



XIII. KHEOPS

Nemzetközi Tudományos Konferencia®

„GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI ÚTKERESÉS”

- fiatal kutatók tudományos fóruma -

ELŐADÁSKÖTET

Mór, 2018. november 14.

Hétkúti Wellness Hotel**
Hétkúti Lovaspark
MÓR**



Ezen előadást kötet cikkeihez kapcsolódó konferencia-előadások a

„Gazdasági és társadalmi útkeresés”

címmel megrendezett

XIII. KHEOPS Nemzetközi Tudományos Konferencián

hangzottak el 2018. november 14-én.

Az előadást kötetet szerkesztette és lektorálta:

Prof. Dr. Svéhlík Csaba

ISBN 978-963-89779-7-7

Felelős kiadó:

KHEOPS Automobil-Kutató Intézet®

Prof. Dr. Svéhlík Csaba

Copyright© A kiadó és a tanulmánykötet szerzői

Minden jog fenntartva! A mű egészének, vagy bármely részének mechanikus, illetve elektronikus másolása, sokszorosítása, valamint információszolgáltató rendszerben történő tárolása és továbbítása csak a kiadó engedélyével megengedett.

Első kiadás, megjelent 2018. novemberében
415 oldal terjedelemben

Motto:

„A tudományos emberfő mennyisége
a nemzet igazi hatalma”

/gróf Széchenyi István, 1830/

KÖSZÖNTŐ

A KHEOPS Automobil-Kutató Intézet® 2006-ban abból az alkalomból, hogy Magyarországon napra pontosan 111 éve, 1895 május 31-én indult útjára az első gépkocsi, méltó módon kívánt tisztelegni az elődök előtt, így valami egyedi elképzeléssel próbált előállni. Ennek megfelelően meglehetősen úttörő módon, magánkezdeményezésként egy tudományos konferenciát szervezett, - igazodva a cég elnevezéséhez -, **KHEOPS Tudományos Konferencia** néven, amely főként a társadalomtudományok egyes területein (közgazdaságtan, vezetéstudomány, számvitel-pénzügyek, marketing, jog, nyelv, menedzsment) kutatók számára kínált előadási és publikálási lehetőséget.

Megtiszteltetésnek vettük, hogy a rendezvény után számos pozitív visszajelzés érkezett a konferencia szervezési színvonalát illetően, így azóta minden évben megrendeztük azt, 2019-ben pedig már a XIV. konferenciát készítjük majd elő.

Ezen előadást kötet a XIII. KHEOPS Nemzetközi Tudományos konferencián elhangzott 39 előadás írott verzióit tartalmazza. A publikációk témagazdagsága és sokszínűsége nagyon hűen tükrözi napjaink hallatlanul izgalmas, kihívásokban gazdag időszakát.

E tanulmánykötet - az összes konferencia szerkesztett előadást kötetéhez hasonlóan - letölthető különböző elektronikus formátumokban a www.kheops-konferencia.hu honlapról.

Ezúton szeretnék köszönetet mondani elsősorban természetesen a kötet szerzőinek, de mindazoknak is, akik mindennemű támogatással, ösztönzéssel és segítséggel nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy ez az előadást kötet CD-formátumban megjelenhetett.

Az előadást kötet sokszínűségére, témagazdagságára hivatkozva bízom benne, hogy elnyeri minden olvasó tetszését és mind a felsőoktatásban, mind pedig a vállalati szférában tevékenykedő szakemberek számára érdekes és hasznos olvasmány lesz.

Olvasásához, tanulmányozásához sok sikert kívánok!

2018. november

Prof. Dr. Svéhlík Csaba
kétszeres Európa-díjas mérnök-közgazdász
a KHEOPS konferencia-sorozat ötletgazdája

