

# Önálló szabályozó szerv

**Szerző:** FAZEKAS János

**Affiliáció:** egyetemi docens, ELTE ÁJK

**Rovat:** Alkotmányjog

**Rovatszerkesztő:** Bodnár Eszter, Jakab András

**Lezárás dátuma:** 2018.07.03

**Idézési javaslat:** FAZEKAS János: „Önálló szabályozó szerv” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/onallo-szabalyozo-szerv> (2018). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

Az önálló szabályozó szerv a központi közigazgatás egy kivételes szervtípusa. Kivételességét az adja, hogy noha a központi közigazgatás része, amely alapvetően a kormány alárendeltségében működik, mégis független a kormánytól és az ágazatért felelős minisztertől. Függetlenségének az általa felügyelt piaci szektorral szemben is fenn kell állnia. Ennek az autonómiának az indoka az önálló szabályozó szerv által végzett speciális szabályozó hatósági tevékenység, amely egyesíti magában a jogalkotás és a hatósági jogalkalmazás jellegzetességeit. Ehhez szükséges az autonómia, amely ellentmondásos jelenség, mivel megbontja az államigazgatás hierarchiáját, valamint az önálló szabályozó szerv demokratikus kontrollját is megnehezíti.

## Tartalomjegyzék

### 1. Az önálló szabályozó szerv fogalma

### 2. A szabályozó hatósági tevékenység

- 2.1. A szabályozó hatósági tevékenység lényege
- 2.2. A szabályozó hatósági tevékenység eredete
- 2.3. A szabályozó hatósági megjelenési formái és alkotmányossági problémái
- 2.4. Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotó tevékenységének jellegzetességei
  - 2.4.1. Előzmények
  - 2.4.2. A felhatalmazó rendelkezések jellege és a szabályozási tárgykörök

### 3. Önállóság (autonómia)

- 3.1. Intézményi autonómia
- 3.2. Személyi autonómia
- 3.3. Szakmai autonómia

### 4. JEGYZETEK

### 1. Az önálló szabályozó szerv fogalma

[1] Az önálló szabályozó szerv a tételes magyar jogban szabályozott központi államigazgatási szervtípus, amely a 2012. január 1-jén hatályba lépett *Alaptörvényben* jelent meg (23. cikk). Maga a

szervtípus ezzel párhuzamosan a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvényben (a továbbiakban: Ksztv.) is helyet kapott (1. §). A Ksztv. már a szervtípusba tartozó szerveket is felsorolja, a konkrét szerveket pedig az Alaptörvény értelmében sarkalatos törvények hozzák létre. Jelenleg a magyar központi államigazgatásban két önálló szabályozó szerv működik: a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: MEKH) és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH). Korábban ebbe a körbe tartozott a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF), ilyen elnevezésű szerv azonban már nem létezik.

[2] A szervtípus intézményesítése nem volt előzmény nélküli: 2011. január 2-ai hatályba lépéssel már a korábban hatályos Alkotmányban nevesítve megjelent az NMHH és a PSZÁF, amelyek az ->autonóm államigazgatási szervek közé tartoztak.<sup>[1]</sup> Az Alkotmány 40/D.-E. §-ai a nevesítésen túlmenően származékos jogalkotói hatáskörben rendelet kiadására is feljogosították e szervek vezetőit. Az Alaptörvény szakított a nevesítési technikával és új szervtípust hozott létre, a konkrét megnevezést pedig sarkalatos törvényre utalta.<sup>[2]</sup> Ennek megfelelően a MEKH-t a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény (a továbbiakban: MEKHTv.), az NMHH-t pedig a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) hozta létre.

[3] Az Alaptörvény maga egyébként csak igen nagy vonalakban írja le az önálló szabályozó szerv jogállását: rögzíti, hogy a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására hozható létre, és vezetője ennek során törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet is alkothat (->közigazgatási jogalkotás). Vezetőjét a miniszterelnök vagy a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök (->államfő) nevezi ki. A vezető évente köteles beszámolni a szerv tevékenységéről az Országgyűlésnek (->Parlament). A Ksztv. – hasonlóan az autonóm államigazgatási szervhez, de ellentétben a központi hivatallal és a kormányhivatallal – az ide tartozó szervek felsorolásán kívül semmit nem mond a szervtípusról.

[4] Az önálló szabályozó szerv fogalmának három eleme van: 1. önállóság (amely valójában autonómia vagy függetlenség), 2. szabályozó (hatósági) tevékenység, 3. ->közigazgatási szerv. A továbbiakban ezeket a fogalmi elemeket fejtjük ki részletesen, kivéve a közigazgatási szervet, ahol is az erről szóló szócikkre utalunk. A fogalmi elemek tárgyalását az önálló szabályozó szervi működés lényegét adó szabályozói tevékenységgel kezdjük.

## 2. A szabályozó hatósági tevékenység

### 2.1. A szabályozó hatósági tevékenység lényege

[5] Az önálló szabályozó szerv megnevezésében a „szabályozó” szó az ún. szabályozó hatósági tevékenységre utal. A szakirodalomban és a – főként európai uniós – tételes jogban megjelenő „szabályozó hatóság” fogalmát meg kell különböztetni a jelen szócikk tárgyát képező önálló szabályozó szervtől. Míg ugyanis az önálló szabályozó szerv egy magyar tételes jogi fogalom (egy szervtípus), addig a szabályozó hatóság alapvetően elméleti kategória: azoknak a közigazgatási szerveknek<sup>[3]</sup> a gyűjtőfogalma, amelyek szabályozó hatósági tevékenységet végeznek, attól függetlenül, hogy az adott állam közigazgatási szervezeti jogának rendszerében milyen szervtípusba tartoznak.<sup>[4]</sup> A szabályozó hatósági tevékenység lényege, hogy a szerv közhatalom (->közigazgatás és közhatalom) birtokában eljárva általános magatartási szabályokat, normákat alkot, ugyanakkor formálisan nincs feltétlenül felruházva jogalkotói hatáskörrel (közigazgatási jogalkotás). Ez alapvetően kétféle módon valósulhat meg: egyedi hatósági döntésekben és normaalkotásban.

[6] A szabályozó hatóság által kiadott egyedi hatósági döntéseket – például engedélyekben, szankcionáló aktusokban lefektetett követelményeket – az ügyfélként az adott hatósági ügyben

közvetlenül nem érintett, de hasonló helyzetben lévő piaci szereplők normaként követik, vagyis azok uniformizálódnak, normatív jelleget öltenek.

**[7]** A szabályozó hatóság normákat alkot. Ez kétféle módon történhet.

a) A hatóság állásfoglalásai, ajánlásai, közleményei, *policy*-jai vagy más elnevezésű *soft law* dokumentumai rendelkeznek a jogszabályokat megközelítő súllyal (például azáltal, hogy részletes jogszabályi rendelkezések hiányában az érintettek követik az ezekben foglaltakat).

b) Az is előfordul, hogy a közigazgatási hatósági hatáskörökkel felruházott szabályozó hatóság kifejezetten jogszabályalkotási hatáskörrel is rendelkezik (ilyenek az önálló szabályozó szervek).

