



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

Mérlegen az önálló szabályozó szervek autonómiája

Kézirat lezárásának dátuma:

2024. december 1.

NYILATKOZAT

Kijelentem, hogy a dolgozat érdemi tartalmát illetően, annak elkészítéséhez mesterséges intelligencia alapú eszközöket nem használtam, a benyújtott pályamunka saját munkám eredménye.

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés.....	- 1 -
2. Az önálló szabályozó szervek elméleti alapjai	- 3 -
2.1 Az önálló szabályozó szervek kialakulása.....	- 3 -
2.2 Az autonómia szerepe az önálló szabályozó szervek működésében	- 8 -
2.3. Nemzetközi kitekintés	- 10 -
3. A magyar önálló szabályozó szervek függetlenségének gyakorlati kérdései	- 13 -
3.1 A jelenlegi önálló szabályozó szervek bemutatása.....	- 13 -
3.2 Az önálló szabályozó szervek autonómiájának összehasonlító elemzése	- 16 -
3.2.1 Az önálló szabályozó szervek jogalkotási tevékenysége	- 17 -
3.2.2 A magyar önálló szabályozó szervek autonómiájának összehasonlítása.....	- 21 -
3.2.2.1. Jogállás.....	- 21 -
3.2.2.2. Beszámolási kötelezettség	- 22 -
3.2.2.3. Vezető (elnök) kinevezése	- 23 -
3.2.2.4. Megbízási időtartam	- 25 -
3.2.2.5. Kinevezési feltételek.....	- 25 -
3.2.2.6. Összeférhetetlenség.....	- 27 -
3.2.2.7. Feladat-és hatáskörgyakorlás	- 29 -
3.2.2.8. Testületi döntéshozatal.....	- 29 -
3.2.2.9. Jogorvoslati lehetőségek	- 31 -
3.2.2.10. Költségvetési, pénzügyi függetlenség	- 32 -
5. Irodalomjegyzék.....	- 40 -
5.1 Könyvek, tanulmányok, cikkek	- 40 -
5.2 Jogforrások.....	- 43 -
5.3. Egyéb források	- 44 -
5.4 Internetes források	- 45 -
6. Ábrák jegyzéke.....	- 46 -

1. Bevezetés

Az önálló szabályozó szervek szerepe és jelentősége napjainkban egyre inkább előtérbe kerül, hiszen kirajzolódnak azok a területek, amelyeken fontos a Kormánytól való függetlenség biztosítása. E szervek autonómiája – vagyis függetlenségük mértéke a kormányzati befolyástól, pénzügyi és szervezeti önállóságuk – kulcsfontosságú tényező a működésük hatékonyságában és hitelességében. A kutatási hipotézisem, hogy minél nagyobb mértékű az önálló szabályozó szervek autonómiája (intézményi, szakmai, szervezeti és pénzügyi értelemben), annál hatékonyabban tudják ellátni feladataikat és megőrizni függetlenségüket a kormányzati befolyástól. Az autonómia különböző aspektusai szoros összefüggést mutatnak az adott szerv működésének integritásával és szakmai színvonalával.

A kutatás során kvalitatív és kvantitatív módszereket is alkalmaztam annak érdekében, hogy átfogó képet kapjak az autonómia mértékéről és a különböző országok szabályozási rendszereinek sajátosságairól. A módszertan a következő lépésekből épül fel: első lépésként átfogó irodalmi áttekintést végeztem az önálló szabályozó szervek, valamint az autonómia elméletének területén. Ennek keretében elsősorban hazai tanulmányokat és jogszabályokat elemeztem. Az irodalmi áttekintés célja az volt, hogy meghatározzam a kutatás elméleti kereteit és azokat az autonómia szempontokat, amely összehasonlító munkám alapjaként szolgált. A dolgozat fő módszertani megközelítése az összehasonlító elemzés, amelynek során megvizsgáltam a Magyarországon jelenleg működő önálló szabályozó szerveket, valamint nemzetközi kitekintést is tettem. Az összehasonlítás fő aspektusai az intézményi, a szakmai, a szervezeti, valamint a pénzügyi autonómia voltak.

A dolgozat a következő három fő részből áll. Az első rész a kutatás elméleti alapjait tárgyalja, különös tekintettel az önálló szabályozó szervek kialakulására, valamint azok autonómiájának szerepére a működésükben. Ez a fejezet továbbá nemzetközi kitekintést nyújt, ahol angol, francia és német példák bemutatása történik. A második rész a magyar önálló szabályozó szervek autonómiájának gyakorlati kérdéseit vizsgálja, ahol ismertetésre kerülnek a jelenleg működő szervek, valamint a másik alfejezetben kapott helyet az önálló szabályozó szervek összehasonlító elemzése az autonómia elemeinek aspektusai szerint. A harmadik főbb rész összegzi a vizsgált információk értékelése alapján kialakított következtetéseket és javaslatokat fogalmaz meg az autonómia fejlesztése érdekében. A dolgozat végül tartalmazza az irodalom- és ábrajegyzéket.

A dolgozat célja, hogy rávilágítson az autonómia fontosságára és de lege ferenda javaslatokat fogalmazzon meg annak fejlesztésére a magyar önálló szabályozó szervek működésének javítása érdekében.

2. Az önálló szabályozó szervek elméleti alapjai

E fejezet célja, hogy bemutassa az önálló szabályozó szervek fogalmát, kialakulásuk történeti háttérét és elméleti alapjait. A fejezet ismerteti azokat a tényezőket, amelyek szükségessé tették a szabályozó szervek megjelenését, hangsúlyozva különösen az egyes területeken az államtól való függetlenség fontosságát. Ezenkívül részletezi az autonómia különböző elemeit, vagyis az intézményi, szakmai, személyi és pénzügyi autonómia jelentését, amelyek az önálló szabályozó szervek hatékony működésének alapjait képezik. Végül a fejezet nemzetközi kitekintést nyújt, amely összehasonlítja a különböző országokban – Franciaországban, Németországban és Nagy-Britanniában – működő szabályozó szerveket, bemutatva ezzel, hogy más országokban hogyan és mely területeken érvényesül az autonómia és a kormánytól való függetlenség.

2.1 Az önálló szabályozó szervek kialakulása

Az önálló szabályozó szervek fogalmának meghatározásához előjáróban néhány fogalmi elhatárolást szükséges tenni. Kiindulópontként rögzíthető, hogy ahhoz, hogy bármely közigazgatási szervet önállónak lehessen tekinteni, szükséges, hogy egy elkülönült szervezettel, személyi állománnyal, jogszabály által meghatározott feladat-és hatáskörrel, továbbá más szervektől elkülönült költségvetéssel rendelkezzen.¹ Ezt követően fontos megemlíteni, hogy amíg maga a szabályozó hatóság elméleti kategóriának számít, vele szemben az önálló szabályozó szerv különálló közigazgatási szervtípust takar.² Az önálló szabályozó szerv, mint közigazgatási szervtípus csak 2010 után jelent meg a magyar közigazgatásban. A 2011-ben elfogadott Alaptörvény ugyanis beemelte ezeket a szerveket az autonómiával rendelkező központi közigazgatási szervek közé.³

A szabályozó hatóságok eredete az angolszász jogrendszerben keresendő. Először az Amerikai Egyesült Államokban jelent meg e szervtípus a 19. század végén⁴, és innen vette át több európai ország is a második világháború után. Ezen szervek tevékenysége rendkívül heterogén, de

¹ KÁLMÁN János: Az önálló szabályozó szervek jogállása, helyük az államigazgatás szervrendszerében, Közigazgatás Tudomány, 1(2), 2021. 81.

² FAZEKAS János: Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási tevékenysége Magyarországon, Új Magyar Közigazgatás, 8(2), 2015.16.

³ KÁLMÁN (2021) 74.

⁴ KOVÁCS György András: Mitől szabályozó egy hatóság. in: VALENTINY Pál (szerk.): Verseny és szabályozás. MTA Közigazgatástudományi Intézet. Budapest. 2008. 14.

létrehozásuk közös oka a fogyasztók, illetve felhasználók védelme, a piaci verseny szabályozása, valamint a fejlődés elősegítése volt. Az, hogy egyes tevékenységeket a kormánytól független jogállású szervek lássanak el, indokolható az állam gazdaságban való szerepkörének növekedésével.⁵ Ezeken a területeken általában jellemző, hogy gyorsan kell reagálni a változásokra, vagyis szükség van olyan szervekre, amelyek viszonylag rövid időn belül képesek eredményesen közigazgatási döntést hozni, adott esetben jogszabályt alkotni.

Annak megállapításához, hogy egy szerv szabályozói tevékenységet lásson el, a következő ismérveknek kell megfelelnie: a közigazgatási szerv valamely szektor felügyeletét végezze, amelyre jogszabályi felhatalmazást kapott, e tevékenység keretében kiadott aktus normatív tartalommal rendelkezzen, továbbá az államháztartásban önálló költségvetéssel bírjon.⁶ Egy szabályozó hatóság eredményes feladatellátásához szükségesek további szervezeti, valamint működési garanciák, így az például, hogy a közigazgatási szerv jogosult arra, hogy törvényben meghatározott keretek között saját maga alakítsa ki szervezetét, akár ügydöntő feladatkört ellátó tanácsot is létrehozhat. A szerv élén egyszemélyi vezető áll, akinek kinevezését a Kormány mandátumától eltérő időre (általában hosszabb időtartamra) a miniszterelnök, vagy annak javaslatára a köztársasági elnök adja. Függetlensége következtében feladatellátása során nem utasítható. Szükséges, hogy tevékenységéről rendszeresen (évente) beszámoljon az Országgyűlésnek.⁷

Az önálló szabályozó szervnek, mint meghatározásnak nincs pontos, nemzetközileg ugyanazzal a jelentéssel bíró definíciója, de a modern közigazgatás fejlődésével megállapíthatóak olyan karakterisztikák, amelyek segítségével egy szervről meg lehet állapítani, hogy az önálló szabályozó szervtípusba tartozik.

Az új szerepkör eredménye viszont, hogy megtöri a Montesquieu által ismertetett hatalmi ágak elválasztásának elvét.⁸ A független jogállású szervek számának jelentős megemelése eredményeképpen akár egy párhuzamos közigazgatási szervezeti struktúra is kialakulhat, amely veszélyeztetheti a közigazgatás hatékony működését, irányítását.⁹ Ezzel a lehetőséggel

⁵ STUMPF István – KIS Norbert: Változások és közjogi kontinuitás a magyar kormányzásban, *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás, A Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi szakmai folyóirata*, 11(4), 2023. 122.

⁶ MAGYAR Attila: Szabályozó hatóság vagy (csak) végrehajtó szerv. A Magyar Energia Hivatal szerepének újragondolása). *Magyar Közigazgatás*, 2003. 2, 113-120.

⁷ HORVÁTH M. Tamás: A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, 54(7), 2004. 403-407.

⁸ STUMPF – KIS (2023) 122.

⁹ MOLNÁR Miklós: A szabályozó közigazgatási hatóságokról, *Magyar Közigazgatás*, 11, 2002. 641-650.

különösen akkor kellene számolni, ha a független szervekre vonatkozó szabályozás a tevékenységük egyedi voltával nem magyarázható eltéréseket tartalmaz.

Vizsgálva az Alaptörvény 23. cikkét, valamint az önálló szabályozó szervekről szóló jogszabályokat, az alábbi jellemzők szerint lehet egy szervről megállapítani, hogy különleges jogállású szerv, azon belül is önálló szabályozó szerv:

- az Alaptörvény értelmében sarkalatos törvénnyel alapítja meg az Országgyűlés;
- a mindenkori kormánytól független;
- a szerv vezetője rendeletet adhat ki, amelynek illeszkednie kell a jogforrási hierarchiába;
- a szerv vezetője köteles beszámolni az általa vezetett önálló szabályozó szerv éves tevékenységéről.

Az önálló szabályozó szervek, valamint az autonóm államigazgatási szervek a különleges jogállású szervek közé tartoznak Magyarországon.¹⁰ Annyiban hasonlóak, hogy mindkét szervtípus olyan általuk felügyelt területeket fog át, amelyek keretében végzett tevékenységek politikai értelemben érzékenyek, ahol szükség van a Kormánytól való függetlenségre. Legfőbb különbség pedig abban mutatkozik meg, hogy annak ellenére, hogy az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervek élén is egyszemélyi vezető áll, jogszabály alkotására csak előbbinek van jogosultsága. Továbbá különbséget jelent az is, hogy önálló szabályozó szervet csak sarkalatos törvény hozhat létre, míg autonóm államigazgatási szerv létrehozásához az országgyűlési képviselők több, mint felének szavazata szükséges.

A hatályos, központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) sorolja fel az önálló szabályozó szerveket és az autonóm államigazgatási szerveket, amelyet az alábbi, 1. sz. ábra tartalmaz.

¹⁰ A 2019. évi CVII. törvény (2) bekezdése értelmében nemcsak az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervek tartoznak a különleges jogállású szervek közé, a törvény kiterjed továbbá a Sándor-palotára, az Alkotmánybíróság Hivatalára, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalára, a Magyar Tudományos Akadémia Titkárságára, a Magyar Művészeti Akadémia Titkárságára, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárára és a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatalára.