TARTALOMJEGYZÉK

ANASTASIIA YEZHOVA: Budapest Public Transport Transportation Towards The Smart City Concept.....	6
NAGY-BORSY VIKTOR: Technológiamedzsment stratégiai megközelítésben - nézőpontok és értelmezések.....	13
KONKA BOGLÁRKA: Az Egyesült Királyságban termelő japán autógyárak és a Brexit.....	21
Dr. DEUTSCH NIKOLETT: Keresleti és kínálati előrejelzések a V4 országok villamosenergia-piacaira.....	32
Dr. ZSARNÓCZKY MARTIN : A turizmus térhasználatának sajátosságai, „nem tér” és „mindenképpen látni kell” pontok a Butler-modellben	48
Prof. Dr. DUSEK TAMÁS: Az okos városok komplex mutatószámai.....	62
NYÁRI NATÁLIA: A gyógyturizmus akadályai Szerbiában, illetve a gyógyfürdők nyújtotta lehetőségek kihasználása az országban	70
TAKÁCS TÍMEA - Dr. DÁNIEL ZOLTÁN ANDRÁS: Szabad vállalkozási zóna: Áldás vagy átok?	94
Dr. ZSARNÓCZKY MARTIN - Dr. GYÖRGY OTTÍLIA - ZSARNÓCZKY-DULHÁZI FANNI: Külföldi és belföldi turisták "kedvenc" turisztikai helyszíneinek különbségei.....	103
VINKÓCZI TAMÁS: Pénzügyi intézmények elérhetősége: Települési önkormányzatok szerepe	111
Dr. BANÁSZ ZSUZSANNA - Dr. SZABÓ LÁSZLÓ: A zalaegerszegi lakosság terveit az energiahatékonyságuk növelésére	123
TÓTH MARCELL LÁSZLÓ: A Fenntartható Fejlesztési Célok kapcsolódása az okos város koncepcióhoz	132
Dr. BANÁSZ ZSUZSANNA - BOGNÁR ZSOLT - BIERMANN MARGIT: A minimálbér emelésének elméleti hatása vs. hazai, illetve balatoni tapasztalatok	142
NAGY TAMÁS: A kockázatalapú gondolkodásmód jelentősége a fenntartható vállalatirányításban.....	154
BUZA ÁDÁM: Quantitative content analysis of the MOBA video game genre.....	160
Dr. TOKÁR-SZADAI ÁGNES: A tanácsadó cég kiválasztási szempontjainak változása 2001-2016.....	168
RUZSA CSABA ROLAND: Expected impacts on corporate structures resulting from digital transformation process.....	181
HIEZL KITTI - Dr. GYURÁCS-NÉMET PETRA - Dr. KÖVÁRI EDIT: An exploratory research on competency differences between Hungarian and Dutch Front Office Managers.....	196
Prof. Dr. SVÉHLIK CSABA: Munkáltatói márkaépítés, mint kényszer és csodafegyver:	206
Dr. FEHÉR HELGA: Ingatlanpiaci specialitások a Balaton-parti településeken.....	212
PATÓ GÁBORNÉ Dr. SZŰCS BEÁTA - KISS FANNI: Helyi termékek beszállító értékelése és ellátási lánc.....	222
BARTA GYÖRGYI - KOVÁCS ELŐD PÉTER: Javul az idősek helyzete az osztrák és a magyar munkaerőpiacon?	229

Prof. Dr. DUSEK TAMÁS - Dr. KOLTAI JUDIT PETRA - Dr. POREISZ VERONIKA: A domináns vállalkozások súlya egyes településeken	243
Prof. Dr. SVÉHLIK CSABA: „Startup” cégek – divathóbort, önámítás vagy csodafegyver....	250
Dr. HOHMANN BALÁZS: Az alternatív vitarendezési módszerek alkalmazhatósága a hazai hatósági eljárásokban.....	256
Dr. DÁNIEL ZOLTÁN ANDRÁS - ANTAL BIANKA CSILLA: Női vállalkozók – vállalkozó nők	271
NEUMANNÉ Dr. VIRÁGH ILDIKÓ - KÁNTOR SZILVIA: A Magyarországra irányuló turistaforgalom vizsgálata gravitációs modell segítségével. A Balaton régió szerepe	279
SZEMERÉDI ESZTER: A helyi pénzek hatásának vizsgálata a fenntarthatóság tükrében ..	290
Dr. DÁNIEL ZOLTÁN ANDRÁS - Dr. MOLNÁR TAMÁS: A kv-k teljesítményének és a régiók fejlettségének összefüggései	305
SASNÉ Dr. GRÓSZ ANNAMÁRIA - LANG LETÍCIA ANIKÓ : Helyi identitás és életminőség a Balaton-régióban	312
KRISKÓ ANDREA: A sharing economy személet megjelenése a pénzügyekben - a blokklánc alapú elszámolások térhódítása.....	327
KUCSMA DANIELLA: Társadalmi innováció megjelenése a közszférában.....	341
SZUJÓ KRISZTINA: A tudás és technológia szerepe Magyarország gazdasági fejlődésében	347
DUCZON ÁRPÁD: A mezőgazdaság jövedelmezősége egy szolgáltatás-orientált világban	356
BOSNYÁK-SIMON NIKOLETT: Környezeti számvitel - A Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardok vonatkozó előírásainak áttekintése és összevetése a hazai számviteli törvénnyel.....	365
STRACK FLÓRIÁN - Dr. LŐRINCZ KATALIN: Balatoni wellness: mit eszik a turista?	375
Dr. ZSARNÓCZKY MARTIN: Hátrányos térségek turisztikai értelmezése az életciklus modellek által	387
GOMBOS KATALIN: Vizuális észlelést befolyásoló környezeti tényezők.....	396
ESSŐSY ÁKOS: Az atipikus foglalkoztatási formák iránti fogadókészséget alakító tényezők a hazai kis- és középvállalatoknál	407



Dr. HOHMANN BALÁZS⁶⁶: Az alternatív vitarendezési módszerek alkalmazhatósága a hazai hatósági eljárásokban

1. Bevezetés

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

Ilyen közelítésben – tehát amikor a közigazgatás társadalmasításának, transzparenciájának, hatékonyságának kérdései kiemelt szerepet kapnak a közigazgatási gyakorlat illetve a közigazgatási tevékenységekre vonatkozó szabályozás tekintetében – nagy jelentősége lehet annak, hogy a hatósági döntés, s annak meghozatalára szolgáló folyamat milyen mértékben veszi figyelembe az ügyfél vagy az egyéb érdekelt felek szempontjait. Ennek mértéke ugyanis jelentős befolyást fejt ki a döntés ügyfél általi elfogadására, önkéntes végrehajtására, amely szintén a modern eljárásjogi szabályozások hangsúlyos eleme és kifejezett célja [Ket., Preambulum 4. bek.].

