyitott, de egyben hatékony hatósági eljárási gyakorlat kialakulásához itthon és külföldön egyaránt.