## 2.2. A szabályozó hatósági tevékenység eredete

**[8]** A szabályozó hatósági tevékenység hazája az Egyesült Államok: itt a XIX. században a vasúti szektorban jelentkező piaci zavarok, például a monopóliumok, az irreálisan magas árak kezelése céljából jelentek meg először tagállami szinten széles körű szabályozói jogkörrel felruházott szervek (->a **közigazgatási jog gazdasági szerepköre**). Az első ilyen szabályozó hatóság, a *Railroad and Warehouse Commission* 1871-ben jött létre Illinois államban, bár a tagállamok már korábban kísérleteket tettek a vasúti szektor szabályozására. Ezt követően már szövetségi szinten is létesültek szabályozó ügynökségek, például az *Interstate Commerce Commission* (1887). A folyamat a XX. században sem állt meg (például *Federal Trade Commission*, 1914, *Civil Aeronautics Board*, 1938).<sup>[5]</sup>

**[9]** Európában a második világháború után jelentek meg a szabályozó hatóságok, az európai közjogi gondolkodás keretei közé ugyanakkor nehezen fért be a jelenség, hiszen itt a jogalkotást (->**közigazgatási jogalkotás**) és a hatósági jogalkalmazást (->**közigazgatási jogalkalmazás**) elméleti síkon különválasztják, míg a szabályozó hatósági működés lényege épp ennek a két tevékenységfajtának az összeolvasztása. Az európai fejlődés háttere ugyanakkor abban is különbözött az amerikaiétól, hogy itt több ágazatban (közlekedés, energetika, távközlés) alapvetően állami tulajdonú vagy háttérű társaságok működtek. Ugyanakkor Európában is hasonló problémák jelentkeztek: alacsony szolgáltatási színvonal, magas árak. Nagy-Britanniában a Margaret Thatcher vezette kormányzat ezt privatizációval és a verseny feltételeinek megteremtésével próbálta orvosolni, ugyanakkor szükségét látta annak is, hogy szabályozó hatóságok révén fenntartsa az állami kontrollt a piacokon. Ez a többi nyugat-európai országban is megtörtént, sokszor az Európai Unió piaci liberalizációt előíró szabályainak átültetése nyomán.<sup>[6]</sup>

**[10]** Szabályozó hatósági tevékenységet végző szervek a mintaadó angolszász államokban nagyon sokféle jogállással és elnevezéssel működtek/működnek. Az Amerikai Egyesült Államokban megkülönböztetnek *independent agency*-ket, amelyek nincsenek a végrehajtó hatalmat megtestesítő elnök irányítása alá rendelve, de a törvényhozó hatalomtól, a Kongresszustól sem kaphatnak egyedi utasítást. Az ún. *semi-independent agency*-k függetlensége már viszonylagos, hiszen valamelyik szövetségi minisztérium irányítása alatt állnak. A *government corporation*-ök rendszerint gazdasági közszolgáltatást (posta, energiaszolgáltatás) nyújtanak vagy állami vagyont kezelnek. Az Egyesült Királyságban szintén találunk *public corporation*-öket, amely egy átfogó kategória: ide tartozik a *QUANGO* (*quasi autonomous non-governmental organization*), valamint az *executive agency*, de több más elnevezés is használatos.<sup>[7]</sup>

**[11]** A kontinentális európai országok alkotmányaiban önálló szabályozó szerv jellegű szervtípus általában nem jelent meg. Van ugyan arra példa (Görögország), hogy az ->**alkotmány** független közigazgatási hatóságot mint szervtípust intézményesít, de a legtöbb esetben vagy konkrét szerv (Lengyelország, Málta), vagy még általánosabb szabályozás kap helyet az alkotmányban. Utóbbi megoldás alatt azt kell érteni, hogy az alkotmány általánosan, keretszabályozás jelleggel teremti meg a lehetőségét annak, hogy közigazgatási szerv bizonyos autonómia birtokában rendeletet alkosson (például Finnország, Hollandia, Írország, Németország, Svédország és Szlovákia).<sup>[8]</sup>

## 2.3. A szabályozó hatósági megjelenési formái és alkotmányossági problémái

**[12]** Szabályozó hatóságokra, mint láttuk, általában olyan területeken van szükség, ahol gyorsan változnak a technikai szabályok (például közlekedés, energiapiac, média, pénzügyi szektor), ezért a jogszabályok nem képesek betölteni a közigazgatási jogi szabályozás egyik legfontosabb, garanciális jelentőségű funkcióját: nevezetesen, annak ismeretében a jogalanyok nagy vonalakban ki tudják számítani, hogy egyedi ügyekben a közigazgatási hatóság milyen döntést fog hozni. Ezekben az ágazatokban a szabályozás gyakran elvont, absztrakt fogalmak – a médiatörvényekben például a jelentős befolyásoló erővel rendelkező médiaszolgáltató – köré épül, amelyek nem alkalmasak arra, hogy pusztán azok ismeretében az ügyfelek előre lássák a közigazgatási döntés tartalmát, motívumait, a mérlegelés szempontjait.<sup>[9]</sup>

**[13]** Ezt a szerepet gyakran a – Kovács András György megfogalmazásában *ex ante* típusú, kvázi jogalkotó jellegű<sup>[10]</sup> – hatósági jogalkalmazói döntések veszik át: a potenciális ügyfelek azt fogják megvizsgálni, hogy a hatóság milyen döntést hozott az ő esetükhöz hasonló ügyekben, és ebből próbálnak meg következtetéseket levonni. Vagyis az egyedi döntésekből, a hatósági gyakorlatból általánosítható szabályszerűségeket, mintázatokat próbálják meg „sorvezetőként”, normaként követni. A szabályozó jelleg így gyakran magában a hatósági döntésben is megjelenik: a szolgáltatóra vonatkozó működési normákat egyedi hatósági határozatban állapítják meg (például a működési engedélyek előírják ügyfélszolgálat működtetését), amelyet nemcsak a címzett, hanem a többi, hasonló helyzetben lévő piaci szereplő is figyelemmel követ és működése során figyelembe vesz. Erre pont a jogi szabályozás fentebb leírt sajátosságai (absztrakt jogi fogalmak és a jogalkalmazás ebből eredő esetleges kiszámíthatatlansága) miatt lehet szükség. Ilyen módon az eredetileg egyedi jellegű hatósági aktus normatív színezetűvé válik. Ez teszi lehetővé, hogy az összehasonlítható helyzetben lévő piaci szereplők tekintetében érvényesüljön az ügyfélegyenlőség, a diszkrimináció-mentesség, tehát végső soron a jogegyenlőség alkotmányos elve.<sup>[11]</sup>

**[14]** A szabályozó hatóságok mindennek elősegítésére sokszor nemcsak egyedi döntéseket hoznak, hanem közleményeket, tájékoztatókat, ajánlásokat és más hasonló, *soft law* jellegű dokumentumokat bocsátanak ki, amelyekkel orientálni igyekeznek a piaci szereplők tevékenységét, például a jogszabályokhoz, saját gyakorlatukhoz fűződő magyarázatok formájában.<sup>[12]</sup>

**[15]** Látható tehát, hogy a szabályozó hatósági tevékenység két megjelenési formája, az egyedi és a normatív döntéshozatal újra és újra összefonódik, nehezen bogyozható szét. Ezzel összefüggésben alkotmányossági szempontból is kérdéseket vet fel: a szabályozó hatóság ugyanis gyakran úgy hoz általános kötelező magatartási szabályként funkcionáló döntést, hogy az alkotmányos szabályozás az adott kérdés vonatkozásában kifejezetten nem ruházza fel jogalkotási hatáskörrel (- >közigazgatási jogalkotás). Másrészt a döntéshozatali eljárásához nem fűződnek a jogalkotási eljárás garanciái, amelyek többek között a nyilvánosságot és az átláthatóságot hivatottak biztosítani (például törvényjavaslatok nyilvánossága, jogszabálytervezetek véleményezése a közigazgatási egyeztetés során stb.). A jogalkotó épp ezért nem ritkán igyekszik mindezt alkotmányos mederbe terelni, és a szabályozó hatóságokat jogalkotási hatáskörrel ruházza fel (lásd például a magyar önálló szabályozó szervek rendeletalkotási hatáskörét).<sup>[13]</sup>

**[16]** Ezeknek az alkotmányjogi problémáknak a tárgyalásához jó fogódzókat nyújt Jan Rommel, Koen Verhoest és Joery Matthys tanulmánya,<sup>[14]</sup> amely – a szabályozó hatósági tevékenységet tág keretek között értelmezve – abból indul ki, hogy mára nagymértékben megnövekedett a szabályozási rendszerek komplexitása. Ez azt jelenti, hogy újfajta szabályozó szervek jelentek meg (ez alatt érthetjük az önálló szabályozó szerveket és általában a szabályozó hatóságokat), amelyek átvettek bizonyos regulációs funkciókat más, hagyományosabbnak tekinthető szervektől (például minisztériumoktól). Ezek általában egy-egy ágazatra specializált hatóságok. Mindez nemcsak a központi államigazgatáson belül játszódik le: szubnacionális (regionális) és szupranacionális (például európai unió) szinten egyaránt működnek szabályozói hatáskörökkel felruházott közjogi jogalanyok. Mellettük természetesen nem tűntek el a hagyományos jogalkotó szervek sem. A

rendszer komplexitását növeli, hogy szinte minden esetben keverednek a jogalkotó és a hagyományos jogalkalmazói szerepkörök, jellemzően egy szerven belül is.