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 kétségtől, 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 szervre 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 tájékoztatásával fel lehetne zárkóztatni a magyar közigazgatást az európai mintákhoz.

A kutatásnak és a tanulmánynak 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 tanulmány 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.

2. Elméleti-történeti megközelítés

A mediáció és a közvetítés lehetőségeinek közigazgatási hatósági közegben való alkalmazhatósága kettős megközelítéssel vizsgálható a leghatékonyabban: egyrészt az alternatív vitaren-

⁶⁶ egyesületi elnök, Tudatosan a Környezetünkért Egyesület, Pécs
PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

dezési metódusok elméletének, gyakorlatának és fejlődésének elemzésével, másrészt ezek hatósági jogalkalmazásba való helyezésével, szerepük és hatékonyságuk vizsgálatával ragadható meg. Ennek megfelelően először az alternatív vitarendezési metódusok, különösen a mediáció és a közvetítés (másként: ADR módszerek [Fiadjoe, 2013]) fejlődésével, alkalmazási körével és tapasztalataival kell foglalkozni, majd elemezi ezeket a tapasztalatok a hatósági eljárásba való beilleszthetőségük szempontjából.

2.1. 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 [Goldberg et al., 1985].

A konfliktusok kezelésének, s így a hagyományos megoldásoktól eltérő, alternatív módszerek alkalmazásának története közel egyidős az emberiség történetével [Blake et al., 2014]. Tulajdonképpen azt mondhatjuk, hogy a ma hagyományosnak tekintett igazságszolgáltatási, közgazgatási rendszer illetve a vitarendezés, jogviszony-alakítás csak az elsőként megjelenő, viták rendezésére szolgáló, ma alternatívnak nevezett módszerek 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 [Barrett – Barrett, 2004]. 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 [Visegrády, 2016]. Ezek alapján megállapítható, hogy a közvetítés és a mediáció gyökerei évszázados múltra tekinthetnek vissza, újdonságtartalmukat inkább az újkorban beinduló újrafelfedezésük adja [Carver-Vondra, 1994].

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 [Decastello, 2008]. 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.

Világszerte, s különösen Európában az igazságszolgáltatás állami monopóliumának kiépülésével és kiterjedésével [Balogh, 2011], 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 [Barrett – Barrett, 2004]. 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 szinten és a konfliktusok háborús elintézésének egyik reális alternatívájává vált. [Bruhács, 2014]

2.2. A mediáció alapkoncepciója

A mediációt (vagy másnéven, a szakirodalomban és a jogszabályi környezetben bevett kifejezésként közvetítést) olyan egyeztetésként határozhatjuk meg [Ábrahám et al., 2013], 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.” [2002. évi LV. törvény, 2. § (1) bek.]

A közvetítést az egyes szerzők számos funkcióval ruházták fel, amelyek közül legátfogóbbnak, s a mediáció lényegét leginkább megragadónak Ishikawa megközelítését tekinthetjük [Ishikawa, 2001]. A szerző általában az alternatív vitarendezési metódusok, de különösen a mediáció gyakorlatában kiemelkedő jelentőségűnek azonosította a delegalizációs, deprofesszionalizációs és a deformalizációs funkciót. Ishikawa elméletét alapul véve, azt értelmezve és továbbfejlesztve kijelenthető, hogy:

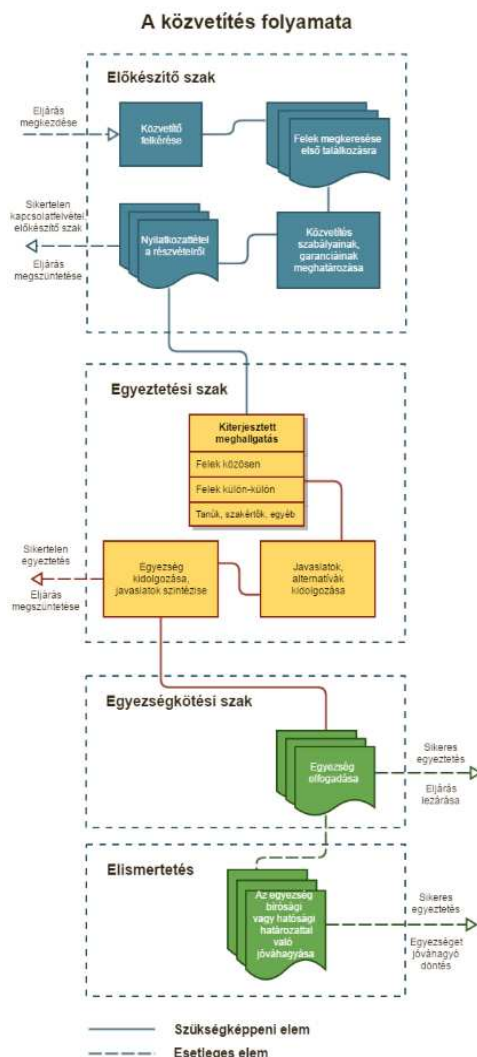
1. a mediáció gyakorlatában a jogi normák mellett nagy hangsúlyt kapnak más szempontok is, s a hangsúlyt az utóbbiakra kell helyezni, ezeket is figyelembe kell venni az egyezés létrehozása során (delegalizációs funkció),
2. ettől függetlenül a jogi normák az eljárás keretét adják, azoktól azt nem lehet, s nem is szükséges függetleníteni, hiszen részben alapját szolgálják az eljárásnak (delegalizáció korlátja),
3. a konfliktus-megoldásban alapvetően nem jogi végzettségű szakemberek, hanem vitarendezésben jártás személyek vesznek részt pártatlan harmadik félként közreműködve. A professzionalizálás mértéke az egyes országokban, illetve országokon belül az egyes eljárásokban is eltérő lehet (deprofesszionalizációs funkció),
4. 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 [Bush-Folger, 1994], hogy tisztázza a jog- vagy érdekvita alapjait, természetét, segítse a felek közti konszenzus megszületését, mely magába foglalja a felek közös érdekeinek feltárását, és a kialakuló egyezés egyes lehetséges pontjainak meghatározását, megerősítését és visszaigazolását. Miután a mediációnak, alternatív vitarendezési metódusként kifejezetten nagy szerepe van a viták peren kívüli megoldásában, a bíróság előtti eljárások elkerülésében, a mediációs eljárásnak az alábbi szempontokat [Folberg – Taylor, 1986; Moore, 2014] kell kielégítenie ahhoz, hogy annak keretében megvalósíthassa céljait, funkcióit:

1. jól strukturált felépítés, amely alkalmas arra, hogy kommunikációs és egyéb módszerek alkalmazásával közös megoldásra készítse a feleket, mely egy megállapodásban nyeri el végső formáját,
2. mérsékelnie kell a felek közti erő- és befolyásbeli különbségeket a tartalmi értelemben vett helyes döntés kialakításához,
3. 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,
4. az eljárásnak a felekhez kell alkalmazkodnia, a megállapodás kialakításában elsődlegesen az ő szempontjai az irányadóak (s csak végső soron, az eljárás kereteiként a jogszabályok),

5. annak ellenére, hogy a múltban történt eseményekre kell választ adnia, alapvetően a jövőben megvalósítandó magatartásokat hívatott rendezni.

Az eljárás folyamatát vizsgálva az alábbi irányadó szakaszokat lehet lehatárolni:



1. ábra: A mediáció folyamata

Forrás: saját szerk.

A mediációnak az alábbi alapelveket kell magán hordoznia a sikeres közvetítés érdekében [European Judicial Network, 2004]:

1. függetlenség – a mediáció csak akkor lehet sikeres, ha a közvetítő szerepkört ellátó személy (illetve az őt foglalkoztató, megbízó szervezet) független a felektől,
2. pártatlanság – 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,
3. titoktartás – 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,
3. bizalmi jelleg [Bush – Folger, 1994] – 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.” [2002. évi LV. törvény, 5. § (1) bek.]

2.3. 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 [Doornbos, 2001] 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 [Fábián, 2011] időszakában elképzelhetetlen lett volna az a konstelláció, hogy az állam szinte minden közhatalmi funkcióját ellátó közigazgatás [Szamel, 1985] 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.

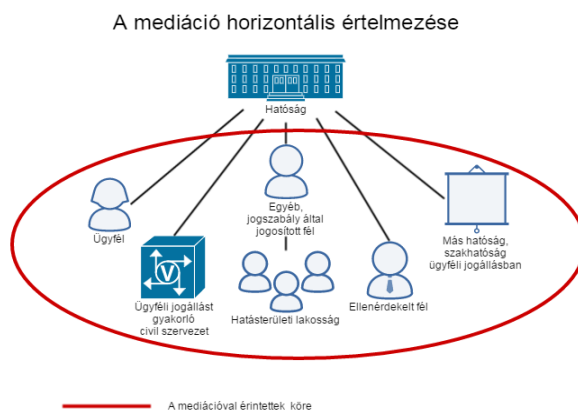
Az alternatív vitarendezési megoldások közigazgatási alkalmazásához arra volt szükség, hogy alapvető változás következzen be a hatósági eljárásokhoz kapcsolódó közhatalom gyakorlás módszertanában [Ivancsics – Fábián, 2013]. Ennek köszönhetően az egyes közigazgatási rendszerek koncepcionálisan [Kettl, 2000] már nem minden esetben közelítettek az ügyfelekhez az eredeti hatalmi pozíciójukból, s kevésbé érezték szükségét annak, hogy a közigazgatás alapvető funkciójaként megjelölt közérdek megvalósítását és védelmét mindenáron – jogi vagy más, akár fizikai - kényszer segítségével ériék el. Ehhez azonban történelmi léptékben is viszonylag hosszú időre [Rosenbloom – Goldman, 1993], a rendészeti jellegű közigazgatás ügyfélközpontúvá válására, s olyan újszerű megfontolások [Bingham – Nabatchi - O’Leary, 2005] tudományos vizsgálatára majd gyakorlati alkalmazására volt szükség, mint például a governance [Kettl, 2015] és annak hatása.

2.4. 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.