Atipikus közigazgatási szervek	
Önálló szabályozó szervek	Autonóm államigazgatási szervek
Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság	Közbeszerzési Hatóság
	Integritás Hatóság
Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal	Gazdasági Versenyhivatal
	Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága	Nemzeti Választási Iroda
	Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság
Országos Atomenergia Hivatal	Szuverenitásvédelmi Hivatal

1. számú ábra

Atipikus közigazgatási szervek

Forrás: A szerző saját szerkesztése

Az önálló szabályozó szervek és autonóm államigazgatási szervek a költségvetésüket illetően is különböznek. A Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) költségvetése önálló törvényben található, míg a többi szerv költségvetése a költségvetési törvényen belül helyezkedik el.¹¹ E kérdéskör részletes ismertetése a 3.2 alfejezet tárgyát képezi. Az autonóm államigazgatási szervek költségvetései szintén a költségvetési törvényen belül találhatóak meg, azonban eltérő helyen. Van olyan szerv, mint például a Gazdasági Versenyhivatal, az Integritás Hatóság vagy az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, amelyek a törvény 1. mellékletében önálló fejezetet képeznek, utóbbi két szerv fejezetirányító szervei jogállással is rendelkeznek.¹² Ehhez képest a Nemzeti Választási Iroda és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság költségvetési előirányzata az Országgyűlés fejezetben található, a 21. és 24. önálló címek alatt. Az önálló szabályozó szervekhez képest az autonóm államigazgatási szervekre vonatkozóan az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezéseket, vagyis nem rendelkeznek alkotmányos jogállással, nem „szükségképpeniek”. A Kormánytól teljes mértékben függetlenek, tehát a Kormány nem rendelkezik sem irányítási,

¹¹ A Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről szóló 2023. évi LV. törvény (a továbbiakban: költségvetési törvény) 1. melléklet 21. cím, 25. cím és 26. cím

¹² SEREG Péter: A hazai központi költségvetési eljárás tervezési folyamatának jogi elemzése. Fontes Iuris, 7(3), 2021. 22., költségvetési törvény 1. melléklet VII. cím és XXXII. cím

sem felügyeleti jogkörrel felettük, a szervezetükre és működésükre, valamint tevékenységük felügyeletére az Országgyűlés rendelkezik hatáskörrel. Emellett kiemelendő tehát nagyfokú költségvetési autonómiájuk.¹³

A hatályos szabályok alapján Magyarországon négy önálló szabályozó szerv van, de ezek előtt is megjelentek már jogállásukat tekintve hasonló karakterisztikával rendelkező szervek. Szabályozó hatóság volt a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (továbbiakban: PSZÁF), amely 2013. október 1-jén szűnt meg, jogutódja pedig a Magyar Nemzeti Bank lett.¹⁴ Céljai közé tartozott a tisztességes piaci verseny biztosítása, az ügyfelek érdekeinek védelme, valamint a pénz-és tőkepiac eredményes működésének elősegítése. Működésében fellelhető volt két olyan jellemző, amely értelmében szabályozói kategóriába sorolható: a közzététel, valamint az ajánlás kibocsátásának lehetősége. Köteles, illetve jogosult volt határozatait közzétenni a piaci szereplők érdekében, valamint a kiszámíthatóság növelése mellett ajánlásokat tehetett, amelyek nem rendelkeztek kötelező erővel.

Az NMHH jogelődje a 2010-ben megszűnt Nemzeti Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NHH) volt. Az NHH működése során szintén megtalálhatóak olyan elemek, amelyek értelmében a szabályozó hatóság kategóriába volt sorolható. Szintén megjelent az egyedi határozatok alkotása, továbbá a közzétételi kötelezettség, amely a frekvenciagazdálkodásra vonatkozott, emellett kvázi bíraskodási tevékenységet is ellátott egyedi jogviták esetén.¹⁵ Az Országos Rádió és Televízió Testület (továbbiakban: ORTT) feladata a sajtószabadság érvényesülésének biztosítása, valamint médiafelügyelet volt. Jogutód intézménye a NMHH önálló szerve, a Médiatanács lett.¹⁶

A Magyar Energia Hivatal (a továbbiakban: MEH) 1995-ben jött létre, funkciói között szintén megjelent a hatósági jogalkalmazói tevékenység, amelynek keretében működési engedélyeket bocsátott ki. Jogutódja a 2013-ban, önálló szabályozó szervként megalakult Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal lett.

¹³ LAPSÁNSZKY András – PATYI András – VARGA ZS. András: A magyar közigazgatási jog általános tanai (bővített kiadás). Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2024. 608.

¹⁴ Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének megszűntető okirata, általános jogutódlással történő megszűntetéséről

¹⁵ FAZEKAS János: A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről, Jogi tanulmányok, Budapest, 2005. 123-154.

¹⁶ A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (továbbiakban: Mttv.) 123.§ (1) bekezdés

2.2 Az autonómia szerepe az önálló szabályozó szervek működésében

Az autonómia fogalmának nincs egy egységes definíciója, több oldalról is megközelíthető a jelentése, de elsősorban önállóságot fejez ki.¹⁷ Maga a kifejezés görög eredetű, az *autos* (saját) és *nomos* (törvény) szóösszetételből jött létre.¹⁸ Az autonómiát a nemzetközi jogirodalomban is egy időben és térben változó fogalomként határozzák meg, vagyis egy végleges jogi fogalmat nem lehet meghatározni. Az autonómiának különböző dimenzióit lehet elkülöníteni, értelmezhetjük szervezeti, gazdasági, személyzeti vagy tudományos szinten is. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják továbbá, hogy az autonómia nemcsak kizárólag az önállóságot jelenti, hanem egyfajta egyensúlyt is a kormányzati ellenőrzés és a szervek döntéshozatali szabadsága között. Tehát, az autonómia mértéke és megjelenési formája függ az adott állam berendezkedésétől és az autonóm szervek közötti kapcsolattól.¹⁹ Leggyakrabban – Magyarországot is beleértve – a helyi önkormányzatiság témakörével összefüggésben használjuk a fogalmat, amikor azok önszerveződésére, öngazgatására és a decentralizáltságra utalunk.

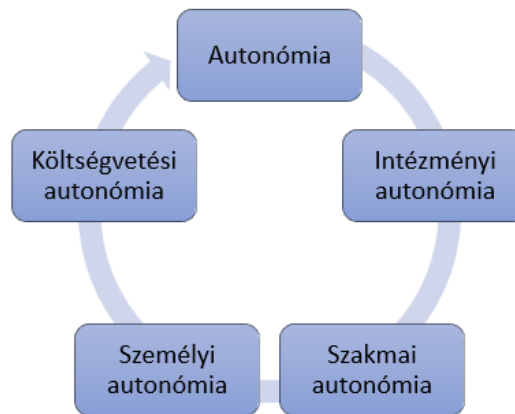
Az önálló szabályozó szervek az autonóm államigazgatási szervek²⁰ mellett, atipikus közigazgatási szerveknek tekinthetők, a tekintetben, hogy nem tagozódnak az államigazgatási hierarchiába. Vagyis, olyan ágazat irányítására hozzák őket létre, amelyeket szükséges a Kormány közvetlen befolyásolása alól tehermentesíteni, ezért fontos az autonómiájuk terjedelmének a vizsgálata. Az autonómia biztosíthatja azt, hogy e szervek politikai befolyás nélkül, szakmai alapokon, valamint a jogszabályok betartásával működhessenek. Az autonómiának irányát tekintve két viszonylatban is egyszerre fent kell állnia: egyrészt jelenti magát a Kormánytól való függetlenséget; másrészt meg kell valósulnia a felügyelete alá tartozó piaci ágazat vonatkozásában is. Az autonómia fogalma több függetlenséget meghatározó tényező segítségével írható le, vagyis megkülönböztethető az intézményi, a szakmai, a személyi, valamint a pénzügyi autonómia, amelyet az alábbi 2. sz. ábra jelenít meg.

¹⁷ KÁNTOR Zoltán: Autonómia: cél vagy eszköz? Századvég. 82(4), 2016. 6.

¹⁸ KOVÁCS Gábor: Személyes autonómia és politikai szabadság. Doktori Disszertáció. Eötvös Lóránd Tudományegyetem. 2011. 4.

¹⁹ ÁRVA Zsuzsanna: Felsőoktatási autonómia-viták, kérdések és válaszok a közigazgatás(tudomány) szemszögéből. Debreceni Jogi Műhely. 20(3-4), 2023. 27-48.

²⁰ A Ksztv. 1.§ (4) bekezdése sorolja fel az autonóm államigazgatási szerveket



2. számú ábra

Az autonómia elemei

Forrás: A szerző saját szerkesztése

Az intézményi függetlenség vizsgálatának középpontjában a közigazgatási szervezetrendszerben való elhelyezkedés elemzése áll. Ahogy említettem, az önálló szabályozó szervek atipikusak, nem illeszthetők be a hierarchiába, az Országgyűlés eredeti jogalkotó tevékenysége körében hozza létre őket. A személyi autonómia azt jelenti, hogy az önálló szabályozó szervek saját maguk alakíthatják ki saját belső struktúrájukat, elkülönülve a végrehajtó hatalom döntéseitől. Ennek keretében vezetőit nem lehet politikai alapon elmozdítani, továbbá kinevezésük is szakmai kritériumokon alapul. E körben vizsgálható többek között a vezető kinevezésének keletkezése, a megbízás időtartama, amely, ha hosszabb, mint a mindenkori Kormány megbízatásának ciklusa, az lehetővé teszi a hosszú távú, eredményes tervezést, valamint a befolyástól való mentességet is erősítheti. Fontos kérdés lehet még, hogy a személyi autonómia erősítése érdekében a szervezeten belül megjelenik-e a testületi döntéshozatal. A szakmai autonómia jelenti, hogy a szervek feladat-és hatáskörüket csak a jogszabályoknak alárendelten kötelesek végezni, továbbá nem utasíthatóak. Vizsgálандó még a döntéseik elleni jogorvoslati lehetőség, a közigazgatási perben való megtámadhatóság kérdése. A pénzügyi autonómia biztosítja azt, hogy az intézmény rendelkezik a működéséhez szükséges költségvetéssel, valamint, hogy az nem függ a kormányzat pénzügyi döntéseitől.²¹

A magyar önálló szabályozó szervek autonómiájának a hatályos jogszabályokon alapuló részletes ismertetése a 3.2 alfejezet tárgyát képezi.

²¹ LAPSÁNSZKY – PATYI – VARGA ZS. (2024) 641.

2.3. Nemzetközi kitekintés

Nemzetközi téren is egyre inkább elterjednek az olyan szervek, amelyek nem tagozódnak bele a kormányzati struktúrába, azonban működésükkel biztosítják egy-egy állami közfeladat állandó megvalósítását. A nemzetközi szakirodalom ezt a jelenséget az *agencification* jelzővel írja le. A következőkben három Magyarország közigazgatási berendezkedésétől eltérő, de megvalósult európai berendezkedéseket tekintve mértékadó ország „ügynökségeit” mutatom be, amely alátámasztja, hogy egyre inkább előtérbe kerülnek a kormányzattól független, különös hatáskörű közigazgatási szervek.²²

Franciaország kormányformáját tekintve félpreszidenciális, a köztársasági elnök része a végrehajtó hatalomnak, vagyis a végrehajtó hatalom megoszlik a köztársasági elnök és a miniszterelnök között. A Parlamentnek felelős Kormány a kormányzati tevékenység, valamint a közigazgatás irányítását látja el. A Kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll. A minisztériumi struktúra mellett Franciaországban szintén jelen vannak az önálló szabályozó szervekhez és autonóm államigazgatási szervekhez hasonló úgynevezett független közigazgatási hatóságok (a továbbiakban: autorités administratives indépendantes, a francia nyelvű kifejezés rövidítését használva: AAI), illetve független közjogi hatóságok (a továbbiakban: autorités publiques indépendantes, francia nyelvű kifejezés rövidítését használva: API), amelyek különös hatáskörrel rendelkeznek. Ezen szervek is a Kormánytól függetlenül, az állam nevében látják el szabályozási tevékenységüket. Jelenleg, a korábbi harminchat autonóm államigazgatási szerv helyett huszonhat független közigazgatási hatóság és független közjogi hatóságok működnek a közös szabályozásukat rendező törvény értelmében.²³ A hatóságok közös jellemzői, hogy olyan fontos ágazatokat szabályoznak, amelyeket függetleníteni szükséges a kormányzati beavatkozás lehetősége alól; a kormány nem kíván beavatkozni közvetlenül, valamint biztosítják a gyors reagálást a változó piaci igényekhez.

E szervek általában a testületi döntéshozatal elvén működnek és a tagok megbízatása jellemzően három-hat évre szól. A francia különös hatáskörű államigazgatási szervek

²²GERENCSÉR Balázs Szabolcs: 3.1. Az agency-jelenség a tagállami és az uniós jogban In: Gerencsér Balázs Szabolcs (szerk): Összehasonlító és európai közigazgatási jog. A közigazgatás nemzetközi és európai uniós dimenziói. Pázmány Press. Budapest. 2024. 139-141.

²³ Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033897475>

véleménynyilvánítási és ajánlási, vizsgálati és szankcionálási jogkörrel is rendelkezhetnek, ezen kívül egyes esetekben megilleti őket az egyedi döntési jogkör, illetve szabályozási jogkörük van az adott ágazat tekintetében. A magyar önálló szabályozó szervek elnökeinek beszámolási kötelezettségéhez képest eltérés, hogy a francia szervek a Kormánynak és a Parlamentnek is kötelesek beszámolni évente a tevékenységükről. Döntéseikkel szemben jogorvoslatnak van helye, amely közigazgatási bíróságok előtt érvényesíthető. Az API és az AAI közötti különbség az, hogy az API-k jogi személyiséggel és pénzügyi autonómiával rendelkeznek, az AAI-k viszont nem rendelkeznek saját jogi személyiséggel. AAI-ként működik például az ombudsman (Défenseur des droits), a versenyhatóság (Autorité de la concurrence), etc. API például a Közegészségügyi Hatóság (Haute Autorité de Santé).²⁴

Németország kormányformáját tekintve parlamentáris szövetségi köztársaság, ennek keretében alakul a központi igazgatás felépítése is. Megkülönböztethetők a szervek a tekintetben, hogy a közvetett vagy közvetlen közigazgatás körébe tartoznak-e.

A közvetett szövetségi közigazgatásba tagozódó szervek közé tartoznak a köztestületek, a közintézetek és a közalapítványok. Ezen szervek önálló jogi személyiséggel rendelkeznek és tevékenységüket például a műsorszórás, a nemzetközi kulturális kapcsolatok és a társadalombiztosítás területén fejtik ki. A köztestületek állami felügyelet alatt, a törvényeknek alárendelten látják el feladataikat és az állam szuverén aktusa hozza létre őket. A közintézetek két típusát különíthetjük el: vannak, amelyek önálló jogi személyiséggel rendelkeznek és ennek keretében látnak el különböző közfeladatokat, valamint vannak olyan közintézetek, amelyek saját jogi személyiséggel nem rendelkeznek. A közalapítványok önálló vagyonnal rendelkeznek és kizárólag valamely közcél megvalósításának keretében látják el feladataikat. A közvetlen közigazgatás a szövetségi szintek szerint négy hierarchikus szintre osztható.²⁵ Ezeken a szinteken működnek a szövetségi intézmények, a középszintű szövetségi hatóságok és a felső szintű szövetségi hatóságok, amelyek a minisztériumok irányítása alatt működnek, e tekintetben inkább fél-autonóm szervezeteknek tekinthetők.²⁶

Az Egyesült Királyság kormányformáját tekintve parlamentáris monarchia. Angliában a minisztériumokon kívül az alábbi közigazgatási szervek találhatók meg: *non-ministerial*

²⁴ POLLÁK Kitti: Közigazgatási jog és kultúra – európai példák. 2.2 Franciaország. In: GERENCSE (2024) 82-84.