**[17]** A szabályozás (*regulation*) modern fogalma éppen ezért mind a két hagyományos tevékenységfajta magába foglalja.<sup>[15]</sup> Lényegét tekintve valamilyen magánjellegű életviszonynak vagy tevékenységnek a közigazgatási felügyeletét jelenti, amelynek a célja valamilyen közérdekű magatartási szabály érvényesítése. Ennek részét képezi azoknak a közszolgáltatási kötelezettségeknek, versenyszabályoknak és szakmai standardoknak a meghatározása, amelyek a közigazgatási szerveket és a külső jogalanyokat (ügyfeleket) egyaránt kötelezik. Továbbmenve: idetartozik a konkrét részletszabályok meghatározása is, valamint mindezek egyedi esetekre történő alkalmazása (például engedélyek kiadása, bírságok vagy egyén szankciók kiszabása). Ilyen módon a szabályozás tulajdonképpen feladatok összessége, láncolata, ahol az előző feladat kimenete (*outputja*) a következő feladat bemenete (*inputja*), ellátásának feltétele és forrása. Egy komplex szabályozási rendszerben minden szabályozási feladat jelen van, de jellemzően nem egy szerv kezében összpontosul. A szabályozás e szervek együttműködésének terméke.<sup>[16]</sup>

**[18]** Ez az összetett, komplex rendszer a hagyományos, hatalommegosztáson alapuló államszervezet (->a közigazgatás a hatalommegosztás rendszerében) felől nézve több problémát vet fel.

**[19]** A hagyományos kontinentális – és ezen belül magyar – közjogi felfogás elválasztja egymástól a jogalkotást és a hatósági jogalkalmazást mint két külön tevékenységfajta. Előbbi a normatív szabályok megalkotását jelenti, vagyis a címzetti köre nyitott, a szabályt pedig a címzettnek folyamatosan mindaddig követnie kell, amíg az hatályos. Ezzel szemben a hatósági jogalkalmazás a normatív szabály konkrét esetekben történő érvényesítését, azaz egyedi aktusok kiadását jelenti, ahol a döntés címzetti köre egyedileg beazonosítható, zárt, és az előírást jellemzően egyszer kell teljesíteni.<sup>[17]</sup> A fent ismertetett komplex felfogás ezt a különbséget elmossa, ezáltal elméleti síkon nehezen kezelhetővé teszi.<sup>[18]</sup>

**[20]** Mindebből következően felmerül a kérdés, hogy a hatalommegosztást nem veszélyezteti-e a két szerepkör összezsúválása. Azzal ugyanis, hogy egy kézben összpontosul a jogalkotói és a végrehajtó hatalom, túlzott hatalomkoncentráció valósulhat meg. A modern alkotmányos rendszerek természetesen nem csak a szabályozó hatóságok révén szembesülnek ezzel a problémával, hiszen a kormány, a miniszterek és a helyi önkormányzatok is rendelkeznek egyidejűleg jogalkotó és jogalkalmazó hatáskörrel. Másrészt az elválasztás értelemszerűen nem lehet teljes: a demokratikus politikai viszonyokból fakadóan erőteljes személyi összefonódások kötik össze a törvényhozást és a végrehajtást, továbbá az állami szervek kötelesek együttműködni is egymással. A szabályozó hatóságok azonban függetlenségük folytán különös jelentőséghez jutottak az elmúlt időszakban, ami speciális kihívás elé állítja a hatalmi ágak felosztásának hagyományos hármas rendszerét (->hatalommegosztás).<sup>[19]</sup>

**[21]** Nyilvánvaló, hogy ilyenfajta komplex közhatalmat (közigazgatás és közhatalom) kizárólag egyértelmű demokratikus legitimáció birtokában lehet gyakorolni.<sup>[20]</sup> Az egyértelmű demokratikus legitimáció a következő követelményeken keresztül ragadható meg.

**[22]** A szabályozási tevékenységnek egyértelmű, világos jogszabályi felhatalmazáson kell alapulnia. A felhatalmazó rendelkezéssel szemben jogszabályok esetén a jogalkotási törvény azt az elvárást támasztja, hogy határozza meg a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.<sup>[21]</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a felhatalmazás nem lehet biankó, azaz nem biztosíthat korlátlan mérlegelés jogot a felhatalmazott szerv számára a szabályozás tartalmának kialakításakor. Meg kell határozni azokat a szempontokat, amelyek korlátok közé szorítják a jogalkotó mérlegelési jogkörét.<sup>[22]</sup>

**[23]** Figyelemre méltó, hogy az amerikai legfelsőbb bírósági joggyakorlat és jogirodalom szintén a tág mérlegelés és a diszkréció alkotmányosságának megítélésére állította fel az „egyértelműségi

tesztet" (*intelligible principle test*), amely szerint a Kongresszusnak, amikor felhatalmaz egy ügynökséget jogalkotási aktus kiadására, meg kell határoznia egy érthető elvet (*intelligible principle*), amelyet az ügynökségnek szem előtt kell tartania.<sup>[23]</sup> Ha nem teszi, akkor a jogalkotó hatáskör átruházása alkotmányellenes. Továbbmenve: az Európai Unió ügynökségeinek delegált hatásköreivel kapcsolatban is az egyik fő kérdés, hogy ezek lehetnek-e egyáltalán diszkrecionális jogkörök. Az ezt meghatározó, az Európai Bíróság híres döntésén alapuló Meroni-doktrína szerint nem.<sup>[24]</sup>

**[24]** A demokratikus legitimitáció további összetevője a részvétel elve. Ennek lényege, hogy a szabályozás által érintett jogalanyok részt vehessenek a szabályozási döntés – jogszabály vagy más norma – előkészítésében és ezáltal befolyást tudjanak gyakorolni a szabályozás tartalmára. A modern alkotmányos rendszerekben erre általában kiterjedt szabályozást találunk, például az elektronikus információszabadság, a közérdekű adatok nyilvánossága, a kormányzati döntések társadalmi egyeztetése és nyilvánossága témakörökben. Ennek Magyarországon a rendszerváltás óta elsősorban a jogalkotási aktusok, különösen a jogszabályok tekintetében vannak hagyományai és szabályozása. Ennek azonban nemcsak a formálisan, az *Alaptörvény* és a Jat. rendszerében jogforrásnak minősülő normák – tehát a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök –, hanem az egyéb szabályozási döntések esetében is nagy a jelentősége.<sup>[25]</sup>

**[25]** Szorosan ide tartozik az elszámoltathatóság és a jogorvoslat követelménye. Ennek értelmében a szuverén nép és a képviseletében eljáró törvényhozó hatalom figyelemmel kíséri, hogy a közigazgatási szerv hogyan él a ráruházott normaalkotó hatalommal, és ha azt látja, hogy túlterjeszkedett a kapott felhatalmazáson, akkor megteszi a szükséges korrekciós lépéseket. Ez szorosan összefügg a részvétel és az átláthatóság elvével, vagyis a kontrollnak már a döntés megszületése előtt, folyamatosan teljesülnie kell. Ugyanakkor alkotmányos jelentőségű garancia a jogorvoslat elvének érvényesülése, vagyis az, hogy legyen egy olyan, lehetőleg külső, magasabb szintű fórum, amely képes arra, hogy legalább jogszerűségi szempontból felülvizsgálja a szabályozói döntéseket. Ez a fórum – függetlensége és a jogszerűségi kontroll központi szerepe miatt – elsősorban a (közigazgatási) bíróság vagy az alkotmánybíróság lehet (közigazgatási bíráskodás és közigazgatási jogi vita).<sup>[26]</sup>

## **2.4. Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotó tevékenységének jellegzetességei**

**[26]** A magyar *Alaptörvényben* szabályozott önálló szabályozó szerv fő jellegzetessége a rendeletalkotási hatáskör. A következőkben ezért azt vizsgáljuk meg, hogy e rendeletek mennyiben felelnek meg a fent bemutatott alkotmányossági követelményeknek.