2.4.1. Horizontális dimenzió

Az ADR módszerek horizontális érvényesüléséről beszélhetünk, amikor a hatósági eljárásban az ügyfelek között történik alkalmazásuk. Ilyen esetben két, – eljárási jogait és kötelezettségeit tekintve – egymással azonos vagy közel azonos pozícióban álló félről beszélünk. Nem ritka a multipozíció, tehát amikor az ellentétes érdekek egyik, illetve másik oldalán több fél, sőt a hatósági eljárás megszokott ügyfélkörén kívül, adott esetben akár több közérdeket, társadalmi csoportot vagy egyéb érdeket képviselő szervezet is felléphet.



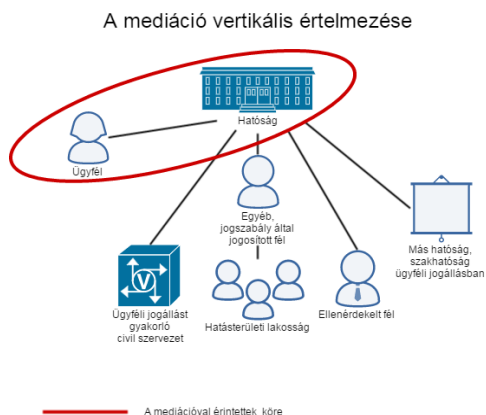
2. ábra: A mediáció horizontális értelmezése

Forrás: saját szerk.

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

2.4.2. Vertikális dimenzió

Amíg a mediáció horizontális megközelítése rendkívül közel állt a módszer eredeti alkalmazási területéhez, tulajdonképpen csak a hatósági közreműködés és elismerés jelentett többletet a magánjogi területen alkalmazott módszertannál, addig a mediáció vertikális megközelítése merőben új értelmezési kérdéseket nyithat meg. Ebben a megközelítésben ugyanis az egyezés nem az egyes ügyfelek, s más hasonló státusszal rendelkező személyek és szervezetek között jön létre, hanem az ügyfél és a hatóság vonatkozásában. Ennek köszönhetően a hatóság, korábbiakban vázolt erőteljes, akár kényszer alkalmazására is alkalmazható jogosítványai kevésbé érvényesülnek ebben a viszonylatban, mint egy hagyományos rend szerint zajló hatósági eljárásban.



3. ábra: A mediáció vertikális értelmezése

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 fordítani, 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.

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

3. 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 kutató témának tekinthetőek.

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 tanulmány 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.

3.1. A mediáció főbb jellemzői

3.1.1. Vita békés, peren kívüli elintézése

A mediáció egyik legfontosabb jellemzőjének a szerzők annak per lefolytatása nélküli vita-rendező szerepét jelölik meg [Hensler, 1994]. Természetesen ez a közigazgatás, azon belül a hatósági eljárás vonatkozásában elsődlegesen sokkal inkább a jogorvoslatok kimerítésének visszaesését, az ügy elsőfokú eljárásban való végleges elintézését [Fiadjoe, 2013], a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának háttérbe szorítását [Harter, 1984] jelentik.

3.1.2. Egyszerűbb és gyorsabb eljárás

A mediáció és az ADR módszerek gyakorlatában gyakori érv, hogy azok megkönnyítik, leegyszerűsítik és gyorsabbá teszik [Ábrahám et al., 2013] 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 [Zack, 2017].

3.1.3. Költségtakarékosság

A mediáció módszerét ösztönző szerzők egyik legfőbb érve annak rendkívüli költségtakarékossága, az előlegezett költségek hiánya [Blake et al., 2014; Decastello, 2008]. 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 (útköltség, 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.

3.1.4. 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 [Blake et al., 2014; Barrett – Barrett, 2004]. Mindez a közigazgatás szempontjából megkívánja a hatósági személyzet [Manring, 1994] 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 folyamatos naprakésszé tételét.

3.1.5. Az eljárás keretszabályai jól lehatároltak

A közvetítés akkor működik hatékonyan, ha értelmezhetőek annak határai [Harter, 1984], s a felek tisztában vannak vele, hogy milyen jogok és kötelezettségek illetik meg őket az eljárásban, mert ez növeli bizalmukat.

Mindez jelenti azt is, hogy a felek a jogszabályi lehetőségek határain belül szabadon dönthetnek vitájuk rendezési módszeréről, a közvetítés módszertanáról [Carver – Vondra, 1994]. 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 [Ivancsics – Fábíán, 2013], az elsőfokú eljárás esetén a normál eljárásrend folytatódik tovább, ezzel biztosítva a hatóság előtti ügy lezárását.

3.1.6. Negatívumok

A vizsgált szakirodalom szerzői kevés negatívumot említenek, amelyek a mediáció alkalmazása során felmerülhet [Carver-Vondra, 1994]. A hatósági eljárásra vonatkozó közlemények foglalkoznak a „rossz alku” [Harter, 1984] intézményével, amely az egyezség jóváhagyásához kapcsolódó joghatásokhoz, nevezetesen a jogorvoslati lehetőség radikális leszűküléséhez kapcsolódik, s jellemzően a nem megfelelően átgondolt egyezségi kitételek felülvizsgálatának korlátozottságára vonatkozik. További problémaként említik a mediáció elhúzódásának lehetőségét [Moore, 2014] - melyet végül minden szerző cáfol logikai vagy empirikus úton.