²⁵ PÉTER-DELBÓ Márta: Közigazgatási jog és kultúra – európai példák. 2.3 Németország. In: GERENCSE (2024) 103-105.

²⁶ GERENCSE Balázs Szabolcs: 3.1. Az agency-jelenség a tagállami és az uniós jogban In: GERENCSE (2024) 143.

department, executive agency, executive non-departmental public body, advisory non-departmental public body és az egyéb szervek. A *non-ministerial department*, kifejezés olyan szerveket takar, amelyek önálló szabályozói jogkörrel is rendelkeznek. Ide tartoznak a gáz-, a víz-, az áramszolgáltatás, a távközlés és műsorszórás irányítását végző testületek. Ezeken kívül vannak olyan szervek is, amelyek szoros együttműködésben végzik feladataikat a minisztériumokkal közösen. Két csoportot lehet megkülönböztetni ebben az esetben: egyrészt vannak a végrehajtó testületek, amelyek személyi struktúrával és önálló költségvetéssel rendelkeznek, másrészt vannak a tanácsadó testületek, amelyek feladata, hogy egyes szakkérdésekben segítség a minisztereket és szervezetüket.²⁷ Az *executive agency* a kormánynak alárendelt, nem minisztériumi jogállású, végrehajtási feladatokat viszonylag önállóan ellátó szervek összefoglaló elnevezése.²⁸ A különböző *agency*-k és *public bodies* valamely minisztérium irányítása alatt működnek és/vagy hatósággént látják el feladataikat vagy konzultatív szerepkörrel rendelkeznek.²⁹ Az angol kormány honlapján³⁰ is látható, hogy kormányzati ügynökségekből igen sok van. Ide tartozik például a *Civil Nuclear Police Authority* (Polgári Nukleáris Rendészeti Hatóság), *Gambling Commission* (Szerencsejáték Felügyelet) és az *Infrastructure and Projects Authority* (Infrastruktúra és Projektmenedzsment Hatóság).

A fenti, rövid nemzetközi kitekintésből megállapítható egyrészt az, hogy a közigazgatási modell-tadó államokban is egyre inkább megjelennek autonóm vagy fél-autonóm államigazgatási szervek. Másrészt az is kitűnik, hogy igen sok szerv tartozik e kategóriába. Végül azt is szükséges kiemelnünk, hogy az egyes államokban hasonló, egy-egy ágazat felett álló szabályozó hatóságokat találunk.

²⁷ SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. CompLex. Budapest. 2016. 114.

²⁸ TEMESI István: Az angolszász típusú közigazgatási rendszerek – az Egyesült Királyság és az Amerikai Egyesült Államok közigazgatása in: SZALAI András (szerk): A közigazgatás tudománya és gyakorlata, HVG-Orac Kiadó, 2020. 396.

²⁹ GERENCSÉR Balázs Szabolcs: 3.1. Az *agency*-jelenség a tagállami és az uniós jogban In: GERENCSÉR (2024) 141-142.

³⁰ Lásd: <https://www.gov.uk/government/organisations>; erre utal Sabjanics István is: „A kormányzati ügynökségek, amelyből a kézirat lezárásakor (2024) több, mint 300 van az Egyesült Királyságban [...]” in: SAJBANICS István: Az Egyesült Királyság in: GERENCSÉR (2024) 60.

3. A magyar önálló szabályozó szervek függetlenségének gyakorlati kérdései

Az elméleti alapok feltárását követően jelen fejezet az egyes magyarországi önálló szabályozó szervek felépítésére és működésére vonatkozó konkrét szabályok bemutatására vállalkozik. A fejezet elemzi a hazai rendszerben létező autonómia mértékét és feltárja milyen mértékben valósul meg az intézményi, szakmai, személyi és költségvetési autonómia. Továbbá, tartalmazza az önálló szabályozó szervek összehasonlító elemzését, valamint a vezetőik által kiadott rendeletek alapján tett megállapításokat.

3.1 A jelenlegi önálló szabályozó szervek bemutatása

Magyarországon kiindulópontként az Alaptörvény 23. cikke rendelkezik a különleges jogállású szervek közé tartozó intézmények működési kereteiről. Az Alaptörvény nem nevezi meg konkrétan mely szervek tartoznak az önálló szabályozó szervek közé, hanem az Országgyűlést hatalmazza fel arra, hogy sarkalatos törvényben hozzon létre ilyen szerveket. Továbbá, meghatározza azokat a jellemzőket, amelyek miatt az önálló szabályozó szerveket megkülönböztetjük az autonóm államigazgatási szervektől: vezetőjét a kormányfő – miniszterelnök – vagy annak javaslatára, a köztársasági elnök nevezi ki, a vezető köteles évente az Országgyűlésnek beszámolni éves tevékenységéről, valamint törvényi felhatalmazás alapján rendeletet adhat ki, amelynek illeszkednie kell a jogforrási hierarchiába.³¹

A Ksztv. nevesíti, mely szervek tartoznak pontosan az önálló szabályozó szervek közé. Eszerint a törvény hatálya kiterjed a NMHH-ra, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalra (továbbiakban: MEKH), a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságára (továbbiakban: SZTFH), valamint az Országos Atomenergia Hivatalra (továbbiakban: OAH).³²

A Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság 2010. augusztus 11-én alakult meg a Nemzeti Hírközlési Hatóság jogutódjaként, ekkor még, mint autonóm államigazgatási szerv működött.³³ Jogállása a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) kihirdetésével változott önálló szabályozó szervvé. Ezáltal az NMHH el tudja

³¹ Alaptörvény 23. cikk (4) bekezdés

³² Ksztv. 1.§ (3) bekezdés

³³ A médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról 2010. évi LXXXII. törvény, hatálytalan

látni egységesen a hírközlési piacfelügyeletet, valamint a médiafelügyeletet³⁴, elősegítve ezzel a piaci versenyt, valamint a felhasználók hatékony védelmét. Az átalakulás oka az akkoriban trendként a hírközlési piac területén megjelenő konvergencia, amelynek révén létrejött egységesen az infokommunikációs szektor, ezzel összevonódott a távközlés, az informatika és az elektronikus média szabályozása. A konvergencia értelmezhető vertikális és horizontális nézőpontból is. A horizontális konvergencia révén a hatósági jogalkalmazás számára új kihívásként jelent meg ekkor a szolgáltatások egy csomagban történő értékesítése, amely ellen hatóságként szükséges volt a fellépés, hogy biztosítsák a fogyasztói jogokat. A vertikális konvergencia során a hatóságnak a hírközlés és a tartalomszolgáltatás összefonódásával kellett szembesülnie, ahol, mint hatóságnak feladata volt, hogy fenntartsa a tisztességes piaci verseny feltételeit.³⁵

A hatóságon belül önálló hatáskörrel rendelkező szervek is megtalálhatóak, úgy, mint az elnök, a Médiatanács, valamint a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság Hivatala.³⁶ Az elnök látja el a NMHH vezetését, gyakorolja a jogszabály alapján őt megillető hatásköröket, a hatóság költségvetésére nézve előterjeszti az éves költségvetési tervezetet, javaslattételi joggal rendelkezik a hírközlést és a médiaszolgáltatásokat érintő jogszabályok módosítására, valamint dönt a hatóság eljárása során kezelt adatok minősítéséről.³⁷ A hatóság elnöke 2021 óta Dr. Koltay András.³⁸

A Médiatanács egy öt tagú szerv, amely az Országgyűlés felügyelete alatt áll. A tagokat az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával választja meg. Maga a Médiatanács és tagjai csak a törvényeknek vannak alárendelve, tevékenységük végzésében nem utasíthatóak. Mindegyik tag egy szavazattal rendelkezik.³⁹

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala élén a főigazgató áll, akit a hatóság elnöke határozatlan időre nevez ki. A Hivatal feladata többek között a szakmai segítség nyújtása mind az elnöknek, helyetteseinek, a Médiatanácsnak, valamint tagjainak.⁴⁰

³⁴ Tevékenysége során alkalmazza a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvényt

³⁵ J/3348 Beszámoló a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elektronikus hírközléssel összefüggő 2010. évi tevékenységéről, 2010.

³⁶ Mttv. 109.§ (3) bekezdés

³⁷ Mttv. 111.§ (1) bekezdés

³⁸ Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság honlapja: <https://nmhh.hu/rolunk> (Letöltés dátuma: 2024.11.26.)

³⁹ Országgyűlési beszámoló a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának 2023. évi tevékenységéről. 2023. 9.

⁴⁰ Mttv. 114.§ (1) - (3) bekezdései

A MEKH, mint önálló szabályozó szerv 2013-ban jött létre a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvénnyel (továbbiakban: MEKH. tv.), a MEH általános és egyetemes jogutódjaként.⁴¹ A MEKH működése öt területet fed le, eszerint ellátja: a villamosenergia-piac, a földgázpiac, a távhőpiac, a víziközmű-szolgáltatások szabályozását, valamint feladata a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj előkészítése.⁴² Ennek megfelelően a hivatal látja el a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény, a földgáz biztonsági készletezéséről szóló 2006. évi XXVI. törvény, a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény, a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény, a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény, valamint a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény és az e törvények felhatalmazása alapján kiadott egyéb jogszabályok hatálya alá tartozó szervezetek, személyek ezen jogszabályok szerinti tevékenységének felügyeletét.⁴³

Emellett energiastatisztikai tevékenységet is végez, mint hivatalos statisztikai szerv, továbbá tevékenységéhez hozzátartozik a fogyasztóvédelmi feladatok ellátása. 2023 óta dr. Juhász Edit látja el a hivatal elnöki feladatait.⁴⁴

A SZTFH 2021. október 1-jén alakult meg több szervezet jogutódjaként: általános, egyetemes jogutódja a Szerencsejáték Felügyeletnek, a Nemzeti Dohánykereskedelmi Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaságnak, valamint a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálatnak; illetve átvett feladatokat a Nemzeti Adó-és Vámhivaltól, az Igazságügyi Minisztériumtól, továbbá a Miniszterelnöki Kormányirodától.⁴⁵ Tevékenységi köre ennek megfelelően számos területet fed le: e szerv látja el a szerencsejáték, a dohányügyi, a felszámolói és bírósági végrehajtói, a kiberbiztonsági, a bányászati, a földtani, valamint az *Environmental, Social, Governance* (a továbbiakban: ESG) hatósági tevékenység felügyeletét. Mindezen területek stabil, kiszámítható szabályozása, illetve felügyelete kiemelten fontos a nemzeti szuverenitás megőrzése céljából.⁴⁶

A SZTFH-n belül szintén megjelenik a testületi döntéshozatal, a NMHH-hoz hasonlóan, a Koncessziós Tanács révén. A Koncessziós Tanács feladata az egységes állami koncessziós

⁴¹ MEKH. tv. 23.§ (1) bekezdés

⁴² MEKH. tv. 1.§ (1) bekezdés

⁴³ MEKH. tv. 3.§ (2) bekezdés

⁴⁴ Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal honlapja: <https://www.mekh.hu/vezetok> (Letöltés dátuma: 2024.11.26.)

⁴⁵ a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságáról szóló 2021. évi XXXII. törvény (továbbiakban: Sztftv.) 31.§

⁴⁶ Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága honlapja: <https://sztfh.hu/hatosag/bemutakozas/> (Letöltés dátuma: 2024. október 15.)

joggyakorlat kialakítása, valamint a koncessziót szabályozó törvények alapelveinek érvényesítése a közérdek érdekében. Ezekre vonatkozóan iránymutatásokat, közleményeket és tájékoztatókat ad ki, valamint útmutatókat is készít a koncessziós tevékenységek ellenőrzési gyakorlatából levonható tapasztalatok alapján.⁴⁷ A hattagú Tanács tagja a Hatóság elnöke és a Hatóság elnökét rendelet kiadásában helyettesítő elnökhelyettes. A Tanács tagja továbbá a miniszterelnök, a Gazdasági Versenyhivatal elnöke, a Közbeszerzési Hatóság elnöke, valamint a Hatóság elnöke általkijelölt egy-egy személy.⁴⁸

Az Országos Atomenergia Hivatal jogállása 2022-ben módosult, ennek értelmében azóta végzi feladatait más szervektől függetlenül, önálló szabályozó szervként.⁴⁹ A szerv fő feladata az atomenergia kizárólag békés célú felhasználásának biztosítása, emellett ellátja a Magyarországon működő nukleáris létesítmények, radioaktív hulladéktárolók és radioaktív anyagok biztonságával kapcsolatos hatósági felügyeleti feladatokat.⁵⁰ Az önálló szabályozó szervvé váló átalakulás oka, hogy Magyarország megfeleljen annak az európai uniós irányelvnek, amely követelményként írja elő, hogy a tagállamok rendelkezzenek olyan független szabályozó hatósággal, amely hatósági döntéshozatal révén biztosítani tudja az atomenergia békés célú alkalmazását és elősegíteni a nukleáris biztonságot.⁵¹

3.2 Az önálló szabályozó szervek autonómiájának összehasonlító elemzése

A fejezet elsőként a magyar önálló szabályozó szervek jogalkotási tevékenységét vizsgálja meg részletesen, rávilágítva arra, hogy ezek a szervek milyen mértékben rendelkeznek szabályozási jogosultságokkal, és hogyan alkalmazzák ezeket az irányításuk alatt álló ágazatokban. Ezt követően az egyes autonómiaelemek (intézményi, szakmai, személyi és pénzügyi) mentén történő összehasonlító elemzésre kerül sor, amely lehetővé teszi az autonómia tényleges érvényesülésének alaposabb megértését.