### **2.4.1. Előzmények**

**[27]** Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási hatáskörének Alkotmányban való megjelenése nem volt előzmény nélküli a magyar közjogban. A PSZÁF egyik jogelődje, az Állami Bankfelügyelet 1996. december 31-éig – az igazságügy-miniszterrel és a Bankfelügyeleti Tanáccsal egyetértésben – bankfelügyeleti rendelkezést bocsáthatott ki, amely az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartozott (ez a kategória a mai közjogi szervezetszabályozó eszköznek feleltethető meg), és ebben a pénzügyintézetekre nézve kötelező előírásokat adhatott ki. Ezt a jogforrást a Pénzügyi Közlönyben közzé kellett tenni.<sup>[27]</sup>

**[28]** Ezt követően a jogutód PSZÁF-et próbálta meg a törvényalkotó 2009-ben jogszabályalkotási hatáskörrel felruházni.<sup>[28]</sup> A törvényjavaslat a régi Jat. módosításával egy új jogszabálytípust, a PSZÁF rendelkezést próbálta meg intézményesíteni. E norma címzettjei jellemzően külső jogalanyok, a tőkepiac szereplői lettek volna, azonban az Alkotmánybíróság a 33/2010. (III. 31.) AB *határozatában* – előzetes normakontroll keretében – kimondta az Országgyűlés által elfogadott törvény alkotmányellenességét. A határozat indokolásának lényege abban áll, hogy a

jogszabályalkotó szerveket és az általuk kiadható jogszabályok fajtáit, valamint kötelező erejét magának az Alkotmánynak kell kimondania, ebben az értelemben tehát az Alkotmány szabályozása zárt rendszert képez. Mivel az Alkotmány nem hatalmazta fel a PSZÁF-ot jogszabályalkotásra – nem is említette ezt a szervet –, ezért a Jat.-ban jogszabály-alkotási hatáskörrel felruházni alkotmányosan nem lehet.<sup>[29]</sup>

**[29]** Innentől kezdve világossá vált, hogy ha a jogalkotó jogszabályalkotási hatáskört kíván biztosítani egy közigazgatási szervnek, akkor ezt magában az Alkotmányban kell megtennie. Ennek eredményeképpen jelent meg az Alkotmányban az NMHH, valamint a PSZÁF, és kaptak vezetőik ugyanitt rendeletalkotási jogot. Mint láttuk, később az *Alaptörvény* ezt a konstrukciót módosított formában vitte tovább, ugyanis csak az önálló szabályozó szervet mint szervtípust és vezetőjének rendeletalkotási jogát rögzíti. Azt, hogy melyek az önálló szabályozó szervek, külön sarkalatos törvények állapítják meg. Ebből viszont az következik, hogy – amint arra Csink Lóránt és Mayer Annamária rámutat<sup>[30]</sup> – az *Alaptörvény* jogszabályokra vonatkozó szabályozása nem képez zárt rendszert, hiszen a jogszabályalkotó szerveket, a jogszabályok típusait és a jogszabályok hierarchiáját már nem csupán az *Alaptörvény*, hanem más jogforrások is meghatározzák.

**[30]** Az első önálló szabályozó szervi rendeletalkotási hatáskör intézményesítését a PSZÁF esetében a jogalkotó azzal indokolta, hogy ez szükséges a piaci viszonyokra való rugalmas reagáláshoz, hiszen a PSZÁF „érzékeli elsőként azokat a piaci zavarokat, amelyekre a megfelelő szabályozás gyors megteremtésével reagálni tud”. Ez összefügg azzal, hogy létrejönnek az európai uniós szintű felügyeleti hatóságok, amelyek kötelező erejű technikai standardokat dolgoznak ki (Európai Bankfelügyeleti Hatóság, Európai Biztosítási és Foglalkoztatási Nyugdíj-felügyeleti Hatóság és Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság). E standardokat, iránymutatásokat és ajánlásokat a tagállami szerveknek kell végrehajtaniuk és átültetniük, ehhez pedig egyfajta rugalmasság szükséges.<sup>[31]</sup>

**[31]** Ezek az érvek a globális pénzügyi válság időszakában különösen erőre kaptak.<sup>[32]</sup> Jól látható, hogy ilyen körülmények között két, az állami működéssel kapcsolatos elvárás feszül egymásnak.

**[32]** Az egyik az a követelmény, amely leginkább Magyary Zoltán, a magyar közigazgatástudomány klasszikusa nyomán az „erős exekutíva” igényeként fogalmazható meg.<sup>[33]</sup> Ez a megközelítés az állam és azon belül a közigazgatás szerepének felértékelődéséből indul ki, vagyis abból, hogy egy gazdasági világválság és az ezzel együtt járó társadalmi problémák megoldásából az államnak a korábban megszokotthoz képest jobban ki vennie a részét. Ez a megközelítés hajlamos a korábban tárgyalt alkotmányossági követelményeket – erős jogszabályi felhatalmazáshoz kötöttség, részvétel és jogorvoslat – másodlagosnak, a hatékony, a változásokhoz könnyen alkalmazkodó állami cselekvés akadályának tekinteni.<sup>[34]</sup>

**[33]** A másik elvárás a közigazgatás joghoz kötöttségének és alkotmányosságának alapelveire vezethető vissza. Ennek a tartalmát a jogállamot és a jogbiztonságot szolgáló garanciák adják meg, többek között a korábban tárgyalt alkotmányossági követelmények köre, amelyek végső soron a közhatalmi demokratikus legitimitációját (->**demokrácia**) fejezik ki. Ezek egyben a közigazgatás önkényétől való védelmet (->**az alapjogok védelme**) is szolgálják.<sup>[35]</sup>

## **2.4.2. A felhatalmazó rendelkezések jellege és a szabályozási tárgykörök**

**[34]** A továbbiakban áttekintjük, hogy a demokratikus legitimitáció korábban bemutatott komponensei a magyar önálló szabályozó szervek rendeletei esetében megtalálhatóak-e. Ennek érdekében megvizsgáljuk az önálló szabályozó szervek (PSZÁF, NMHH és MEKH) által kibocsátott jogszabályokat, külön tekintettel a kiadásukra jogalapot biztosító törvényi felhatalmazó rendelkezésekre és a szabályozási tárgykörökre.

**[35]** A világos és egyértelmű felhatalmazás, amelyből kiderül a felhatalmazás címzettje, tárgya és

keretei, az önálló szabályozó szervek rendeletei esetében a legtöbb esetben megvan. Rendszerint nem biztosítanak a címzett számára olyan mérlegelési vagy diszkrecionális jogkört, amely alapján nagy szabadsága lenne annak eldöntése tekintetében, hogy mi tartozhat a kiadandó rendelet hatálya alá. Ebből fakadóan a rendeletek rendszerint nem terjeszkednek túl a felhatalmazó rendelkezés keretein. Általában az a törvény adja a felhatalmazást, amely az önálló szabályozó szervet létrehozza.<sup>[36]</sup> A felhatalmazások alapján a következő fő tárgykörök rajzolódnak ki:

**[36]** A díjrendeletek jellemzően külső jogalanyok (ügyfelek) irányában keletkezhetnek fizetési kötelezettséget egyes hatósági eljárások lefolytatásához kapcsolódóan, például igazgatási szolgáltatási díjak formájában.<sup>[37]</sup> Több ágazatban találhatunk különféle rendszerhasználati díjakat szabályozó,<sup>[38]</sup> valamint a felügyelt piaci szereplők által fizetendő felügyeleti díjakra vonatkozó rendeleteket.<sup>[39]</sup> Ezek a jogszabályok rendszerint a díjak mértékét, kiszámításának módját, a mentességeket stb. határozzák meg.