3.1.7. Egyezség

A közvetítés fókuszpontjában a kompromisszumos megállapodás, s annak eredményeként, az egyezség áll [Fiadjoe, 2013]. Az egyezséget – legyen bármilyen jogi formába öntve, hatósági jóváhagyással elismert vagy anélküli – a javaslatok, megoldási alternatívák szintéziseként azonosíthatjuk [Blake et al., 2014; Barrett – Barrett, 2004], s ezáltal alkalmas a felek békítésére, az elsősorban személyes, s csak másod-, harmadsorban jogi problémák feloldására [Lovas – Herczog, 1999].

3.2. A hazai tervezési dokumentumok vizsgálata

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.

3.2.1. Magyary program

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

A fejlesztési irányokat tekintve, a program eredményeként a közigazgatás gyakorlatában alapvetően jó befogadó környezet alakulhatott volna ki az ADR módszerek alkalmazásának kiteljesedéséhez, azonban a hatósági eljárások egyszerűsítése pont azokat az egyes eljárási elemeket (pl. eljárások sztenderdizálása 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 tanulmány 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 [Magyary program, 2012], 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.

3.2.2. Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020

A stratégiai tervezés következő lépcsőjének tekinthetjük a 2015-ben publikált Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 című dokumentumot, amely a célok részleges módosulásával már a szolgáltató állam modelljének megvalósítását tűzte ki legfőbb céljává, amely egyszerre foglalta magába a közigazgatás versenyképességének fokozását, a közszolgáltatások fejlesztését, a hatékonyságot, de emellett a professzionalizmust, a költséghatékonyságot és a szervezettséget is.

A stratégiai dokumentum koncepcióvilágát megvizsgálva, nem sokban szakadt el, s nem hozott kifejezett kiugró fejlesztéseket a Magyary 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.

3.2.3. 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 [2015. évi CLXXXVI. törvény, 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet] az egyes általános eljárási szabályok egyszerűsítése, az engedélyhez kötött tevékenységek körének csökkentése, s az egyes ügyintézési határidők csökkentése.

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

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

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

A tanulmány szerzője azonban jelezni kívánja, hogy ezek az elképzelések határozottan egy irányba mutatnak: egy olyan szervezeti rendszerben, ahol elsődleges cél a jogszabályok és a közérdek érvényre juttatása, a hatékonyság csak e szempontok teljes körű érvényesülése után

értelmezhető a közigazgatás paramétereként. Ha az alapvető funkciók sérülnek azáltal, hogy a közigazgatást minden erővel költség- és időhatékonnyá, adminisztratív terhektől mentessé tesszük, a hatékonyság nemhogy fejlődni nem fog e szervezeti rendszer tekintetében, hanem negatív előjelűvé válik annak változása. A közigazgatás minden tradicionális értékétől való megfosztása, a hatékonyság túlhangsúlyozása végül elvezethet a mára szinte teljes csődöt mondott [Fábián, 2011] New Public Management irányzat újraéléséhez.

A történelem ismétli önmagát: 62 évvel ezelőtt Bibó István, a kor jogi gényusa és magyar szellemi élet kiemelkedő alakja vitába szállt Magyary Zoltán, a korszak átütő jelentőségű közigazgatás-tudománnyal foglalkozó tudósával, s annak 1942-ben megjelent korszakos művével [Magyary, 1942], s vitatta megállapításait, melyben Magyary szerint a „*közigazgatás jogszerűsége a cél biztosítására nem elegendő*” [Magyary, 1942, 3. o.] és a XX. században már nem a jogszerűsége, hanem az eredményessége van a hangsúly. Bibó ezzel szemben a jogállami értékek megtartásában, közigazgatás jogszerűségének a legnagyobb mértékű erősítésében látta a haladás útját. [Paczolay, 2013; Verebélyi, 2010]

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

2015 májusában és júniusában a Kormány közzétette az általános közigazgatási eljárásjog kialakítás alatt levő új kódexének, az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szabályozási koncepcióját, illetve a törvény előkészítési feladataival kapcsolatos kormányhatározatot [1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat, Ákr. jelentés]. 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 tervzetben is túl nagy hangsúlyt kap a gyors és hatékony közigazgatási működés. Ennek ellenére a jelentésben szerepel az eljárások olyan felosztása, amely különbséget tesz a jogokat és kötelezettségeket realizáló eljárás és a konfliktusfeloldó hatósági eljárás között, 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.

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

4.1. Az általános közigazgatási rendtartás

A megújuló hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó általános közigazgatási rendtartás [2016. évi CL. törvény] az alábbi vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza:

4.1.1. Egyezségkötési kísérlet és az egyezség jóváhagyása

Kifejezetten helyeselhető, hogy azokban az ügyekben ahol az eljárás jogvitás, ellenérdekelt felek részvétele mellett zajlik, a jelentés javaslata és a szövegtervezet alapján is tárgyalás lehetősége vagy egyezségkötési kísérlet kötelezettsége mellett folya az eljárás [Ákr. jelentés, 2015] és ezt a törvénytövege is átülteti.

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 meg egyezés is.