⁴⁷ <https://sztfh.hu/koncesszios-tanacs/> (Letöltés dátuma: 2024. november 12.)

⁴⁸ Sztfh.tv. 21.§ (2)

⁴⁹ A Ksztv. 2021. december 31. napjáig hatályos szövege szerint az Országos Atomenergia Hivatal kormányzati főhivatal. Ksztv. 2.§ (3) bekezdés b) pont

⁵⁰ Országos Atomenergia Hivatal honlapja:

https://www.haea.gov.hu/web/v3/OAHPortal.nsf/web?openagent&menu=02&submenu=2_0

(Letöltés dátuma: 2024. október 15.)

⁵¹ Országos Atomenergia Hivatal, Országgyűlési beszámoló, 2022. 11.

3.2.1 Az önálló szabályozó szervek jogalkotási tevékenysége

A közigazgatás jogalkotási tevékenysége során közhatalmi eszközöket alkalmaz, amelynek keretében törvény felhatalmazása által, annak végrehajtására jogosult jogszabályokat alkotni. E körben érvényesül a jogállamiság egyik követelménye a közigazgatás jognak való alárendeltsége, valamint a törvényesség elve. Ennek értelmében az önálló szabályozó szervek csak akkor cselekedhetnek, alkothatnak jogszabályt, ha őket arra más jogszabály feljogosítja.⁵²

Az önálló szabályozó szervek jogalkotási tevékenysége nem előzmény nélküli. A PSZÁF esetében, annak egyik jogelődje, nevezetesen az Állami Bankfelügyelet úgynevezett bankfelügyeleti rendelkezést adhatott ki, amely a ma hatályos jogrendszerünkben a közjogi szervezetszabályozó eszköznek lenne megfeleltethető. A rendelkezés a pénzügyi intézetekre bírt normatív erővel és a Pénzügyi Közlönyben kellett közzétenni. A jogalkotó megpróbálta a PSZÁF-t is felruházni jogszabályalkotási hatáskörrel, azonban ezt a törvényi módosítást az akkori Alkotmánybíróság előzetes normakontroll eljárás keretében hozott 33/2010. (III.31.) határozatában alkotmányellenesnek minősítette. Ezt követően a jogalkotó már nem törvényben, hanem az Alkotmány szövegében kívánta rögzíteni a rendeletalkotási hatáskört. Az Alaptörvény hatálybalépésével pedig egyértelművé vált, hogy nem magára a szervre, hanem annak vezetőjére telepíti a jogszabályalkotási hatáskört.⁵³

Az önálló szabályozó szervek vezetői rendeletkiadási jogosultsággal rendelkeznek, amely nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki/miniszteri rendelettel, valamint a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével. Jogalkotói tevékenységük származékos, csak olyan jogszabályt alkothatnak, amelyre törvény felhatalmazza őket.

Ennek keretében érdemes megvizsgálni, hogy a hatályos szabályozásban fellelhetőek-e a demokratikus legitimáció komponensei. A demokratikus legitimáció egyik követelménye a világos és egyértelmű felhatalmazás, vagyis, hogy a felhatalmazó rendelkezésekben kétségtől azonosítható legyen a felhatalmazás címzettje, annak tárgya és keretei. Ennek keretében megvizsgáltam a szervekről szóló törvények felhatalmazó rendelkezéseit. A

⁵² BALÁZS István: A közigazgatás tevékenysége és eszközrendszere. In: Közigazgatás-elmélet. Debreceni Egyetem ÁJK, Debrecen. 2020. 68.

⁵³ 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. 7.

felhatalmazás címzettje mindegyik szerv esetében egyértelmű, maga az elnök jogosult rendeletet kiadni. A felhatalmazások tárgya az önálló szabályozó szervek feladat-és hatásköréhez kapcsolódik. E körben kiemelném a különböző díjak megállapítására vonatkozó rendelkezéseket, amelyek mindegyiknél megjelennek. Legfőképpen előkerülnek az ügyfelek, mint külső jogalanyok irányában kiszabott igazgatási szolgáltatási díjak. A különböző díjakra vonatkozó szabályozások abban is megegyeznek, hogy az elnök azok mértékének, megfizetése módjának, továbbá a bevételek beszedésére, kezelésére, nyilvántartására, valamint visszatérítésére vonatkozó részletszabályokat jogosult alkotni.

A demokratikus legitimáció keretében érdemes továbbá vizsgálni a rendeletek előkészítésében való részvételt is. Ennek keretében a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben (továbbiakban: Jat.) az önálló szabályozó szervekre vonatkozó rendelkezéseket tekintetem át. A jogszabályok előkészítése körében, annak érdekében, hogy a kiadott rendelet megfeleljen a jogalkotás alapvető követelményeinek,⁵⁴ a rendelet kiadását megelőzően a szerv vezetőjének szükséges az igazságügyért felelős miniszter véleményét kikérni.⁵⁵ A kiadott jogszabályok utólagos hatásvizsgálatáról, valamint tartalmi felülvizsgálatáról az önálló szabályozó szerv vezetője köteles gondoskodni.⁵⁶ További rendelkezéseket nem tartalmaz e törvény a rendeletek előkészítésére vonatkozóan. Az aláírt rendeleteknek a Magyar Közlönyben való kihirdetéséről szintén az igazságügyért felelős miniszternek kell gondoskodnia.⁵⁷

Végül, a demokratikus legitimáció harmadik komponense a jogorvoslat kérdése. Tekintettel arra, hogy az önálló szabályozó szervek vezetőinek rendelete is jogszabálynak minősül, az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárása keretében vizsgálhatja e rendelet Alaptörvénnyel való összhangját.

Az önálló szabályozó szervek jogállását szabályozó törvényekben található felhatalmazó rendelkezéseket vizsgálva az alábbiak figyelhetők meg:⁵⁸

- egyrészt mindegyik önálló szabályozó szerv esetében az elnök felhatalmazást kap a különböző díjak (például az NMHH esetében a frekvenciadíjak, vagy az azonosítók lekötéséért és használatáért fizetett díjak, a MEKH esetében csak az eljárásért fizetendő igazságszolgáltatási díjak, az utóbbi a SZTFH, valamint az OAH is megjelenik, az

⁵⁴ Jat. 2.§ (4) bekezdés

⁵⁵ Jat. 16.§ (4) bekezdés

⁵⁶ Jat. 21.§ (2) és 22.§ (2) bekezdés

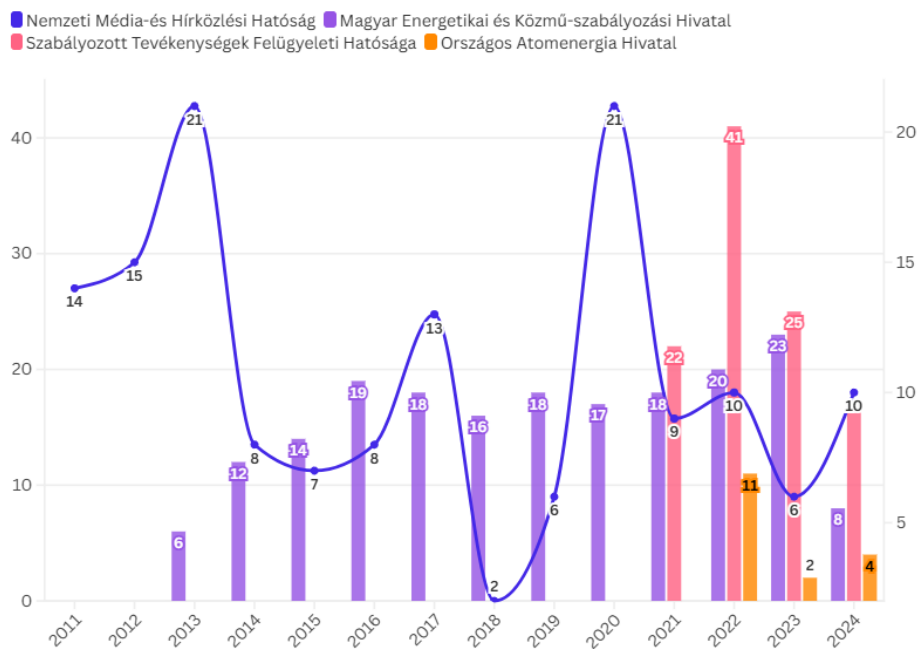
⁵⁷ Jat. 26.§ (5) bekezdés

⁵⁸ A következő törvények felhatalmazó rendelkezéseit vizsgálva: Mttv. 206.§, MEKH. tv. 21.§, Sztftvtv. 29.§, az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény (továbbiakban: Atvt.) 68.§ (12) bekezdései.

NMHH-nál maga a Hatóság és a Médiatanács eljárásaira vonatkozó díjak) mértékének megállapítására, megfizetésének módjának, feltételeinek szabályozására;

- másrészt az SZTFH és a MEKH esetében az elnök felhatalmazást kapott arra, hogy az elnökhelyettesét rendeletben állapítsa meg.

A következőkben látható 3. sz. ábra a Nemzeti Jogszabálytárban feltüntetett, az önálló szabályozó szervek vezetői által kiadott rendeletek számszerűsítése alapján készült, amelyből megállapítható, hogy az önálló szabályozó szervek jogalkotási tevékenysége az általuk irányított különböző ágazatok szabályozási igényeihez és a tevékenységi körükbe tartozó területek sajátosságaihoz igazodik.



3. számú ábra

Az önálló szabályozó szervek vezetői által kiadott rendeletek

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A diagramon a kék színű görbe jelzi az NMHH vezetőjének jogalkotási tevékenységét és az ábra jobb oldalán feltüntetett számok jelzik a kiadott rendeletei mennyiségét. Az NMHH tevékenysége a hírközlési ágazat felügyeletére irányul, különösen a hírközlési tevékenységet végző szervezetek és személyek jogszabályoknak megfelelő magatartásának biztosítására. Az NMHH-nak olyan dinamikus ágazatok felügyeletét kell ellátnia, mint a telekommunikáció és a média, amelyek gyors technológiai fejlődésen mennek keresztül. Jogalkotási tevékenysége ennek megfelelően gyakori, amit a 152 kiadott rendelet is tükröz. Az ágazat folyamatos

változása miatt a kiadott rendeletek jelentős része rövid időn belül módosul vagy hatályon kívül helyezik, amit a viszonylag alacsony, 30%-os hatályos rendeleti arány mutat. Az NMHH jogalkotása főként az aktuális technológiai és piaci változásokra reagál, így aktív szereplője a hírközlési ágazat szabályozásának.

A diagram lila színnel jelöli a MEKH vezetőjének jogalkotási tevékenységét. A MEKH feladata a földgázellátás, villamosenergia, távhőszolgáltatás és hulladékgazdálkodás szabályozása, valamint a földgáz biztonsági készletezésének felügyelete. Ezek az ágazatok a nemzetgazdaság szempontjából kulcsfontosságúak, és folyamatos szabályozási beavatkozást igényelnek a biztonságos, fenntartható és gazdaságos működés érdekében. Jogalkotási aktivitása különösen magas, amit a 185 kiadott rendelet mutat, azonban a hatályos rendeletek aránya viszonylag alacsony (22%), ami arra utal, hogy az energetikai szektorban is gyakori a rendeletek módosítása vagy hatályon kívül helyezése. Ez a szektorban tapasztalható – többek között – technológiai változásokhoz való alkalmazkodás szükségességét mutatja. A MEKH vezetője tehát szintén aktív jogalkotó, amelynek révén a dinamikusan változó energetikai piac szabályozási igényeire reagál.

Az SZTFH feladatai sokrétűek, olyan speciális ágazatokat felügyel, mint a szerencsejáték, dohányügyek, kiberbiztonság, bányászat, valamint a bírósági végrehajtók és felszámolók rendszere. Minden egyes terület más-más kihívásokat jelent, és gyakran igényli a szabályozás dinamikus alakítását. A diagramon rózsaszín színnel jelöltem a SZTFH vezetője által kiadott rendeleteinek számát.

Jogalkotási tevékenysége mérsékelt, 101 rendeletet adott ki, amelyek közül 71 még mindig hatályos. Ez több mint 70%-os arányt jelent, ami azt sugallja, hogy a kiadott rendeletek hosszú távon is hatályban maradnak, és viszonylag stabil jogi környezetet biztosítanak. Az SZTFH vezetője tehát bár viszonylag kevesebb rendeletet hoz, azok többsége tartós hatású, ami a felügyelt ágazatok stabilitására utal.

Az OAH feladata az atomenergia használatának felügyelete, amely különösen érzékeny és magas kockázatú terület. Az atomenergia területe szigorúan szabályozott, és rendkívül körültekintő jogalkotást igényel. Jogalkotási aktivitása relatíve alacsony, amely oka többek között az is, hogy a szerv 2022 óta működik önálló szabályozó szervként, elnöke azóta rendelkezik rendeletalkotási jogosultsággal, ez a diagramon a narancssárga színnel történt jelölésből is kiderül. Mindössze 17 rendelet kiadására került sor, de ezek közül 14 jelenleg is

hatályos, ami 82%-os arányt jelent. Ez azt jelzi, hogy az OAH vezetője által kiadott jogszabályok alaposan előkészítettek, és hosszú távon is relevánsak maradnak. Az OAH vezetője tehát ritkábban ad ki rendeleteket, azonban azok hosszú ideig maradnak hatályban, ami a szigorú és stabil szabályozásra utal.

Összehasonlítva tehát, az NMHH és a MEKH vezetője magasabb jogalkotási aktivitást mutat, ami a gyorsan változó hírközlési és energetikai szektor szabályozási igényeire utal. Az SZTFH és az OAH vezetőjének jogalkotása mérsékeltebb, de stabilabb, mivel az általuk szabályozott területek – különösen az atomenergia – szigorú, hosszú távú szabályozást igényelnek. Ezenkívül arra lehet következtetni az egyes szervek esetében a kiugróan magas vagy éppen alacsony kiadott rendeletszámból, hogy az adott évben a szabályozási tevékenység mögött külső tényezők is állhatnak, például a gazdaságban bekövetkező változások.