**[37]** A külső jogalanyokkal (ügyfelekkel) való kapcsolattartást, információáramlást szabályozó rendeletek egy része adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő a piaci szereplők számára. Ebben a körben előfordulnak panaszkezelési szabályokat, űrlapokat vagy más kapcsolattartási szabályokat megállapító rendeletek is.<sup>[40]</sup>

**[38]** A belső szervezeti, hatásköri kérdésekre vonatkozó rendeletek egy része az önálló szabályozó szerv elnökének helyettesítését szabályozza a rendeletek kiadása során.<sup>[41]</sup> Más rendeletek a szervezeten belül adományozható kitüntetésekre, elismerő címekre vonatkoznak.<sup>[42]</sup>

**[39]** Hatósági eljárási és anyagi jogi szabályok főleg az NMHH rendeletek körében fordulnak elő, például a frekvenciák elosztása, üzletszabályzatokra vonatkozó szabályok megállapítása vagy a számhordozás kapcsán.<sup>[43]</sup>

**[40]** A már nem létező PSZÁF-ra vonatkozó szabályozásban azonban találunk olyan rendeletalkotási felhatalmazást, amely nem ennyire egyértelmű. A már hatálytalan PSZÁFtv.-ben szereplő felhatalmazó rendelkezés szerint

[f]elhatalmazást kap a Felügyelet elnöke, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer biztonságos működése érdekében az érintett tevékenység folytatására jogosult valamennyi, a 4. §-ban meghatározott törvények hatálya alá tartozó személyre és szervezetre kiterjedően határozott időre, de legfeljebb kilencven napra egyes, a 4. §-ban meghatározott törvények hatálya alá tartozó tevékenységek végzését, e tevékenységek körébe tartozó szolgáltatások nyújtását, ügyletek kötését, termékek forgalmazását rendeletben tiltsa meg, korlátozza vagy feltételekhez kösse.<sup>[44]</sup>

**[41]** Látható, hogy ezzel a felhatalmazó szabállyal a törvény igen széles mérlegelési jogot biztosított a PSZÁF elnökének, hiszen azt, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer biztonságos működése érdekében szükség van-e a tiltásra, a korlátozásra vagy a feltétel meghatározására, ő maga állapítja meg. Így lényegében egyedül dönti el, hogy alkot-e rendeletet vagy sem. Igaz, a további rendelkezések<sup>[45]</sup> szempontokat adnak a biztonságosság követelményének tartalommal való kitöltéséhez (például a jelentős kockázat fogalmának meghatározásával), és további garanciákat írnak elő, például alkalmassági-szükségességi követelményt állítanak fel, és előírják, hogy a rendelet kiadásáról és annak indokairól a kormányt előzetesen tájékoztatni kell.

**[42]** Érdemes kitérni arra, hogy az előző, már szintén hatálytalan PSZÁFtv.<sup>[46]</sup> is szabályozta ezt a hatáskört, de nem rendelet, hanem határozat formájában (bár a szabály nem mondta ki, de nyilvánvalóan hatósági határozatról volt szó). Alkotmányjogi szempontból – az azonos tartalom ellenére – mindenképpen különbség, hogy a rendelet mindenkire nézve kötelező, míg a határozat



csak azokra, akiket címzettként kifejezetten megjelöl. Továbbá a rendelet mint jogszabály nyilvános (megjelenik a Magyar Közlönyben), ezzel szemben a határozat csak akkor, ha a közzétételről külön rendelkeztek.<sup>[47]</sup> És ami az érintettek jogait legközvetlenebbül érinti: a határozat ellen lehetséges jogorvoslat, míg a rendelet mint jogszabály ellen nincs (hacsak az alkotmánybírósági felülvizsgálat lehetőségét nem tekintjük annak). Tartalmilag vizsgálva a döntést nem egyértelmű, hogy egyedi vagy normatív jellegű, hiszen a címzetti kör nyitott, de a kötelezettség csak meghatározott időre szól. Az érintettek jogainak védelme, esetleges jog- vagy érdeksérelmeinek orvoslása ugyanakkor egyedi döntés esetében nyilvánvalóan egyszerűbb.

**[43]** A demokratikus legitimitás keretén belül a rendeletek előkészítésében való részvétel csak korlátozottan érvényesül. A Jat. nem tartalmaz erre vonatkozó szabályokat, *a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény* hatálya pedig az önálló szabályozó szervekre nem terjed ki. Ebből következően legfeljebb az önálló szabályozó szervekre vonatkozó külön törvényi szabályozás tartalmazhat olyan előírásokat, amelyek kötelezővé teszik az érdekeltek bevonását a rendeletek előkészítésébe. Jelenleg az NMHH működését szabályozó Mttv. rendszeresíti a nyilvános meghallgatás jogintézményét, amelynek értelmében az NMHH a médiaigazgatást érintő jogszabályok előkészítésével kapcsolatos szakmai álláspontok és vélemények megismerése céljából „– a médiaszolgáltatók, kiegészítő médiaszolgáltatást nyújtók, sajtóterméket kiadók, műsorterjesztők, közvetítő szolgáltatók, szakmai önszabályozó szervezetek, érintett civil szervezetek és mások meghívása mellett – nyilvános meghallgatást tart.”<sup>[48]</sup> Ha az Mttv. előírja, ez kötelessége a hatóságnak, egyébként csak akkor, ha szükséges és indokolt.<sup>[49]</sup> A hatályos Mttv.-ben jelenleg nincs ilyen kötelezettséget előíró szabály.

**[44]** A jogorvoslat követelményének megítélése egyszerű, mivel jogszabályról van szó, amelynek esetében nincs az egyedi hatósági döntések esetében megszokott jogorvoslat, ide nem értve az alkotmánybírósági felülvizsgálatot.

### 3. Önállóság (autonómia)

**[45]** Mindenekelőtt tisztázni kell, hogy az „önálló szabályozó szerv” elnevezésben szereplő „önálló” jelző dogmatikailag téves. Az önállóság ugyanis a közigazgatási szervek esetében nem autonómiát vagy függetlenséget jelöl, hanem egyfajta szervei elkülönültséget (->**közigazgatási szerv**). Egy közigazgatási szervet akkor tekintünk önállónak, ha (1) elkülönült szervezettel és személyi állománnyal, (2) jogszabályban biztosított feladat- és hatáskörrel (vagyis közigazgatási jogképességgel), valamint (3) más közigazgatási szervekétől elkülönült gazdálkodással rendelkezik. Ezek birtokában is állhat más közigazgatási szerv – akár a ->**kormány** – irányítása alatt (például egy központi hivatal vagy egy területi kormányhivatal), ami kizárja az autonómiát, vagyis önálló szabályozó szervek esetében nem lehetséges. Ebből fakadóan, ha egy szervet nem önálló közigazgatási szervnek tekintünk, az nem azt jelenti, hogy nem autonóm, hanem azt, hogy a fenti ismérvek közül csak önálló feladat- és hatáskörrel rendelkezik, de önálló szervezettel, személyzettel és gazdálkodással nem (például egy közigazgatási szerv önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szervezeti egysége vagy tisztségviselője).<sup>[50]</sup>

**[46]** Az önálló szabályozó szervek autonómiája a szabályozó hatósági tevékenységükhöz kapcsolódik. Sok esetben az EU-szabályozás egyes területeken valamilyen formában előírja független szabályozó hatóságok létrehozását.<sup>[51]</sup> A szabályozó hatóság autonómiájára többek között azért van szükség, mert ezeken a területeken megvalósult vagy éppen folyamatban van a piaci liberalizáció (a magánszektor megjelenése a szolgáltatók között), viszont az állam – mint egyes közszolgáltatások nyújtója – maga is piaci szereplő. Az állam ugyanakkor a piaci viszonyokat a jogalkotási és a hatósági jogalkalmazás révén alapvetően tudja befolyásolni, ezért szolgáltatásnyújtói és szabályozói funkcióját egymástól el kell különíteni. Másrészt az uniós szabályozás gyakran alkotmányos értékek, jogok védelmére (->**az alapjogok védelme**), például a sajtószabadságra vezeti vissza az adott ágazatot felügyelő szerv bizonyos fokú autonómiájának igényét: ennek biztosítása az ágazat politikai

érzékenysége miatt nem lehetséges úgy, hogy a kormányszaknak közvetlen befolyása van a hatóság működésére (->közigazgatás és politika).