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

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

4.1.2. Hatósági szerződés

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

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

4.1.3. Hatósági közvetítő eljárása

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

5. Következtetések és javaslatok

A kutatásban megvalósított, elméleti és alkalmazott vizsgálatok eredményeként az alábbi következtetéseket lehet megfogalmazni:

- az ADR módszerek, s ezen belül mediáció alkalmazhatónak bizonyul közjogi, hatósági jogviszony keretében is. A magánjogi viszonyokhoz való kötöttségéről való felfogás meghaladottá vált, a módszer túlzott egysíkú szemléletének eredményének tekinthető,
- a bemutatott szakirodalmi és gyakorlati példák, s a módszer alkalmazhatóságának nemzetközileg is jelentős vizsgálatai azt igazolják, hogy a mediációnak, közvetítésnek nagy szerepe van az ügyek hatékony, széleskörű elfogadtathatóságában a felek érdekeinek jogszerű szintézisének köszönhetően. Emellett kiemelhető a közvetítés előnyeként módszer viszonylagos gyorsasága, a felek rendelkezési jogának kiterjesztése, a kevésbé képviselt szempontokat is figyelembevevő döntéshozatal,
- azokban a hatósági eljárásokban, ahol már alkalmazást nyertek a mediatív, közvetítő jellegű technikák, ezek mind kiválóan működnek, tartalmilag magasabb értékűvé, könnyebben követhetőbbé, ügyfélközpontúvá teszik az eljárások lefolyását. Éppen ezért ösztönözni kell más eljárástípusokban is bevezetését, ha arra az ügytípus ügyei-

nek 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 fogyatékosságait, a közigazgatástól való nyitott jelleg pusztán formai értelmezését. Mindezekre tekintettel, jelentős veszteséget jelentene és hiba lenne kihagyni a jogintézményt a szabályozás új rendszeréből,
- mind a hatósági közvetítés, mind pedig az általánosságba vett egyezségkötési kísérlet kötelezettségének teljesítése során a hatóságnak kifejezetten aktív szerepet kell betöltenie: ha egy mód van rá, biztatni kell a feleket a közvetítés alkalmazására – kerüljön sor arra akár eljáráson belül, akár azon kívül. Vertikális egyezség megközelítése szempontjából a hatóságnak, ha észleli az ügyféllel való konfliktushelyzet kialakulását, eszkalálódását, saját magának kell a hatósági közvetítő eljárásának alkalmazását kezdeményezni, s nem csupán jogot kell biztosítani az ügyfélnek erre a lehetőségre. Így megelőzhető válik egy vitás helyzetben hozott elsőfokú határozat megfellebbezése vagy – az Ákr. rendszerében rendes jogorvoslati szerepet nyerő - bírósági felülvizsgálata,
- ahhoz, hogy a fenti célkitűzéseket az egyes hatósági szervek meg tudják valósítani, szükség van arra, hogy az egyre inkább intézményesülő személyzeti fejlesztések, képzések során nagy hangsúly kerüljön a közszolgálatot ellátók magas szintű, probléma- és konfliktusorientált képzésére, amelynek keretében figyelmet kell szentelni a mediatív, közvetítési lehetőség személyi (elsősorban tudásbéli) feltételeinek megalapozásának,
- nagy fontosságú, hogy nem elég a közigazgatás a fentiekben előirányozott fejlesztése, hanem szükséges ezeket az intézkedéseket társadalmasítani, a lakosság tudatába átültetni, szemléletformáló kampányokat bevezetni, s minden más olyan intézkedést megtenni, amely szükséges ahhoz, hogy a laikus jogalanyok tisztába legyenek a közvetítés lehetőségeivel. Ameddig ez nem történik meg, a mediatív technikák nem is fognak jól funkcionálni, mert az ügyfelek nem fogják ismerni, s ezáltal alkalmazni ezeket a módszereket a hatósági eljárás során.

6. Összefoglalás

A 21. század közigazgatása a folyamatosan változó életviszonyok és globális szinten is mérhető kihívások felmerülése miatt szükségképpen állandó alkalmazkodásra kényszerül. Mindent 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.

Az alternatív vitarendezési metódusok – így legfőképpen a mediáció – alkalmazása is ilyen megközelítésben értelmezhető leginkább helyesen: *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 legiti-

máló hatása, a hatósági kényszer háttérbe szorítása felől közelítjük az ADR módszerek hatékonyságát, a hatósági döntéshozatal egy már részben jelenlevő, de hihetetlen fejlődési lehetőséget jelentő részeként tekinthetünk a módszerekre.