3.2.2 A magyar önálló szabályozó szervek autonómiájának összehasonlítása

Az önálló szabályozó szervek autonómiája, függetlenségük tartalma és annak erőssége az adott szakigazgatási terület szakmai tartalmához, uniós és alkotmányos követelményekhez igazodik. A következőkben az autonómia elemei (intézményi, szakmai, személyi és pénzügyi) mentén összehasonlítottam az önálló szabályozó szervekre vonatkozó törvényi rendelkezéseket. Az összehasonlító elemzés alapján készült táblázat a dolgozat végén az Összegzés, de lege ferenda javaslatok c. fejezetben megtalálható.

3.2.2.1. Jogállás

Az önálló szabályozó szervek jogállását nézve megfigyelhető, hogy az NMHH és az OAH jogállása nem külön törvényben, hanem a működésüket szabályozó törvények keretein belül van meghatározva, míg a MEKH és a SZTFH esetében önálló törvények szabályozzák a működésüket. Mindegyik szerv esetében törvény deklarálja az önálló szabályozó szervi jogállást. Ezenkívül egységesen megtalálhatók a törvényekben a szervek feladatai, az elnök és az általa kinevezett helyettesekre vonatkozó kinevezési feltételek, az összeférhetetlenségi szabályok és a részletes feladataik. Az NMHH esetében az elnök beszámolási kötelezettségének tartalma teljeskörűen meg van határozva, részletesen rögzítésre kerül, hogy minek kell a beszámolóban szerepelnie.⁵⁹ Minden egyes szerv esetében fellelhető a gazdálkodásukra

⁵⁹ Mttv. 119.§ (1) bekezdés

vonatkozó szabályozás is. A törvények végén a felhatalmazó rendelkezések között megtalálható, hogy az elnökök milyen tárgykörökben alkothatnak rendeletet.

3.2.2.2. Beszámolási kötelezettség

Az önálló szabályozó szervek vezetőinek beszámolási kötelezettsége az Országgyűlés felé fontos eszköze annak, hogy biztosítva legyen az átláthatóság és az elszámoltathatóság ezen szervek működésével kapcsolatban. Mind az NMHH, az OAH, az SZTFH, és a MEKH vezetői kötelesek a tárgyévét követő május 31-ig beszámolni az Országgyűlés felé, amelynek révén az Országgyűlés gyakorolja ellenőrzési tevékenységét a szabályozó szervek felett. Ez a mechanizmus önmagában az autonómia lényeges eleme, hiszen biztosítja, hogy a független hatóságok is elszámoltathatók legyenek, amellet, hogy a Kormány nem rendelkezik közvetlen befolyással felettük. Az írásban benyújtott beszámoló megtárgyalására az Országgyűlés elnöke egy állandó bizottságot jelöl ki, valamint az Országgyűlés plenáris ülésén általános vita keretében is megtárgyalása kerül, amelyhez módosító javaslatot nem lehet benyújtani.⁶⁰

A MEKH esetében a beszámolási kötelezettség mellett az elnök külön tájékoztatási kötelezettséggel is tartozik az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottsága felé. A tájékoztatást kérő bizottság rendelkezik arról, hogy szóban vagy írásban kéri azt. Ennek révén a parlament ellenőrzési jogköre kiszélesedik, olyan központi szerveket is bevonhat, akiket egyébként csak közvetett módon lennének elérhetőek.⁶¹ Ez a plusz rendelkezés fontos szerepet játszhat az Országgyűlés részletesebb tájékoztatásában és a hivatal működésének átláthatóságában, ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy ez a kötelezettség milyen mértékben befolyásolja a MEKH autonómiáját. Egyrészt, a bizottsági tájékoztatás lehetőséget nyújt arra, hogy az Országgyűlés pontosabb és részletesebb képet kapjon a szabályozó szerv munkájáról, ezzel elősegítve a közérdek megfelelő érvényesítését. Másrészt viszont az Országgyűlés bizottságai, különösen, ha kormányzati befolyás alatt állnak, ezen tájékoztatások során informális úton iránymutatásokat, elvárásokat fogalmazhatnak meg, ami veszélyeztetheti az adott szervezet szakmai függetlenségét. Az autonómia erősítése érdekében javasolt lehet, hogy a bizottsági tájékoztatás célját és tartalmát pontosan definiálják, hogy az kizárólag a működés

⁶⁰ DUKÁN Idikó – VARGA Aida (szerk.): Parlamenti jog. Országgyűlés Hivatala. Budapest, 2022. 251.

⁶¹ DUKÁN -VARGA (2022) 256.

eredményeiről és a jogszabályok végrehajtásáról szóljon, de ne adjon lehetőséget a politikai nyomásgyakorlásra vagy a szakmai döntések közvetlen befolyásolására.

3.2.2.3. Vezető (elnök) kinevezése

Az NMHH, a MEKH és az SZTFH vezetőjét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, míg az OAH elnökét maga a miniszterelnök nevezi ki.⁶²

Az államfő kinevezési joga, tekintettel arra, hogy a negyedik semleges hatalmi ágnek tekinthető, fontos szerepet játszik az állam képviselőjének funkciójában, valamint az államszervezet demokratikus működése feletti őrködésben.⁶³ E körben fontos még hangsúlyozni, hogy a kinevezés közvetett legitimáltságot biztosít, hiszen a választott tisztviselő az Országgyűlés által megválasztott köztársasági elnök által nyeri el tisztségét, végső soron a kinevezés visszavezethető kell, hogy legyen a választópolgárokra.⁶⁴ Az Alaptörvény államfőre vonatkozó 9. cikk (4) bekezdés c) pontja is rögzíti, hogy az önálló szabályozó szervek vezetőjét a köztársasági elnök nevezi ki.⁶⁵

A kinevezés klasszikus feladat-és hatásköre az államfőnek. A kinevezési jog esetében kétfélelről beszélhetünk: az egyik esetben az államfő kötve van az előterjesztésben tett személyi javaslathoz, vagyis nem mérlegelhet, nem utasíthatja vissza; a másik esetben az államfő rendelkezik mérlegelési jogkörrel, vagyis ennek értelmében meg is tagadhatja a kinevezést. Egy parlamentáris demokrácia esetében – mint Magyarország is – általában a kinevezési jogkör csak a jogszerűségi szempontok vizsgálatára korlátozódik, de a kinevezést tartalmi okból nem utasíthatja vissza.⁶⁶ A kinevezés jelentősége abban áll, hogy feljogosítja az államfő által kinevezett személyt a tisztség viselésére, jelen esetben a vezetői tisztséghez kapcsolódó feladatok ellátására. Tekinthető egy sajátos értelemben vett megbízásnak, hiszen a tisztséggel járó tevékenység során ellátandó feladat-és hatáskörök gyakorlására ad felhatalmazást. A kinevezés révén a kinevezett személy közjogi tisztségviselővé válik.⁶⁷ Az önálló szabályozó szervek esetében csak akkor rendelkezik a köztársasági elnök kinevezési jogkörrel, ha azt az

⁶² Mttv. 111/A.§ (1), MEKH. tv. 6.§ (1), Sztfh tv. 7.§ (1), Atv. 6/A.§ (1) bekezdései

⁶³ SZENTPÉTERI NAGY Richard: A parlamentáris kormányrendszer államfője. Politikatudományi Szemle. 14(3-4), 2005. 114.

⁶⁴ PETRÉTEI József: A köztársasági elnök kinevezési feladat- és hatáskörei. Jura. 21(1), 2015. 79.

⁶⁵ Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés c)

⁶⁶ PETRÉTEI (2015) 78.

⁶⁷ PETRÉTEI (2015) 79.

Országgyűlés sarkalatos törvény rendelkezéseiben előírja. Ebben az esetben az előterjesztést a miniszterelnök gyakorolja.⁶⁸

A miniszterelnököt az Országgyűlés választja meg, tagjainak többségével, ezzel a miniszterelnök közvetetten a választópolgároktól nyeri el megbízatását.⁶⁹ A miniszterelnök esetében – tekintettel arra, hogy a közjogi hagyományok alapján a választásokon győztes párt vezetőjét jelöli a köztársasági elnök miniszterelnöknek – nem elvárás a neutralitás. Az általa gyakorolt kinevezési jogkör esetében fenntartásokkal beszélhetünk politikailag semleges döntésről.

Módosítási javaslatom, hogy az OAH elnökét is a köztársasági elnök nevezze ki, amely több szempontból is indokolt lenne. Először is, a köztársasági elnök általi kinevezés fokozhatja az OAH függetlenségét. A köztársasági elnök, mint az államfő, a politikai pártoktól és a napi politikai vitáktól távolabb áll, így az elnöki kinevezési jogkör hozzájárulhat ahhoz, hogy a hatóság szakmai szempontok alapján működjön. Ez különösen fontos egy olyan területen, mint az atomenergia, ahol a döntések hosszú távú következményekkel járnak, és a szakmai integritás megőrzése elengedhetetlen. Másodszor, a köztársasági elnök általi kinevezés erősíti a hatóságok legitimitását. Az állampolgárok és a szakmai közvélemény számára is fontos, hogy a szabályozó hatóságok vezetői egy független, tisztségüket betöltő állami szerv, a köztársasági elnök általi kinevezés útján kerüljenek pozíciójukba. Ez a legitimációs folyamat javíthatja a hatóságok iránti bizalmat és tiszteletet. Ezenkívül, a köztársasági elnök általi kinevezés hozzájárulhat a szakmai tapasztalatok és a tudományos háttér hangsúlyosabb figyelembevételéhez. A köztársasági elnök értékeli a jelöltek szakmai teljesítményét és tudományos munkásságát, ami segíthet abban, hogy a legmegfelelőbb és legképzettebb szakemberek kerüljenek a vezetői pozíciókba. Végül ismételten szükséges hangsúlyozni, hogy az Alaptörvény-konform szabályozás [különös tekintettel az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés c) pontjára] is az lenne, hogyha az OAH elnökét a köztársasági elnök nevezné ki; igaz az Alaptörvény 23. cikk (2) bekezdés alapján erre a miniszterelnöknek is lehetősége van.

⁶⁸ PETRÉTEI (2015) 89.

⁶⁹ FÁBIÁN Adrián: A miniszterelnök és a miniszterek szerepe a magyar közigazgatásban. Jura. 14(1), 2008. 167.

3.2.2.4. Megbízási időtartam

A hatalommegosztás időbeli dimenziójának elemzése során vizsgálándó, hogy megvalósul-e, hogy a megbízási időket a parlamenti ciklustól elválasztva állapítják-e meg. Az időbeliség kérdésének elemzését indokolja, hogy amennyiben egy adott szerv tisztségviselőjének megbízása nem lenne időtartamhoz kötve, az hatalomkoncentrációhoz is vezethetne.⁷⁰ Az Alkotmánybíróság már a PSZÁF átszervezése kapcsán is kimondta határozatában,⁷¹ hogy több cikluson átívelő megbízási időtartam tekinthető a demokratikus jogállami működés biztosítékának, amely ezáltal túlmutat az ügyek folyamatosságához fűződő érdeken.⁷²

Az önálló szabályozó szervek elnökeinek kinevezési időtartama kilenc év, kivéve a MEKH esetén, ahol hét évre kapja meg megbízását az elnök. A kilenc éves kinevezési időtartam számos előnnyel járhat a szabályozó szervek esetében, ezért javasolt lenne, hogy mindegyik szerv esetében érvényesüljön. A hosszabb kinevezési időszak hozzájárul a vezetői stabilitáshoz, amely elengedhetetlen a szabályozó szervek hosszú távú céljainak megvalósításához. Az elnökök folytathatják munkájukat a stratégiai irányelvek és projektek végrehajtásában anélkül, hogy a politikai ciklusokhoz igazodva gyakori vezetőváltásokkal kellene szembenézniük. Ez különösen fontos olyan területeken, ahol a hosszú távú tervezés és a következetes irányítás szükséges. A kilenc éves időtartam lehetőséget biztosít a vezetők számára, hogy mélyebben megismerkedjenek az adott terület szakmai és jogi aspektusaival. Az elnökök idővel felhalmozhatják a szükséges tapasztalatokat, amely hozzájárul a döntéshozatali folyamatok hatékonyságához.

3.2.2.5. Kinevezési feltételek

Az önálló szabályozó szervek vezetőire vonatkozó kinevezési feltételek részletesen szabályozzák a vezetők szakmai és gyakorlati követelményeit, biztosítva ezzel, hogy a szervek élére megfelelő szakértelemmel és tapasztalattal rendelkező személyek kerüljenek.

Az NMHH vezetőjének kinevezésére vonatkozó követelmények a legszigorúbbak a négy szabályozó szerv között. A vezetőnek országgyűlési képviselők választásán választhatónak kell

⁷⁰ PETRÉTEI József: Hatalommegosztás. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas>. 2018. 13.

⁷¹ 7/2004. (III. 24.) AB határozat

⁷² SMUK Péter: A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai. Jog, Állam, Politika. 2(4), 2010. 16.

lennie, büntetlen előéletűnek, és nem állhat a tevékenységének megfelelő foglalkoztatástól való eltiltás hatálya alatt. Emellett felsőfokú végzettségre és legalább 5 éves szakmai gyakorlatra van szükség, de egyéb alternatívák is lehetségesek, például tudományos fokozat, vagy legalább 10 éves oktatói gyakorlat. Ez a magas követelményrendszer azt tükrözi, hogy az NMHH vezetőjének jelentős szakmai és erkölcsi háttérrel kell rendelkeznie, amely garantálja a szervezet autonómiáját és függetlenségét a politikai és gazdasági befolyásokkal szemben.⁷³

A MEKH vezetőjének kinevezési feltételei a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (a továbbiakban Küt.) követelményein alapulnak, ami alapvetően biztosítja a megfelelő szakmai hátteret. Az említett törvény értelmében a kinevezés általános feltételei a büntetlen előélet, a cselekvőképesség, valamint legalább érettségi végzettséggel való rendelkezés.⁷⁴ Ehhez képest a MEKH jogállását rendező törvény értelmében a vezetőnek felsőfokú végzettséggel kell rendelkeznie, és legalább három éves szakmai gyakorlatot kell felmutatnia a villamosenergia-, földgáz- és távhőellátással, víziközmű-szolgáltatással, valamint állami hulladékgazdálkodással kapcsolatos tevékenységi területek legalább egyikén vagy legalább három éves vezetői gyakorlatra van szükség az államigazgatásban.⁷⁵ Ez a követelményrendszer szigorú, de a vezetői gyakorlatra vonatkozó feltételek rövidebbek, mint az NMHH esetében.