[47] Figyelembe kell venni azt is, hogy az autonómiának két irányban kell fennállnia: egyrészt a kormány és általában az államigazgatás, másrészt a szabályozott, felügyelt piaci szektor viszonylatában is. A megalapozott, semleges, szakmai alapokon nyugvó döntéshozatalt ugyanis az is érinti, ha a szabályozó hatósági tevékenységgel érintett piaci szereplők befolyásolni tudják a döntés tartalmát (->a közigazgatási jog gazdasági szerepköre).

[48] Az autonómiának három oldala van: intézményi, személyi és szakmai.

### 3.1. Intézményi autonómia

[49] Az autonómia intézményi oldala a közigazgatási szervezetrendszeren, tágabban az államszervezeten belüli elhelyezkedést jellemzi. A függetlenség alapvető vonásai ennek alapján: 1. a létrehozás, 2. a költségvetési függetlenség és 3. az Országgyűléssel, valamint a Kormánnyal való kapcsolattartás. A továbbiakban az önálló szabályozó szervekre vonatkozó hatályos szabályozás főbb elemeit tekintjük át.

[50] Láttuk, hogy az önálló szabályozó szerveket sarkalatos törvény hozza létre,<sup>[52]</sup> vagyis a kormány vagy más államigazgatási szerv saját döntésével nem tudja őket létrehozni, átszervezni vagy megszüntetni (ez nyilvánvalóan nem zárja ki a kormánytöbbség befolyását a törvényalkotásra).

[51] A költségvetési autonómia körében az önálló gazdálkodás mellett több megoldás is megfigyelhető. Az NMHH költségvetését külön törvényben kell elfogadni,<sup>[53]</sup> míg a MEKH költségvetése az Országgyűlés fejezetén belül külön címet képez.<sup>[54]</sup>

[52] A kapcsolattartás körében általános tendencia, hogy a konzultatív hálón belül az önálló szabályozó szervek szorosabban kötődnek az Országgyűléshez, mint a kormányhoz. A törvényhozás irányába ugyanis beszámolási kötelezettséggel tartozik a szerv (vagy vezetője),<sup>[55]</sup> és a törvény általában azt is meghatározza, hogy mit kell tartalmaznia ennek a beszámolónak.

[53] A kormányhoz ezzel szemben lazább a kapcsolódás, bár találunk olyan szabályt, amely lehetővé teszi a kormányülésen való részvételt.<sup>[56]</sup> Ez az adott szerv relatíve szorosabb kormányfüggőségét eredményezheti. Emellett az önálló szabályozó szerveket a kormányzati döntéselőkészítésbe is be kell vonni: a kormány törvényalkotási programjának, valamint féléves munkatervének előkészítése során javaslataikat figyelembe kell venni, továbbá az őket érintő tervezeteket velük is egyeztetni kell.<sup>[57]</sup>

### 3.2. Személyi autonómia

[54] Az autonómia személyi oldala azt mutatja meg, hogy az önálló szabályozó szerv személyi állománya (->közszolgálati jog) tekintetében, ideértve a vezetőket és a beosztottakat, mennyiben biztosított a független és befolyásmentes munkavégzés.

[55] Ebben a körben vizsgálni kell a megbízás keletkezését és megszűnését. Az autonómia akkor biztosított, ha az államigazgatásnak ebben nincs szerepe vagy csak nagyon korlátozott szerepe van. A kinevezési, választási vagy delegálási hatáskört a vezetők tekintetében a szabályozás ezért rendszerint a törvényhozó hatalomnak vagy az államfőnek címezi. Az autonómiát szolgálhatja, ha a vezető megbízatásának időtartama hosszabb, mint a parlamenti ciklus: lehetővé teszi a hosszabb távú tervezést, valamint megnehezíti a külső befolyásolást.<sup>[58]</sup>

[56] A függetlenséget segítheti elő a testületiség, vagyis az, ha akár a szerv vezetésében, akár egyes (hatósági) hatáskörök gyakorlásában testület vesz részt. Ez az NMHH esetében a Médiatanács, amelynek tagjait az Országgyűlés választja.<sup>[59]</sup> A testületi döntéshozatal egyrészt elősegítheti a döntés megalapozottságát, másrészt megnehezítheti az illetéktelen befolyásolási kísérleteket.

[57] Ide tartozik az összeférhetetlenség, valamint a kizárás szabályozása is (összeférhetetlenség az egyes hatalmi ágak és a felügyelt piaci szereplők irányába). Az erre vonatkozó szabályozás többszintű: mivel az önálló szabályozó szervek alkalmazottai köztisztviselők, ezért a *közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény* (a továbbiakban: Kttv.) összeférhetetlenségi szabályait (84–88. §) alkalmazni kell rájuk. Ezen túlmenően az adott szerv statútumtörvénye is megállapíthat speciális, a Kttv.-ben foglaltaknál szigorúbb szabályokat.<sup>[60]</sup> Itt kell megjegyezni, hogy például az Mttv. a többi központi közigazgatási szervhez képest erősebb személyzeti jogosítványokkal ruházza fel az NMHH elnökét. A szabályozás ellentmondásos: a személyi állomány függetlenségét úgy teremti meg, hogy az átlagos közigazgatási szervek vezetőihez képest kiterjeszti az elnök személyzeti jogosítványait. Ezáltal viszont a hatóságon belül csökkenti az alkalmazottak függetlenségét, hiszen a tág mérlegelési jogkörrel csökkenti a jogszabályban rögzített garanciákat.<sup>[61]</sup>

### 3.3. Szakmai autonómia

[58] Az autonómia szakmai oldala mindenekelőtt a feladatkör és a szakmai tevékenység függetlenségét jelöli. A statuáló törvények leggyakrabban leszögezik, hogy a szerv csak az Országgyűlésnek, a tagok csak a törvénynek vannak alárendelve, nem fogadhat el utasítást, illetőleg feladatot számára csak törvény írhat elő.<sup>[62]</sup> Ezek a megfogalmazások mind a szerv azon tevékenységére vonatkoznak, melynek során a törvényben előírt feladatait látja el.

[59] A jogorvoslat tekintetében ki kell emelni, hogy bírósági felülvizsgálatot lehet kérni az önálló szabályozó szervek hatósági döntései ellen (->*közigazgatási bíráskodás és közigazgatási jogi vita*). Az általános eljárási kódex, az *általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (a továbbiakban: Ákr.) értelmében az önálló szabályozó szerv vezetője által hozott elsőfokú döntés nem fellebbezéssel, hanem közigazgatási perben támadható meg.<sup>[63]</sup> Ez nem meglepő, hiszen ezen szervek esetében nincs felettes szerv, akihez fellebbezni lehetne (ha lenne, nem lehetne esetükben autonómiáról beszélni), viszont a jogorvoslatához való alkotmányos jogot biztosítani kell azoknak, akiknek a jogát vagy jogos érdekét a döntés érinti. Arra is van példa, hogy a jogorvoslati fórumot a szerven belül hozza létre a szabályozás, ezáltal házon belül tartva az aktusfelülvizsgálatot.<sup>[64]</sup>

[60] Ez a jogorvoslati modell rávilágít az autonómia legszembetűnőbb ellentmondására. Egyrészt nyilvánvaló, hogy a közigazgatáson belüli kérelemre induló jogorvoslat, a fellebbezés intézményesítése szakmai értelemben kiüresítené a függetlenséget. Másrészt megmutatja, hogy az ágazatért továbbra is felelős miniszter, vagy a kormány elvileg nem tud érdemben befolyást gyakorolni az önálló szabályozó szerv szakmai munkájára, noha a törvényhozásnak, azon keresztül pedig a választóknak el kell számolnia arról, hogy miként hajtotta végre a programját, amelyre a választóktól felhatalmazást kapott.<sup>[65]</sup> Ennek fényében különleges súlya van a közigazgatási bíróságnak, hiszen érdemben csak ő tud kontrollt gyakorolni az önálló szabályozó szervek egyedi ügyekben hozott közhatalmi döntései felett. Ez a kontroll azonban a magyar közigazgatási bíráskodás rendszerében korlátozott: kizárólag kérelemre indulhat, a bíró főszabály szerint csak a kereseti kérelem keretei között vizsgálhatja felül a hatósági döntést és kizárólag jogszerűségi szempontból (tehát például célszerűségi szempontból nem).<sup>[66]</sup> Mindezt úgy, hogy a bírótól a rá vonatkozó szabályok nem követelik meg, hogy az adott ágazat szempontjából releváns szakmai tudással rendelkezzen.<sup>[67]</sup>

[61] Ez az ellentmondás megtöri a demokratikus legitimitás elvét, nagymértékben kiveszi az önálló szabályozó szerveket a demokratikus kontroll alól.<sup>[68]</sup> Épp ezért fontosak azok a demokratikus garanciák – így a nyilvánosság, átláthatóság, felhatalmazás stb. –, amelyek ezt pótolni tudják.