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

Irodalomjegyzék

1. Márkus G. György [1994]: „*Rokkan és Lipset törésvonal-elmélete és a posztkommunista Európa realitásai*”. In: Balogh István (szerk.): *Törésvonalak és értékválasztások*. Budapest. MTA PTI.
2. Mickiewicz, Ellen [2000]: „*Institutional Incapacity, the Attentive Public, and Media Pluralism in Russia*”. In: Richard Gunther and Anthony Mughan (eds.): *Democracy and the Media*. Cambridge University Press.
3. Ábrahám Edit - Barinkai Zsuzsa - Dósa Ágnes et al. [2013]: *Mediáció – közvetítői eljárások*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest. 37-38. o.
4. Balogh László Levente [2011]: *Állam és erőszak*. Politikatudományi Szemle 2011/1. sz. 122 o.
5. Barrett, Jerome T. - Barrett, Joseph [2004]: *A history of alternative dispute resolution: The story of a political, social, and cultural movement*. John Wiley & Sons, New York. 20 o.
6. Bingham, Lisa Blomgren - Nabatchi, Tina - O'Leary, Rosemary [2005]: *The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government*. Public administration review, 65.5. sz. 547-558 o.
7. Blake, Susan - Browne, Julie - Sime, Stuart [2014]: *A practical approach to alternative dispute resolution*. Oxford University Press, Oxford 22-23 o.
8. Bruhács János [2014]: *Nemzetközi jog I. Általános rész*. Dialóg Campus Kiadó. 221-238 o.
9. Bush, R. A. B.- Folger, J. P. [1994]: *The promise of mediation: Responding to conflict through empowerment and recognition*. Jossey-Bass, San Francisco. 231. o.
10. Carver, Todd B. - Vondra, Albert A [1994]: *Alternative dispute resolution: Why it does not work and why it does?* Harvard Business Review, 1994/3. sz.
11. Decastello, Alice [2008]: *A közvetítői eljárás az egészségügyben*. Doktori értekezés. PTE-ÁJK Doktori Iskola, Pécs. 14-18, 48. o.
12. Doornbos, Martion [2001]: *Good governance': The rise and decline of a policy metaphor?* Journal of Development Studies, 37/6. sz. 101 o.
13. Európai Unió, European Judicial Network [2004]: *European Code of Conduct for Mediators*. Letöltve 2018.10.11-én, az EJC weboldaláról: http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_en.htm, 2-4 o.
14. Fábrián Adrián [2011]: *Közigazgatás elmélet*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs. 122 o.
15. Fiadjo, Albert [2013]: *Alternative dispute resolution: a developing world perspective*. Routledge, London. 2, 63. o.
16. Folberg, J. - Taylor, A. [1986]: *Mediation: A comprehensive guide to resolving conflicts without litigation*. Michigan Law Review, 84/4. sz.
17. Goldberg, Stephen B. – Green, Eric D. - Sander, Frank E.A. [1985]: *Dispute resolution.. Little Brown, Boston. 5-20 o.*
18. Harter, Philip J. [1984]: *Dispute Resolution and Administrative Law: The History, Needs, and Future of a Complex Relationship*. Villanova. Law Review, 1984/1. sz. 1394-96 o.
19. Hensler, Deborah R. [1994]: *Glass Half Full, a Glass Half Empty: The Use of Alternative Dispute Resolution in Mass Personal Injury Litigation*. Texas Law Review, 1994/73. sz.
20. Ishikawa, Akira [2001]: *Einige Denkanstöße zur Diskussion der Alternative Dispute Resolution – insbesondere deren Situation in Japan*. National and Kapodistrian University of Athens, Athen. 1-15. o.
21. Ivancsics, Imre - Fábrián, Adrián [2013]: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Dialóg

- Campus Kiadó*, Budapest-Pécs. 140 o.
22. Kettl, Donald F. [2000]: *The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government*. Public Administration Review, 60/6. sz. 488-497 o.
 23. Kettl, Donald F. [2015]: *The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century*. John Hopkins University Press, Baltimore.
 24. Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. [2014]. http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (2018. október 14.) 9, 25. o.
 25. Lovas, Zsuzsa, Herczog, Mária [1999]: *Mediáció, avagy a fájdalommentes konfliktuskezelés*. Műzsák Kiadó, Budapest. 15 o.
 26. Magyary, Zoltán [1942]: *Magyar közigazgatás*. Egyetemi Nyomda, Budapest.
 27. Magyary Program (MP 11.0). [2011]. <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2018. október 14.)
 28. Magyary Program (MP 12.0). [2012]. <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (2018. október 14.) 47 o.
 29. Manring, Nancy J. [1994]: *ADR and Administrative Responsiveness: Challenges for Public Administrators*. Public Administration Review 54/2. sz. 197-203 o.
 30. Moore, C. W. [2014]: *The mediation process: Practical strategies for resolving conflict*. John Wiley & Sons, New York. 105-110. o.
 31. Paczolay, Péter [2013]: *A közigazgatás mint hatalmi ág*. Tolle Lege III/1. sz.
 32. Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről [2015]. 5, 17-19, 28, 87 o. <http://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepc%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf> (Ákr. jelentés, 2018. október 14.)
 33. Rosenbloom, David H. - Goldman, Deborah D. [1993]: *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. McGraw-Hill, New York.
 34. Szamel, Lajos [1985]: *A rendészet a közigazgatás rendszerében*. Állam és Igazgatás, 1985/11. sz. 967 o.
 35. Verebélyi, Imre: *A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében*. Jog Állam Politika: Jog- és politikatudományi folyóirat, 2010/3. sz. 81 o.
 36. Visegrády Antal [2016]: *Jog- és állambölcselet*. Menedzser Praxis, Budapest. 72 o.
 37. Zack, Arnold M. [2017]: *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. október 14.)

Jogszabályjegyzék

2002. évi LV. törvény a közvetítői tevékenységről 2. § (1) bek., 5. § (1) bek.
2004. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól Preambulum 4. bek.
- 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes kormányrendeleteknek a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő módosításáról
- 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról
2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról
2016. CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
- T/12233. számú törvényjavaslat Az általános közigazgatási rendtartásról