Az SZTFH vezetőjének kinevezési feltételei szintén a Küt. követelményeit követik, azonban a vezetőnek itt legalább 3 éves szakmai gyakorlatra van szüksége, valamint legalább három éves pénzügyi vagy közigazgatási gyakorlatra és három éves vezetői tapasztalatra.⁷⁶ A pénzügyi vagy közigazgatási tapasztalat megkövetelése azt jelzi, hogy a jogalkotó különös figyelmet fordít a vezetők pénzügyi vagy közigazgatási ismereteire, amelyek a szerencsejáték-felügyelet szempontjából kiemelten fontosak.

Az OAH vezetőjének kinevezési feltételei hasonlóak a MEKH-hoz és az SZTFH-hoz, mivel a Küt. követelményein alapulnak. Az OAH vezetőjének felsőfokú végzettséggel, legalább hároméves gyakorlattal rendelkezik az atomenergia alkalmazásával összefüggő tevékenységi területén, vagy vezetői tapasztalattal kell rendelkeznie a közigazgatásban.⁷⁷ Ez a követelmény

⁷³ Mttv. 111/A.§ (2) bekezdés

⁷⁴ Küt. 24. § (1) bekezdés

⁷⁵ MEKH. tv. 7.§ (1) bekezdés

⁷⁶ Sztftv. 8.§ (2) bekezdés

⁷⁷ Atv. 6/B.§ (1) bekezdés

biztosítja, hogy a vezető rendelkezzen megfelelő tapasztalattal, de a szakmai követelmények nem olyan magasak, mint például az NMHH esetében.

3.2.2.6. Összeférhetetlenség

Az önálló szabályozó szervek vezetőire vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok fontos szerepet játszanak az intézmények autonómiájának biztosításában, hiszen a politikai befolyás és a gazdasági érdekek kizárásával erősítik a függetlenséget és a szakmai döntéshozatal integritását. Az alábbi 4. sz. ábra az önálló szabályozó szervek vezetőire vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat hasonlítja össze, elsősorban az eltéréseket kiemelve a rendelkezések között.⁷⁸

Közjogi és politikai tisztségek kizárása	Kormány tagja, kormánybiztos, miniszterelnöki biztos, miniszterelnöki megbízott, miniszteri biztos, nemzetiségi szószóló
Önkormányzati képviselői, kormánytisztviselői és állami tisztviselői tisztségek kizárása	állami tisztviselő, más különleges jogállású szerv foglalkoztatottja
Pártpolitikai tevékenység tilalma	pártpolitikai tevékenységet nem folytathat, párt nevében nyilatkozatot nem tehet/párt nevében vagy érdekében közszerplést nem vállalhat
Hozzá tartozói összeférhetetlenség	közeli hozzátartozó/bejegyzett élettárs
Tudományos és oktatói tevékenység	nem minősül összeférhetetlennek a tudományos, oktatói tevékenység végzésére, tudományos eredmények közzétételére, illetve tudományos ismeretterjesztésre vonatkozó munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony

4. számú ábra

Az önálló szabályozó szervek vezetőire vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok összehasonlítása

Forrás: A szerző saját szerkesztése

Az egyes önálló szabályozó szervekre vonatkozó törvények összeférhetetlenségi szabályai elsőként a közjogi és politikai tisztségek kizárásáról rendelkeznek. Eltérés figyelhető meg a tekintetben, hogy az OAH esetében a jogalkotó csak a Kormány tagja kifejezést használja, a

⁷⁸ A táblázat elkészítéséhez a Mttv. 118.§ (1) bekezdés a)-h) pontjait, MEKH. tv. 11.§ a)-h) pontjait, Sztfhv. 12.§ a) – h) pontjait és Atv. 6/G.§ (1) bekezdését hasonlítottam össze.

többi önálló szabályozó szervre vonatkozó szabályozás emellett a miniszterelnöki tisztséget is külön megnevezi, miközben a Kormány tagjai közé a miniszterelnök és a miniszterek tartoznak. E pontban további eltérés, hogy a SZTFH esetében a törvény kizárja még a kormánybiztosi, miniszterelnöki biztosi, miniszterelnöki megbízotti és a miniszteri biztosi tisztséget is, amelyek a többi önálló szabályozó szerv összeférhetlenségi szabályai között nem jelennek meg; az NMHH esetében pedig a nemzetiségi szószólói tisztség minősül összeférhetetlennek.

Tovább tekintve a kizárt tisztségek körére megfigyelhető eltérés, hogy a SZTFH az önkormányzati képviselői és kormánytisztviselői tisztségeken kívül kizárja az állami tisztviselői és más különleges jogállású szervnél tisztséget betöltő személyek körét. A MEKH esetében az állami tisztviselői pozíció szintén összeférhetetlennek minősül, de az OAH és az NMHH törvényei nem rendelkeznek e személyi körökről.

A pártpolitikai tevékenység összeférhetlenségét tekintve egységes az OAH, MEKH és NMHH esetében a szabályozás a tekintetben, hogy nem folytathatnak pártpolitikai tevékenységet, párt nevében nyilatkozatot nem tehetnek. A SZTFH esetében eltérés figyelhető meg a fogalmazást illetően, ugyanis úgy rendelkezik, hogy nem folytathatnak pártpolitikai tevékenységet, párt nevében vagy érdekében közszereplést nem vállalhatnak.

A közeli hozzátartozóra vonatkozó rendelkezéseket illetően megfigyelhető, hogy a SZTFH, OAH és MEKH esetében a törvény a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben található közeli hozzátartozó fogalmára utal vissza; az NMHH esetében a törvény külön definiálja a fogalmat és a bejegyzett élettárs személyi kört is bevonja a közeli hozzátartozó körébe.

Az összeférhetlenségi szabályok egységesen rendelkeznek arról, hogy nem minősül összeférhetetlennek a tudományos tevékenység végzésére, tudományos eredmények közzétételére, illetve tudományos ismeretterjesztésre vonatkozó munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony.

Az önálló szabályozó szervek vezetőire vonatkozó összeférhetlenségi szabályai között tehát elsősorban szerkesztési és fogalmazási különbség jelenik meg. Érdemi különbségnek lehet mondani például a SZTFH és az NMHH esetében a szélesebb személyi kör kizárását, valamint ugyanez vonatkozik a közeli hozzátartozóknál írtakra is. Mindazonáltal például a pártpolitikai tevékenységgel kapcsolatos szabályozás a SZTFH esetében úgy vélem árnyaltabb megfogalmazású, de a szabályozáson érdemben nem változtat.

3.2.2.7. Feladat-és hatáskörgyakorlás

A közigazgatás egy hierarchikusan felépülő rendszer, ahol a felettes szerv közvetlenül befolyásolhatja a döntéshozatalt.⁷⁹ A hatáskörelvonás tilalma ugyanakkor a törvényes működés alapvető követelménye, amely garantálja, hogy a szabályozó szervek hatásköreit más szervek tiszteletben tartsák, tőlük el ne vonják, és hatáskörükbe tartozó ügyekben helyettük ne intézkedjenek. Az NMHH, MEKH, SZTFH és OAH esetében a hatóságok feladataik során nem utasíthatók, és működésük során más szervektől elkülönülten, befolyásolás nélkül látják el feladataikat. Az összes szabályozó szerv esetében közös, hogy feladat- és hatáskörük gyakorlása során kizárólag törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály kötelezheti őket. Ez biztosítja, hogy a szabályozó hatóságok kizárólag a jogszabályi keretek között működnek, ami megerősíti függetlenségüket. Az OAH esetében külön is hangsúlyozásra kerül a jogszabályoknak való alárendeltség, biztosítva ezzel is a szerv autonómiáját.

Az önálló szabályozó szervek által gyakorolt felügyeleti tevékenység vonatkozásában az alábbi megállapításokat tehetjük. Az NMHH kiterjedt felügyeleti jogkörrel rendelkezik a hírközlési tevékenységet végző szervezetek és személyek jogszabályoknak megfelelő magatartásának ellenőrzésében. Ezzel szemben a MEKH felügyeleti jogköre több területet fed le, beleértve a földgázellátást, a villamosenergiát, a távhőszolgáltatást és a hulladékgazdálkodást. Ez a széles spektrumú felügyeleti jogkör biztosítja a MEKH széleskörű szabályozási hatalmát, amely több ágazatot is érint. Az SZTFH felügyeleti jogköre számos területre kiterjed, beleértve a szerencsejátékot, a dohányipart, a kiberbiztonságot és a bányászatot, ami rendkívül széles hatáskört eredményez. Az OAH ezzel szemben specifikusabb feladatokat lát el, elsősorban az atomenergia-felügyelettel kapcsolatban. Az OAH szakterülete rendkívül speciális és kritikus fontosságú a nemzetbiztonság szempontjából, ami magas szintű szakmai függetlenséget követel meg.

3.2.2.8. Testületi döntéshozatal

A testületi döntéshozatal jelentősége az önálló szabályozó szervek autonómiájának biztosítása és növelése terén kiemelt szerepet játszik, különös tekintettel a NMHH Médiatanácsára és a SZTFH újonnan létrehozott Koncessziós Tanácsára.

A Médiatanács az NMHH önálló hatáskörű, jogi személyiséggel rendelkező szerve, amely közvetlenül az Országgyűlés felügyelete alatt áll. Mint az Országos Rádió és Televízió

⁷⁹ ÁRVA Zsuzsanna: A quasi bírászkodás megközelítési lehetőségei. Pro Futuro 3.2. 2013. 125.

Testületnek a jogutódja, a Médiatanács tevékenysége során kizárólag a törvénynek van alárendelve, és tagjait nem lehet utasítani. E struktúra biztosítja, hogy a Médiatanács működése független maradjon a kormányzati befolyástól, ami rendkívül fontos az önálló szabályozó szerv autonómiájának megőrzésében. A Médiatanács feladatai közé tartozik a sajtószabadság érvényesülésének ellenőrzése, az állami tulajdonban lévő médiaszolgáltatási jogosultságok pályáztatása és elbírálása, valamint a műsorok rögzítése és vizsgálata. A Tanács emellett véleményezi a médiával és hírközléssel kapcsolatos jogszabályok tervezetét, állásfoglalásokat és javaslatokat dolgoz ki a magyar médiaszolgáltatási rendszer fejlesztésének elvi kérdéseire vonatkozóan, és kezdeményezi a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos eljárásokat. E tevékenységek biztosítják a Médiatanács szakmai hitelességét és függetlenségét.

Hasonló logika érvényesül az SZTFH Koncessziós Tanácsa esetében, amelyet a Közbeszerzési Tanács mintájára hoztak létre; célja a koncessziós joggyakorlat egységesítése. A Tanács irányítását a Hatóság elnöke látja el, aki a testület ülésein szavazati joggal rendelkezik, ezzel biztosítva a kollektív döntéshozatal szempontjainak érvényesülését. Az elnök távollétében az alelnök teljes jogkörrel helyettesíti őt, így a Tanács folyamatos működése garantált. A Koncessziós Tanács feladatai közé tartozik a jogszabályok keretei között koncessziókkal kapcsolatos ajánlások kidolgozása. Ezek az ajánlások, bár nem jogszabályok, fontos szerepet játszanak az állami koncessziós gyakorlat egységesítésében, és az elfogadó tagok elhatározásán alapulva érvényesülnek. A Tanács iránymutatásokat és közleményeket ad ki, amelyek támogatják az egységes állami koncessziós joggyakorlat kialakítását, ezzel hozzájárulva a koncessziós rendszerek átláthatóságához és szakmai megalapozottságához. Az SZTFH, mint önálló szabályozó szerv bemutatása során már említésre került, hogy a hattagú Koncessziós Tanács tagjai közé tartozik a Hatóság elnöke, az elnököt rendelet kiadásában történő helyettesítésére kijelölt elnökhelyettes, a miniszterelnök, a Gazdasági Versenyhivatal elnöke, a Közbeszerzési Hatóság elnöke, valamint a Hatóság elnöke által kijelölt egy-egy személy.⁸⁰ A miniszterelnök részvétele jelezheti azt, hogy a koncesszióval kapcsolatos döntések kiemelt jelentőségűek a Kormány számára. A Tanács szükség szerint, de legalább évente két alkalommal ülésezik. Akkor határozatképes, ha tagjainak kétharmada jelen van, döntéseit egyszerű szótöbbséggel hozza meg, szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt.⁸¹

A testületi döntéshozatal mind a Médiatanács, mind a Koncessziós Tanács esetében a függetlenség és az autonómia növelésének kulcsfontosságú eszköze. A kollektív döntéshozatal

⁸⁰ Sztfhvt. 21.§ (2) bekezdés

⁸¹ Sztfhvt. 23.§ (1)-(3) bekezdések

biztosítja, hogy a döntések szélesebb szakmai alapra helyezkedjenek, csökkentve a politikai befolyás kockázatát. A Médiatanács függetlensége és jogi keretei, valamint a Koncessziós Tanács által képviselt irányelvek és ajánlások mind hozzájárulnak az önálló szabályozó szervek hatékonyságához és autonómiájához, erősítve ezzel a szakmai színvonalat és a hitelességet a szabályozási folyamatokban.

3.2.2.9. Jogorvoslati lehetőségek

A jogorvoslati lehetőség biztosítása alapvető jogállami követelmény, amely minden önálló szabályozó szerv esetében érvényesül, amelyet Magyarország Alaptörvénye is rögzít. Az Alaptörvény XXVIII. cikke biztosítja a jogorvoslathoz való jogot, amely minden állampolgár számára garantálja, hogy a közigazgatási döntésekkel szemben jogi utat vehessen igénybe. Ezen rendelkezés tekinthető a bírósági felülvizsgálat anyajogának is.⁸² E jog biztosítja, hogy a közigazgatási hatóságok döntéseivel szemben – ideértve az önálló szabályozó szervek döntéseit is – bírósági felülvizsgálatot kérhessenek azok, akik jogaikat vagy jogos érdekeiket sértő határozattal szembesülnek. Ez a garancia nemcsak az állampolgárok jogainak védelme szempontjából jelentős, hanem a hatóságok működésének átláthatóságát és jogszerűségét is biztosítja. Az autonómia és a jogorvoslati lehetőség együttesen biztosítják, hogy a szabályozó szervek függetlenek maradjanak, ugyanakkor döntéseik megfeleljenek a jogszabályoknak és az alapvető emberi jogoknak.