#### 4. JEGYZETEK

[1] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény. Hozzá kell tenni, hogy az NMHH az Alkotmányban való megjelenés után is autonóm államigazgatási szerv volt szervtípusát tekintve, a PSZÁF azonban nem tartozott egyik, a Ksztv. által rendszeresített szervtípusba sem. A pénzügyi felügyeletet a róla szóló törvény országos hatáskörű közigazgatási szervként aposztrofálta egészen az *Alaptörvény* hatályba lépéséig, amikortól kezdve már önálló szabályozó szervnek minősült. Lásd a *Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről* szóló 2010. évi CLVIII. törvény (a továbbiakban: PSZÁFtv.) 1. § (1) bekezdését.

[2] Részletesebben lásd HULKÓ Gábor – KÁLMÁN János: „Autonóm struktúrák Magyarország és a Cseh Köztársaság államigazgatásában” *Új Magyar Közigazgatás* 2013/10, 1–2.

[3] A magyar terminológiát alapul véve szabályozó hatóság alatt általában központi szerveket értünk, ezen belül is nem minisztériumi jogállású központi szerveket. A magyar szakirodalomban is van azonban olyan felfogás, amely ennél tágabban értelmezi ezt a fogalmat, kiterjesztve azt például az önkormányzatokra, lásd HORVÁTH M. Tamás: „A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója” *Magyar Közigazgatás* 2004/7, 403–407. Az amerikai jogfelfogás pedig ügynökségnek (*agency*) tekint minden, nem az Alkotmány által létrehozott közigazgatási szervet, ezek pedig szabályalkotó (*rule-making*) hatáskörrel is rendelkeznek. Lásd FORGÁCS Anna: „Az ügynökségek jogalkotási hatásköre az Amerikai Egyesült Államokban” *Jogtudományi Közlöny* 2014/12, 570.

[4] A szabályozó hatósági tevékenységről bővebben lásd többek között KOVÁCS András György: „Mitől szabályozó egy hatóság?” in VALENTINY Pál – KISS Ferenc László: *Verseny és szabályozás 2008*, Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2009, 13–45; SAJÓ András: „Independent Regulatory Authorities as Constitutional Actors: a Comparative Perspective” *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae Sectio Iuridica*, 2007, 5–51; FAZEKAS János: „A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdései” in NAGY Marianna: *Jogi tanulmányok 2005*, Budapest, ELTE ÁJK, 2005, 123–154; CSINK Lóránt – MAYER Annamária: *Variációk a szabályozásra, Önszabályozás, társszabályozás és szabályozó hatóság a médiajogban*, Budapest, Médiatanács Médiatudományi Intézete, 2012, 103–111; Xénophon A. YATAGANAS: „Delegation of Regulatory Authority in the European Union, The Relevance of the American Model of Independent Agencies” *Jean Monnet Working Paper* 2001/3. Kifejezetten az önálló szabályozó szervvel jóval kevesebb munka foglalkozik, például: FAZEKAS János: „Szabályozó hatóságok és önálló szabályozó szervek Magyarországon” in FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében: posztdoktori konferencia 2013. június 6–7*, Budapest: ELTE ÁJK, 2013, 103–116; FAZEKAS János: „Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási tevékenysége Magyarországon” *Új Magyar Közigazgatás* 2015/ 2, 15–21; TEMESI István: „Az önálló szabályozó szervek nemzetközi példái” *Új Magyar Közigazgatás* 2013/12, 8–14; VINCZE Attila: „Önálló szabályozó szervek – egy alkotmányjogi problémavázlat” *Közjogi Szemle* 2013/ 3, 7–15.

[5] Az amerikai fejlődésről lásd részletesebben VINCZE (4. j.) 7–9.

[6] VINCZE (4. j.) 9–10. Emellett az OECD szabályozási reformtörekvései is ösztönzést jelentettek, lásd

például *Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation* (1995).

[7] TEMESI (4. j.) 10–12.

[8] TEMESI (4. j.) 13.

[9] VINCZE (4. j.) 10. Vincze Attila a német szakirodalom alapján ezt úgy jellemzi, hogy a szabályozó hatóságok kondicionális (ha-akkor logikára épülő) helyett finális szabályozást végeznek. Ez azt jelenti, hogy a feladat- és hatáskörüket szabályozó norma nem tényállásokat rögzít, amelyek bekövetkezése esetén a hatóság jogszabályban megállapított jogkövetkezményeket alkalmaz, hanem az elérni kívánt állapotot írja körül, de az oda vezető utat a szabályozó hatóságnak kell megtalálnia.

[10] KOVÁCS (4. j.) 22–32. A szabályozó hatósági döntések *ex ante* jellege azt jelenti, hogy e döntések jövőbeli magatartásokat írnak elő múltbeli tények értékelése és azokból végzett valószínűségi becslések alapján. Ilyen döntés például egy versenyhatósági eljárásban a vállalkozások összefonódásának engedélyezése tárgyában hozott határozat, amelyben a hatóságnak azt kell megbecsülnie, hogy az összefonódásnak melyek a várható piaci hatásai.

[11] KOVÁCS (4. j.) 25.

[12] Ilyen például az [NMHH klasszifikációs ajánlása](#), amelyben a kiskorúak védelmében alkalmazott korhatár-besorolásnál irányadó részletes szempontokra, az egyes műsorszámok közzététele előtt és közben alkalmazható jelzésekre és a minősítés közzététele módjára vonatkozó jogalkalmazási gyakorlatának fő elvi szempontjait teszi közzé [Mttv. 9. § (8) bekezdés].

[13] VINCZE (4. j.) 11–13; TEMESI (4. j.) 9. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a jogszabályalkotó hatáskörrel való felruházás kizárólag elvont alkotmányjogi értékek érvényesítése érdekében történik, abban hatalmi, politikai szempontok is szerepet játszhatnak.

[14] Jan ROMMEL – Koen VERHOEST – Joery MATTHYS: „Specialization and Fragmentation in Regulatory Regimes” in Per LAEGREID – Koen VERHOEST (szerk.): *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy and Performance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, 66–67.

[15] Az szakirodalom már Magyarországon is ezt a terminológiát használja egyes esetekben, például BALOGH Virág: „Fogyasztóvédelem, szabályozás, hatékonyság” *Iustum Aequum Salutare* 2012/3–4, 7–26. (lásd különösen a 10. lábjegyzetet).

[16] BALOGH (15. j.)

[17] A magyar szakirodalomból lásd SZALAI Éva: „A közigazgatás működése, tevékenységfajtái” in FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog, Általános rész I*, Budapest, Eötvös, 2015, 65–69; JAKAB András: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről*, Budapest, Unió, 2003, 23; CSINK-MAYER (4. j.) 13–20.

[18] SAJÓ (4. j.) 23–25.

[19] Ennek az elméleti kérdésnek nagyon gazdag irodalma van az amerikai jogtudományban, lásd például Peter L. STRAUSS: „The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch” *Columbia Law Review* 1984/3, 573–669. Az amerikai szakirodalmat összefoglalja és értékeli FORGÁCS (3. lj.)

[20] Ez az alkotmányos követelmény a közhatalom gyakorlásának minden formájára igaz, lásd [38/1993. \(VI. 11.\) AB határozat](#), ABH 1993, 256. és [16/1998. \(V. 8.\) AB határozat](#), ABH 1998, 140.

[21] *A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény* (a továbbiakban: Jat.) 5. § (1) bekezdés

[22] [21/1994. \(IV. 16.\) AB határozat](#), ABH 1994, 117.

[23] FORGÁCS (3. lj.) 572–573.

[24] *Meroni v. High Authority*, no. 9/56, ECR 133; Értékelésére lásd többek között YATAGANAS (4. j.) 3; László SZEGEDI: „Challenges of Direct European Supervision of Financial Markets” *Public Finance*

*Quarterly* 2012/3, 368–379, különösen 349.

[25] Az amerikai *Administrative Procedure Act* ezt biztosító funkciójára lásd SAJÓ (4. j.) 23–25. és FORGÁCS (3. lj.) 577–578. A részvétel elvére (igaz, elsősorban a hatósági döntések tekintetében) lásd Krisztina ROZSNYAI: „Public Participation in Administrative Procedures: Possibilities and Recent Developments in Hungary” *Curentul Juridic* 2014/3, 50–66. Hozzá kell tenni, hogy egyes európai uniós jogforrások megkívánják, hogy a tagállam szabályozó hatóságok bevonják az érdekelteket a döntéseik meghozatalába, lásd például az *Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK* irányelvét (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról („Keretirányelv”).

[26] Ennek újabb irodalmából lásd például Krisztina ROZSNYAI: „The Courts as Promoters of Good Governance” in NISPAcee (szerk.): *Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism? Presented Papers from the 22nd NISPAcee Annual Conference, Budapest, Hungary, 2014.05.22–2014.05.24*, Pozsony: NISPAcee, 2014, X/2/2.

[27] *A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény* (a továbbiakban: régi Jat.) 51/B. §.

[28] T/10997. számú törvényjavaslat egyes törvényeknek a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének rendelkezés-alkotási hatásköréhez kapcsolódó módosításáról

[29] Az Alkotmánybíróság megállapításai nagyban támaszkodtak a *121/2009. (XII. 17.) AB határozatra* (ABH 2009, 1003.) és a *37/2006. (IX. 20.) AB határozatra* (ABH 2006, 480).

[30] CSINK–MAYER (4. j.) 26.

[31] *A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény* indokolása.

[32] Lásd erről összefoglalóan többek között FORGÁCS Imre: *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság*, Budapest, Osiris, 2009.

[33] MAGYARY Zoltán: *Államéletünk válsága*, Különlenyomat az *Egyedül Vagyunk* 1939/6. számából, különösen 7–8.

[34] Ennek jegyében állította Magyary a parlamentáris rendszerekkel szembe példaként az erős végrehajtó hatalmat működtető USA, Szovjetunió, Németország és Olaszország államrendszerét, tekintet nélkül ezek gyökeresen eltérő politikai hátterére és az alkotmányossághoz való viszonyuk óriási különbségeire. Lásd erre MAGYARY (33. j.) és MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 73–75.

[35] Lásd a jogszerűség és az eredményesség szembeállításáról: BIBÓ István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*.

[36] Kivétel volt például a *befektetési alapkezelőkről és a kollektív befektetési formákról szóló 2011. évi CXCV. törvény* 152. § (2) bekezdése, amely a panaszkezelési szabályok megalkotására hatalmazta fel a PSZÁF-ot. Ennek alapján alkották meg a *befektetési alapkezelők panaszkezelésére vonatkozó szabályokról* szóló 11/2012. (IX. 11.) PSZÁF rendeletet.

[37] Például 1/2014. (III. 14.) MEKH rendelet a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal igazgatási szolgáltatási díjainak mértékéről, valamint az igazgatási szolgáltatási, a felügyeleti díjak és egyéb bevételek beszedésére, kezelésére, nyilvántartására és visszatérítésére vonatkozó szabályokról.

[38] Például 1/2011. (III. 31.) NMHH rendelet a frekvencialekötés és -használat díjáról.

[39] Például 1/2012. (II. 23.) PSZÁF rendelet a felügyeleti díj megfizetésének, kiszámításának módjáról és feltételeiről.

[40] Például 4/2013. (I. 18.) NMHH rendelet a közszolgálati médiaszolgáltatások digitális vételének biztosítása érdekében adható állami támogatás és az azzal összefüggő adatszolgáltatás, adatkezelés rendjéről vagy 28/2012. (XII. 12.) PSZÁF rendelet a hitelintézetek és a befektetési vállalkozások által a

*Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete részére szolgáltatandó javadalmazási adatok köréről.*

[41] Például 3/2013. (VIII. 7.) MEKH rendelet a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökének a rendelet kiadásában való helyettesítéséről. A helyettesítést az Alaptörvény 23. § (4) bekezdése lehetővé teszi.

[42] Például 8/2014. (X. 27.) NMHH rendelet a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke által alapított elismerésekről és adományozásokról.

[43] Például 15/2012. (XII. 29.) NMHH rendelet a nemzeti frekvenciafelosztás megállapításáról.

[44] PSZÁFtv. 117. § (2) bekezdés.

[45] PSZÁFtv. 117. § (3) –(6) bekezdés.

[46] A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény 44/C. §.

[47] 2007. évi CXXXV. törvény 44/C. § (5) bekezdés

[48] Mttv. 157–158. §.

[49] Mttv. 157–158. §.

[50] FAZEKAS Marianna: „A közigazgatási szervek általános jellemzői” in FAZEKAS (17. j.) 91–92.

[51] Lásd például a média területén a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010. március 10-ei 2010/13/EU parlamenti és tanácsi irányelv (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) (94) preambulumbekendését és 30. cikkét.

[52] Mttv. 109. § (1) bekezdés; a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény (MEKHtv.) 1. § (1) bekezdés.

[53] Mttv. 134. § (2) bekezdés.

[54] MEKHtv. 1. § (3) bekezdés.

[55] Mttv. 109. § (4) bekezdés; MEKHtv. 2. § (4) bekezdés.

[56] MEKHtv. 13. § (2) bekezdés.

[57] 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 4. és 13. pont.

[58] Például az Mttv. 111/A. § (1) bekezdése szerint az NMHH elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök kilenc évre nevezi ki.

[59] Mttv. 124. §.

[60] MEKHtv. 17. §.

[61] Az Mttv. 110/A. § szerint többek között dönt az alapilletményekről, noha ez általában véve a Kttv.-ben van meghatározva, valamint a béren kívüli juttatásokról és az eltérítésről, részletszabályokat határoz meg a továbbképzések, a teljesítményértékelés, a jutalmazás és a kiválasztás vonatkozásában, valamint személyi illetményt állapíthat meg, a személyi illetménnyel rendelkezőkre nézve meghatározza a jogviszony megszűnése esetén esetlegesen alkalmazandó, elhelyezkedést korlátozó szabályokat és e szabályok részletes feltételeit a kinevezésekben rögzíti. Ez az ún. forgóajtó-effektus (*revolving door phenomenon*) kezelésére szolgáló jogintézmény, amelynek az a célja, hogy a hatóság és az általa felügyelt piac között ne legyen túlságosan közvetlen átjárás, amely a hatósági munka semlegességét és a közérdeket esetlegesen veszélyeztetné. Erről lásd FAZEKAS (4. j.) 146. A szabály ebben a formájában korlátlan mérlegelési jogot biztosít az elnök részére, ami lehetővé teszi a változó piaci viszonyokhoz való rugalmas alkalmazkodást (például, ha a médiaszektorban változnak az átlagbérek), ugyanakkor visszaélésekre is alkalmat adhat (például ugyanazon munkakörökben, ugyanolyan illetményért dolgozó köztisztviselőkre nézve eltérő feltételeket is meg lehet állapítani).

[62] Például MEKHtv. 13. § (1) bekezdés.

[63] Ákr. 82. § (1) bekezdés, 114. § (1) bekezdés és 116. § (4) bekezdés a) pont.

[64] Mttv. 165. § (1) bekezdés az NMHH Hivatala és a Médiatanács vonatkozásában.

[65] Szervezeti jogi szempontból ez úgy fogalmazható meg, hogy az önálló szabályozó szervek államigazgatási szervek, de épp azzal a tulajdonsággal nem rendelkeznek, amely valamennyi államigazgatási szervre igaz: közvetlenül vagy közvetetten a kormány alá vannak rendelve.

[66] *A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény*(Kp.) 2. § (1) és (4) bekezdés

[67] Lásd bővebben F. ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*, Budapest, Eötvös, 2010.

[68] VINCZE (4. j.) 11–12.