Az önálló szabályozó szervek által meghozott döntések ellen jogorvoslatnak van helye. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) értelmében kizárólag a Fővárosi Törvényszék illetékes az önálló szabályozó szerv közigazgatási tevékenységével kapcsolatos jogvita elbírálására.⁸³ Az önálló szabályozó szervek hatósági döntéseivel szemben közigazgatási pernek van helye, tekintettel arra, hogy a szervek esetében a közigazgatási szervezetrendszeren belül felettes szervről nem beszélhetünk. Eltérő esetben, tehát ha e szervek tekintetében mégis lenne fellebbezési fórum, az ütközne a szakmai függetlenség követelményével.⁸⁴

⁸² LAPSÁNSZKY – PATYI – VARGA ZS. (2024) 321.

⁸³ Kp. 13.§ (3) bekezdés

⁸⁴ FAZEKAS (2018) 11.

3.2.2.10. Költségvetési, pénzügyi függetlenség

Az autonómia szempontjából jelentős eltérés van a különböző szabályozó szervek költségvetésének jogi keretei között, különösen az NMHH és a MEKH, SZTFH, valamint az OAH költségvetése között. E különbségek fontos hatással vannak a szervek autonómiájára, mivel a költségvetési keretek meghatározzák a hatóságok működési szabadságát és függetlenségét. A pénzügyi, gazdasági önállóság fokozatait megkülönböztethetjük a szerint, hogy a költségvetési törvény 1. mellékletében egy fejezetet irányító szervről, önálló címmel rendelkező, de fejezeti jogállású szervről vagy önálló címmel rendelkező szervről van-e szó. Az Állami Számvevőszék, mint az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve⁸⁵, feladatai közé tartozik a költségvetési törvényben a fejezetet irányító és a fejezetbe sorolt szervek működésének ellenőrzése is.⁸⁶

Az NMHH költségvetését az Országgyűlés külön törvényben állapítja meg⁸⁷, ami azt jelenti, hogy a költségvetés megalkotásának folyamata során nem közvetlenül a költségvetési törvény részeként kezelik. Ez a megoldás lehetővé teszi, hogy a NMHH nagyobb fokú függetlenséggel rendelkezzen a kormányzati költségvetési döntésekkel szemben. Az önálló költségvetés garantálja, hogy a hatóság a saját prioritásai és céljai szerint alakíthassa ki a pénzügyi terveit, így jobban tud reagálni a felmerülő igényekre. Az egységes költségvetésben a Médiatanács nemcsak önálló hatáskörrel rendelkezik, hanem gazdálkodását tekintve is önálló.⁸⁸

Az a tény, hogy az NMHH költségvetése önálló törvényben található, lehetséges, hogy visszavezethető arra, hogy a médiát gyakran a negyedik hatalmi ágnak nevezik, ami a 19. századi „negyedik rend” metaforából ered, amely a sajtót a parlament három rendjéhez hasonlítja. Ugyanis a médián keresztül valósul meg az államhatalom ellenőrzése, valamint a szabad eszmecsere és közös döntéshozatal lehetősége.⁸⁹

A MEKH, SZTFH és OAH esetében a költségvetés a költségvetési törvény Országgyűlési fejezetében található, ami azt jelenti, hogy a költségvetési kereteik közvetlenül a parlamenti döntésektől függenek. A MEKH a költségvetési törvényben fejezetet irányító szervi jogállással bíró központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az Országgyűlés költségvetési

⁸⁵ Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ tv.) 1.§ (1)

⁸⁶ ÁSZ tv. 5.§ (2)

⁸⁷ Lásd: a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2024. évi egységes költségvetéséről szóló 2023. évi LXXV. törvényt

⁸⁸ a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2024. évi egységes költségvetéséről szóló 2023. évi LXXV. törvény 2. és 3. melléklet

⁸⁹ KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): Magyar és európai médiajog. Wolters Kluwer. 2017. 32-33.

fejezetén belül önálló címet képez, előirányzatai a 23. cím alatt találhatók.⁹⁰ Az SZTFH szintén fejezetet irányító szervi jogállással bíró központi költségvetési szerv, amely az Országgyűlés fejezetén belül önálló címet képez, előirányzatai a 26. címben helyezkednek el.⁹¹ Az OAH költségvetését az előző két önálló szabályozó szerv költségvetési jogállása jellemzi, előirányzatai a 27. cím alatt találhatók.⁹² A költségvetés kiadási és bevételi főösszegei az Országgyűlés által csökkenthetők.⁹³ Ez a helyzet csökkenti a költségvetési autonómiájukat, mivel a hatóságok nem képesek teljes mértékben függetlenül gazdálkodni. A hatóságok bevételei és kiadásai a költségvetési törvényben meghatározott előirányzatokon alapulnak, amelyeket a Kormány terjeszt elő az Országgyűlésnek. Az jogalkotó által teremtett kereteken belül van lehetőségük dönteni a bevételeikről és kiadásairól. A központi költségvetési fejezetek elkészítése során a fejezetet irányító szerv vezetője megtervezi a költségvetési szerv bevételi és kiadási előirányzatait és azt egyezteti az államháztartásért felelős miniszterrel.⁹⁴

Az NMHH autonómiája lehetővé teszi a gyorsabb reagálást a piaci változásokra és a szabályozási igényekre, míg a MEKH, SZTFH és OAH esetében a költségvetési korlátok csökkenthetik a szabályozási hatékonyságot és a gyorsaságot. A költségvetési autonómia azonban bizonyos kockázatokkal is járhat. Ha a hatóságok nem tudják megfelelően kezelni a saját költségvetésüket, az a szabályozási tevékenységük hatékonyságát és eredményességét is veszélyeztetheti.

⁹⁰ költségvetési törvény 1. melléklet

⁹¹ Uo.

⁹² Uo.

⁹³ MEKH. tv. 1.§ (3), Sztfhtv. 1.§ (4), Atv. 6.§ (6) bekezdései

⁹⁴ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Áht.) 13.§ (2)

4. Összegzés, de lege ferenda javaslatok

Az önálló szabályozó szervek autonómiájának elemei mentén készült összehasonlító elemzés az alábbi táblázatokban foglalható össze:

ÖNÁLLÓ SZABÁLYOZÓ SZERVEK				
	NEMZETI MÉDIA-ÉS HÍRKÖZLÉSI HATÓSÁG (NMHH)	MAGYAR ENERGETIKAI ÉS KÖZMŰ- SZABÁLYOZÁSI HIVATAL (MEKH)	SZABÁLYOZOTT TEVÉKENYSÉGEK FELÜGYELETI HATÓSÁGA (SZTFH)	ORSZÁGOS ATOMENERGIA HIVATAL (OAH)
Alkotmányos meghatározottság	Alaptörvény 23. cikk			
Alapítás dátuma	2010. augusztus 11.	2013. április 04.	2021. október 01.	1991. január 01.
Intézményi függetlenség				
Jogállás	2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról	2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai-és Közmű-szabályozási Hivatalról	2021. évi XXXII. törvény a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságáról	1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról
Sarkalatos rendelkezések	229.§: 1-203.§, 206-209.§, 211-2018/E.§, 1. számú melléklet, 4. számú melléklet	25.§: 1-3/A., 6-21.§	35.§: 1-4.§, 5.§ (6), 7- 25.§, 31-34/C.§	68/A.§: 6.§ (2) – (6), 6/A- 6/M.§, 8.§ (1) – (2), 17/A- 17/C.§, 68.§ (12)
Beszámolási kötelezettség	minden év május 31-ig	a tárgyévet követő május 31-ig, külön felkérésre tájékoztatást ad az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottságának	a tárgyévet követő év május 31-ig	tárgyévet követő május 31-ig

5. számú ábra

Az önálló szabályozó szervek összehasonlítása

Forrás: A szerző saját szerkesztése

Az intézményi függetlenség keretében megvizsgálva a szervek jogállását szabályozó törvényeket a következők állapíthatóak meg: az NMHH és az OAH esetében a jogállást a vonatkozó törvények keretein belül határozzák meg, míg a MEKH és a SZTFH számára önálló törvények biztosítják ezt. Minden esetben a törvények egyértelműen rögzítik az önálló szabályozó szervi jogállást, valamint a szervek feladatait, az elnökre és helyetteseire vonatkozó feltételeket, az összeférhetetlenségi szabályokat és gazdálkodásukat. Ezenkívül, a NMHH esetében részletesen szabályozott az elnök beszámolási kötelezettsége, valamint minden szerv elnökére vonatkozó rendeletkiadási jogosultság is pontosan meghatározott.

Személyi függetlenség				
Vezető (Elnök) kinevezése	miniszterelnök javaslatára köztársasági elnök nevezi ki	miniszterelnök javaslatára köztársasági elnök nevezi ki	miniszterelnök javaslatára köztársasági elnök nevezi ki	miniszterelnök nevezi ki
Megbízási időtartam	9 év nem nevezhető ki újra	7 év egy alkalommal ismételten kinevezhető	9 év egy alkalommal ismételten kinevezhető	9 év egy alkalommal ismételten kinevezhető
Kinevezési feltételek	-országgyűlési képviselők választásán választható, -büntetlen előéletű, -nem áll a tevékenységének megfelelő foglalkoztatástól eltiltás hatálya alatt, -felsőfokú végzettség, -legalább 5 éves gyakorlat/ tudományos fokozat/ legalább 10 éves oktatói gyakorlat	-Küti követelmények -felsőfokú végzettség -legalább 3 éves gyakorlat/ -legalább 3 éves vezetői gyakorlat államigazgatásban	-Küti követelmények -felsőfokú végzettség -legalább 3 éves szakmai gyakorlat/ -legalább 3 éves pénzügyi vagy közigazgatási gyakorlat és legalább 3 éves vezetői tapasztalat	- Küti követelmények -felsőfokú végzettség -legalább 3 éves gyakorlat -vezetői gyakorlat közigazgatásban
Összeférhetetlenség	118.§ (1) a) -h)	11. § a) -h)	12. § a) – h)	6/G. § (1)

6. számú ábra

Az önálló szabályozó szervek személyi függetlenségének összehasonlítása

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A személyi függetlenség keretében elsőként a vezetők kinevezésére vonatkozó rendelkezéseket vizsgáltam meg. Az önálló szabályozó szervek vezetőit (az NMHH, MEKH és SZTFH esetében) a köztársasági elnök nevezi ki a miniszterelnök javaslatára, amely közvetett legitimitást biztosít, mivel a köztársasági elnököt az Országgyűlés választja és az országgyűlési képviselők pedig a választópolgárok által nyerik el megbízatásukat. Az OAH vezetőjére vonatkozóan megfogalmazott de lege ferenda javaslatom értelmében az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény a következők szerint módosulna: 6/A.§ (1) *Az atomenergia-felügyeleti szerv élén az elnök áll. Az elnököt **a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök** kilenc évre nevezi ki. Az elnök egy alkalommal ismételten kinevezhető.*

Az önálló szabályozó szervek elnökeinek hosszabb, kilenc éves kinevezési időtartama elősegítheti a vezetői stabilitást és a hosszú távú célok megvalósítását, ezzel függetlenítve a munkájukat a politikai ciklusok változásaitól. A MEKH esetében az elnök megbízatási időtartamára vonatkozó rendelkezés a következőképpen módosulna, de lege ferenda javaslatom tehát a következő: A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény 6.§ (1) bekezdése: *A Hivatal elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök **kilenc évre** nevezi ki. Az elnök egy alkalommal ismételten kinevezhető.*

Az NMHH elnöke a jelenlegi szabályozás értelmében nem nevezhető ki újra, ellenben a többi önálló szabályozó szerv vezetője egy alkalommal ismételten kinevezhető. E tekintetben módosítási de lege ferenda javaslatom lenne, hogy az NMHH elnökét is lehessen egy alkalommal ismételten kinevezni, ennek értelmében a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 111/A.§ (1) bekezdése a következőképpen módosulna: *Az Elnököt a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre. Az elnök **egy alkalommal ismételten** kinevezhető.*

Az önálló szabályozó szervek vezetőire vonatkozó kinevezési feltételek biztosítják a megfelelő szakértelemmel és tapasztalattal rendelkező vezetők kinevezését. Az NMHH vezetőjének követelményei a legszigorúbbak, az általános feltételek mellett, felsőfokú végzettséget, legalább 5 éves szakmai gyakorlatot, tudományos fokozatot vagy 10 éves oktatói tapasztalatot ír elő a törvény, ami garantálja a szervezet függetlenségét. A MEKH, SZTFH és OAH esetében a kinevezési feltételek hasonlóak, felsőfokú végzettség mellett megjelenik a vezető, pénzügyi vagy közigazgatási tapasztalat.

Szakmai függetlenség				
Feladat-és hatáskör gyakorlás	csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály írhat elő	csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján jogszabály írhat elő	csak törvény vagy – önkormányzati rendelet kivételével – törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály írhat elő	csak jogszabályoknak van alárendelve feladatkörében nem utasítható, feladatát más szervektől <u>elkülönülten</u> befolyásolástól mentesen látja el
Felügyeleti jogkör	hírközlési tevékenységet végző szervezetek és személyek jogszabályoknak megfelelő magatartásának felügyelete	földgázellátás, földgáz biztonsági készletezése, villamosenergia, távhőszolgáltatás, hulladékgazdálkodás, e törvények alá tartozó szervezetek, személyek tevékenységének felügyelete	szerencsejáték, dohányügy, <u>kiberbiztonság</u> , földtani tevékenységek, bányászat, bírósági végrehajtók, felszámolói szervezetrendszer felügyelete	atomenergia-felügyeleti szerv

7. számú ábra

Az önálló szabályozó szervek szakmai függetlenségének összehasonlítása

Forrás: A szerző saját szerkesztése

Az önálló szabályozó szervek kizárólag jogszabályok alapján működnek, ami biztosítja autonómiájukat. Hatáskörük elvonása tilos, és más szervek nem utasíthatják őket. Az NMHH, MEKH, SZTFH és OAH mind függetlenül látják el feladataikat: míg az NMHH a hírközlési tevékenységekre, a MEKH a földgázpiac, a villamosenergiapiac, a távhőpiac, a hulladékgazdálkodás és a víziközmű-szolgáltatásra, az SZTFH számos iparágra, például a bányászatra, a kiberbiztonsági, a földtani tevékenységekre és a dohánykereskedelemre, végül az OAH pedig az atomenergia-felügyeletre koncentrál.

A testületi döntéshozatal az autonómia és a függetlenség erősítésének eszköze. Az NMHH Médiatanácsa kizárólag törvényeknek alárendelten, a kormányzati befolyástól mentesen működik, feladatai közé tartozik a sajtószabadság ellenőrzése és médiaszolgáltatási jogosultságok kezelése. Az SZTFH Koncessziós Tanácsa a koncessziós joggyakorlat egységesítését segíti ajánlásokkal, amelyeket a testület tagjai közösen fogadnak el.

A szabályozó szervek döntései ellen közigazgatási per indítható, amely az Alaptörvény XXVIII. cikkében megfogalmazott jogorvoslathoz való jogának elvét tükrözi. A Fővárosi

Törvényszék kizárólagosan illetékes a közigazgatási jogvitákban, mivel a szerveknél nincs felettes szerv, ami garantálja szakmai függetlenségüket és döntéseik jogszerűségét.

Költségvetési, pénzügyi függetlenség				
Költségvetése	2023. évi LXXV. törvény a Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság 2024. évi egységes költségvetéséről	2023. évi LV. törvény Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről 1. melléklet 23. cím	2023. évi LV. törvény Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről 1. melléklet 26. cím	2023. évi LV. törvény Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről 1. melléklet 27. cím
Kiadási, bevételi főösszegei OGY által csökkenthetők	-	2013. évi XXII. törvény 1.§ (3): a költségvetése kiadási és bevételi főösszegei kizárólag az Országgyűlés által csökkenthetők.	2021. évi XXXII. törvény 1.§ (4): a költségvetése kiadási és bevételi főösszegei kizárólag az Országgyűlés által csökkenthetők.	1996. évi CXVI. törvény 6.§ (6): a költségvetése kiadási és bevételi főösszegei kizárólag az Országgyűlés által csökkenthetők.

8. számú ábra

Az önálló szabályozó szervek költségvetési, pénzügyi függetlenségének összehasonlítása

Forrás: A szerző saját szerkesztése

Az autonómia szempontjából jelentős eltérés van a szabályozó szervek költségvetési keretei között. Az NMHH önálló költségvetési törvénnyel rendelkezik, amely biztosítja a nagyobb függetlenséget a kormányzati döntésektől és lehetővé teszi a szabályozási igényekre való gyorsabb reagálást. Ezzel szemben a MEKH, SZTFH és OAH költségvetése a költségvetési törvény részét képezi, ami csökkenti autonómiájukat és növeli a politikai befolyás lehetőségét. Egy önálló költségvetési törvény megalkotása e szervek számára növelné függetlenségüket, lehetővé tenné, hogy saját prioritásaik alapján gazdálkodjanak, és ellenállóbbá válnának a költségvetési változásokkal szemben. Másik megoldási lehetőség lehetne, ahogy az az egyes autonóm államigazgatási szervek – például az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság – esetében is megvalósul, hogy a költségvetési törvényen belül fejezetet irányító szervi jogállással rendelkeznek. Ezen fejezetet irányító szerveknek törvény által meg van a lehetőségük, hogy például előirányzat-átcsoportosítást hajtsanak végre.⁹⁵

⁹⁵ Áht. 33.§ (3a)

A dolgozatbeli elemzéssel arra próbáltam rámutatni, hogy az önálló szabályozó szervek autonómiája kulcsfontosságú tényező a hatékony és kiegyensúlyozott működésük szempontjából. Az autonómia biztosítja, hogy e szervek képesek legyenek függetlenül, politikai befolyás nélkül hozni döntéseiket, ami elengedhetetlen az átláthatóság és a közbizalom fenntartásához. A szabályozó szervek nem csupán a Kormánytól való függetlenségükkel, hanem szakmai, pénzügyi, intézményi és személyi függetlenségükkel is hozzájárulnak ahhoz, hogy képesek legyenek gyorsan és hatékonyan reagálni a piaci változásokra és a jogszabályi elvárásokra. Ez különösen fontos olyan területeken, mint a telekommunikáció, az energetika, vagy a médiafelügyelet, ahol az innováció és a technológiai fejlődés gyors ütemben zajlik.

Nemzetközi kitekintésben is látható, hogy a szabályozó szervek autonómiája más országokban, például Németországban vagy Franciaországban is kiemelt jelentőségű. Az európai gyakorlat azt mutatja, hogy azok a szabályozó szervek, amelyek nagyobb fokú autonómiával rendelkeznek – például önálló költségvetéssel és széleskörű szabályozási hatáskörrel –, hatékonyabban tudják ellátni feladataikat, és eredményesebben védik a közérdeket. Magyarországon is hasonló elvek mentén kell megerősíteni a szabályozó szervek autonómiáját, hogy megfeleljenek a nemzetközi elvárásoknak, és biztosítani tudják a piaci stabilitást, valamint a közszolgáltatások magas színvonalát. E dolgozat ezen utóbbi célok eléréséhez fogalmazott meg néhány de lege ferenda javaslatot.

5. Irodalomjegyzék

5.1 Könyvek, tanulmányok, cikkek

ÁRVA Zsuzsanna: A quasi bíraskodás megközelítési lehetőségei. Pro Futuro. 3(2), 2013.

ÁRVA Zsuzsanna: Felsőoktatási autonómia-viták, kérdések és válaszok a közigazgatás(tudomány) szemszögéből. Debreceni Jogi Műhely, 20(3-4), 2023.

BALÁZS István: A közigazgatás tevékenysége és eszközrendszere. In: Közigazgatás-elmélet. Debreceni Egyetem ÁJK, Debrecen. 2020.

BOKODI Márta – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor: Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 2014.

BOROS Anita – PATYI András (szerk.): A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája, Dialóg Campus, Budapest, 2019.

BOROS Anita – PATYI András (szerk.): A hazai közigazgatási (nem hatósági) eljárások alapvető jellemzői a hatékonyság tükrében, Dialóg Campus, Budapest, 2020.

DUKÁN Ildikó – VARGA Aida (szerk.): Parlamenti jog. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2022.

FAZEKAS János: Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási tevékenysége Magyarországon, Új Magyar Közigazgatás, 8, 2015.

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.

FAZEKAS János: A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről, Jogi tanulmányok, Budapest, 2005.

FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna: Gondolatok a szervezeti jog hasznáról. Közigazgatás Tudomány, 1(2), 2021.

FÁBIÁN Adrián: A miniszterelnök és a miniszterek szerepe a magyar közigazgatásban. Jura, 14(1), 2008.

FÁBIÁN Adrián: Gondolatok a magyar közigazgatási jogról. Közigazgatás Tudomány, 1(1), 2021.

GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): Összehasonlító és európai közigazgatási jog. A közigazgatás nemzetközi és európai uniós dimenziói. Pázmány Press. Budapest. 2024.

HORVÁTH M. Tamás: A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója. Magyar Közigazgatás, 54(7), 2004.

IMRE Miklós (szerk.): Szakigazgatás I. NKE, Budapest, 2019.

KÁLMÁN János: Az önálló szabályozó szervek jogállása, helyük az államigazgatás szervrendszerében, Közigazgatás Tudomány, 1(2), 2021.

KÁLMÁN János: A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó hatóság helye és függetlensége a magyar központi közigazgatásban, Új Magyar Közigazgatás, 2024.

KÁNTOR Zoltán: Autonómia: cél vagy eszköz? Századvég 82(4), 2016.

KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): Magyar és európai médiajog. Wolters Kluwer. 2017.

KOVÁCS Gábor: Személyes autonómia és politikai szabadság. Doktori Disszertáció. Eötvös Lóránd Tudományegyetem. Budapest. 2011.

KOVÁCS György András: Mitől szabályozó egy hatóság. in: Valentiny Pál (szerk.): Verseny és szabályozás. MTA Közigazgatástudományi Intézet. Budapest. 2008.

LAPSÁNSZKY András: A szabályozó hatóság jogállásának, szervezetének és „szabályozó” feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai, Új Magyar Közigazgatás, 7(3), 2014.

LAPSÁNSZKY András: A hazai hírközlési piacsabályozás története, alapintézményei és elméleti csomópontjai, Közigazgatás Tudomány, 2(2), 2022.

LAPSÁNSZKY András – PATYI András – VARGA Zs. András: A magyar közigazgatási jog általános tanai (bővített kiadás). Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2024.

MAGYAR Attila: Szabályozó hatóság vagy (csak) végrehajtó szerv. A Magyar Energia Hivatal szerepének újragondolása). Magyar Közigazgatás, 2, 2003.

MOLNÁR Miklós: A szabályozó közigazgatási hatóságokról, Magyar Közigazgatás, 11, 2002.

NEMZETI MÉDIA-ÉS HÍRKÖZLÉSI HATÓSÁG: Az új magyar médiaszabályozása, 2011.

PETRÉTEI József – TILK Péter: A jogforrások. In: Magyarország alkotmányjogának alapjai. Kodifikátor Alapítvány, Pécs. 2014.

PETRÉTEI József: A köztársasági elnök kinevezési feladat- és hatáskörei. Jura. 21(1), 2015.

PETRÉTEI József: Hatalommegosztás. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas>. 2018.

SEREG Péter: A hazai központi költségvetési eljárás tervezési folyamatának jogi elemzése. Fontes Iuris, 7(3), 2021.

SMUK Péter: A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai. Jog, Állam, Politika, 2(4), 2010.

STUMPF István – KIS Norbert: Változások és közjogi kontinuitás a magyar kormányzásban, Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás, A Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi szakmai folyóirata, 11(4), 2023.

SZALAI András (szerk.): A közigazgatás tudománya és gyakorlata, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2020.

SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása, Wolters Kluwer, Budapest, 2016.

SZENTPÉTERI NAGY Richard: A parlamentáris kormányrendszer államfője. Politikatudományi Szemle. 14(3-4), 2005.

TEMESI István: Az angolszász típusú közigazgatási rendszerek – az Egyesült Királyság és az Amerikai Egyesült Államok közigazgatása in: SZALAI András (szerk.): A közigazgatás tudománya és gyakorlata, HVG-Orac Kiadó, 2020.

TORMA András – CZÉKMANN Zsolt – NYITRAI Péter – SZABÓ Balázs – RITÓ Evelin – CZIBRIK Eszter – CSEH Gergely: Gondolatok a magyar közigazgatási stratégiaalkotásról, különös tekintettel a központi szervekre, Pro Publico Bono–Public Administration, 10(1), 2022.

VISEGRÁDY Antal: Államszervezési feladatok és kormányzási kihívások–a jogi kultúra és a joghatékonyság kontextusában, Dialóg Campus, Budapest. 2020.

5.2 Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény

a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény

a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságáról szóló 2021. évi XXXII. törvény

az Atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI törvény

a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény

a Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről szóló 2023. évi LV. törvény

a Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság 2024. évi egységes költségvetéséről szóló 2023. évi LXXV. törvény

a jogalkotásról szóló 2010. évi törvény CXXX. törvény

a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény

a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény

az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény

a Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról szóló 10/2024. (X. 3.) NMHH utasítás

a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2024. (III. 28.) MEKH utasítás

a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2021. (X. 1.) SZTFH utasítás

az Országos Atomenergia Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2022. (III. 10.) utasítás

az Integritás Hatóság Szervezeti és Működési Szabályzatáról 23/2024. (X.4.) IH elnöki utasítás

5.3. Egyéb források

a 2023. évi LXXV. törvény indokolása a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2024. évi egységes költségvetéséről szóló 2023. évi LXXV. törvényhez

a 2021. évi XXXII. törvény indokolása a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságáról szóló 2021. évi XXXII. törvényhez

Országos Atomenergia Hivatal, Országgyűlési beszámoló, 2022.

a J/3348 Beszámoló a Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság elektronikus hírközléssel összefüggő 2010. évi tevékenységéről, 2010.

Országgyűlési beszámoló a Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának 2023. évi tevékenységéről, 2023.

Magyar Energetikai-és Közmű-szabályozási Hivatal, Országgyűlési beszámoló, 2022.

5.4 Internetes források

Letöltés dátuma: 2024. november 30.

Autorità di Regolazione dei Trasporti honlapja: <https://www.autorita-trasporti.it/autorita/>

Bundesnetzagentur honlapja: <https://www.bundesnetzagentur.de/692358>

Commission de régulation de l'énergie honlapja: <https://www.cre.fr/la-cre/presentation-generale-de-la-cre.html>

Audiovizuális Területet Felügyelő Szabályozó Hatóságok Szervezete (EPRA). 2020. [https://nmhh.hu/cikk/212084/Audiovizualis Teruletet Felugyelo Szabalyozo Hatosagok Szervezete EPRA](https://nmhh.hu/cikk/212084/Audiovizualis_Teruletet_Felugyelo_Szabalyozo_Hatosagok_Szervezete_EPRA)

ERRA honlapja: <https://erranet.org/about-us/what-is-erra/>

Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága honlapja:

<https://sztfh.hu/hatosag/bemutakozas/>

Országos Atomenergia Hivatal honlapja:

https://www.haea.gov.hu/web/v3/OAHPortal.nsf/web?openagent&menu=02&submenu=2_0

OECD (2016), Being an Independent Regulator, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264255401-en>.

Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal honlapja: <https://www.mekh.hu/vezetok>

Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság honlapja: <https://nmhh.hu/rolunk>

Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes:

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033897475>

6. Ábrák jegyzéke

1. számú ábra.....	- 6 -
2. számú ábra.....	- 9 -
3. számú ábra.....	- 19 -
4. számú ábra.....	- 27 -
5. számú ábra.....	- 34 -
6. számú ábra.....	- 35 -
7. számú ábra.....	- 37 -
8. számú ábra.....	- 38 -