

DR. LAPSÁNSZKY ANDRÁS PHD

TANSZÉKVEZETŐ EGYETEMI DOCENS

SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

KÖZIGAZGATÁSI ÉS PÉNZÜGYI JOGI TANSZÉK

JOGI IGAZGATÓ

NEMZETI MÉDIA- ÉS HÍRKÖZLÉSI HATÓSÁG



A szabályozó hatóság jogállásának, szervezetének és „szabályozó” feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai

Bevezetés

A legtöbb országhoz hasonlóan hazánk közigazgatási intézményrendszerében is egyre jelentősebb szerepet kap a szabályozó hatóság szervezete és különösen „szabályozó” hatásköre. Az „angolszász jogrendszerből eredő” szabályozó hatóság tipizálása, elemzése, fogalmi elemeinek feltárása azonban az „angolszász jogrendszereken” kívül igencsak komoly nehézségekbe ütközik, hiszen a pusztán adaptációval vagy elnevezéssel a szabályozó hatóság nem lesz az adott ország közigazgatási szervezeti jogának immanens része, illetve önálló szervezet-típusa. Hazánkban mindez különösen jellemző, hiszen a világgazdaság és a nemzetközi kereskedelem folyamatos fejlődésének, illetve átalakult szerkezetének hatásai alapján szükségszerűen adaptált közigazgatási jogintézmények, szabályozási elvek és módszerek nagyjából úgy épültek be hazánk jogrendszerébe, hogy sem dogmatikai, sem jogalkotási értelemben alapvetően nem lettek harmonizálva a hazai jogrendszer (különösen a közigazgatási jog) többi elemével (ez egyébként a legtöbb európai országban ugyanígy történt, mert a globalizálódó és felgyorsult világgazdasági folyamatokban számos esetben nincs idő az adott jogintézmények, pusztán adaptáción kívüli megfelelő harmonizálására). A legtöbb ország tehát a kellő jogtudományi előkészítés nélkül vette át a fejlett piacgazdaságokban töretlen és szerves fejlődés eredményeként kialakult, kiforrott közigazgatási intézményeket, amelynek szembetűnő példája a szabályozó hatóság.¹

¹ Az Európai Unió szintjén kiemelhető példa a 2003-ban hatályba lépett elektronikus kommunikációra vonatkozó keretszabályozási rendszer, azon belül a Keretirányelv, amely az Európai Közösségen belül is létrehozta a szervezetében, államszervezeti elhelyezésében ugyan változatos (tehát állami hatáskörben kialakított), de tevékenysége, függetlensége, felelőssége és a piaci szereplők garanciális védelme (pl.: döntések bírósági felülvizsgálata) szempontjából egységes hírközlési szabályozó hatóságok „hálózatát” (National Regulatory Authority – NRA).

Általánosan megállapítható, hogy a szabályozó hatóság – ugyan országoként változatos szervezeti keretekben és jogállással – számos közigazgatási ágazatban meghatározó szervtípussá vált, azonban igazi térhódítása világszerte a piaci közszolgáltatások² szerkezeti és közellátás-szervezési reformjával kapcsolatos ágazatokban jellemző. Egyrészt ugyanis a piaci közszolgáltatások szerkezeti reformja – döntően liberalizációja és privatizációja – világviszonylatban egységes kereteket mutat (miután a közszolgáltatás-liberalizáció általánosan a XX. század végén vált általános folyamattá, illetve a piaci közszolgáltatások technológiai szempontból egységes hálózatok útján működnek). Másrészt e közszolgáltatások olyan jellegzetes sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek a gazdasági közigazgatás keretében jelentősen feszítik a közigazgatás hagyományos struktúráit. Ebből következően a piaci közszolgáltatásokkal összefüggő gazdasági közigazgatásnak világviszonylatban is egységesíthető jogintézményei alakultak ki és terjedtek el, amelyek közül a közigazgatási szervezeti jog szempontjából a szabályozó hatóság emelendő ki.

Tanulmányomban tehát a gazdasági közigazgatás (és azon belül a piaci közszolgáltatások igazgatásának) mintáján keresztül kísérlem meg – az általánosság szintjén – feltárni a szabályozó hatóságok fő elméleti ismérveit.

A szervezeti rendszer elemzésével összefüggésben a piaci közszolgáltatásokkal kapcsolatosan megállapítható, hogy a gazdaságba beavatkozó közigazgatás határainak, tartalmának, eszközeinek kialakítása mindig is elemi kérdésként merült fel a piacgazdaságokban, kormányzati rendszerekben. A társadalmi jólét fokozása, biztosítása keretében ugyanis jelentős kihívás elé állítja a közpolitikát és a kormányzati dön-

² A legtipikusabb piaci alapú közszolgáltatások: a villamos-energia szolgáltatás, a távhőellátás, a gázszolgáltatás, az ivóvízellátás, a szennyvízelvezetés, a vasúti-, közúti-, és légi közlekedés, szállítás, egyéb tömegközlekedés, a postai és hírközlési szolgáltatások (sajátosan a médiaszolgáltatás és a műsorterjesztés).

tés hozatalt a közszolgáltatások ellátása és a „magángazdaság”, a piaci verseny működése közötti megfelelő egyensúly kialakítása. Napjaink világgazdasági viszonyai között ez a kérdés és annak összetettsége tovább fokozódik. Egyfelől ugyanis a globalizálódó gazdasági helyzet egyre inkább indokolja a közszektor, a közkiadások csökkentését, másfelől azonban a közszolgáltatások szerkezeti reformja (különösen liberalizációja és privatizációja) nem minden esetben minősíthető a legjobb megoldásnak. Sőt a közszektor-reform számos területen igencsak kockázatos lépés, hiszen visszafordíthatatlan következményekkel járhat. Vagyis a közszolgáltató ágazatok egy részében nem feltétlenül okoz hatékonyabb működést a piaci verseny és a magántulajdonosi szerkezet (pl.: vízszolgáltatás, vasúti szolgáltatás, stb).

A közszolgáltatásokat jellemző alapvető szükségletet, közérdeket és a fogyasztók számára elérhető ellátás garantálását nagyon nehéz mérlegre tenni a piaci verseny és a magántulajdon gazdasági hatékonyságával szemben. A kérdés azonban mégsem kerülhető meg pusztán azzal, hogy a közszektor-reform kockázatos jellege miatt (pl.: az esetlegesen kialakuló „magánmonopólium” által társadalmi szinten okozott ún.: holttehervesztés³) nem szükséges, illetve elhalasztandó, mert a sikeres liberalizáció és privatizáció addig nem látott fejlődést, minőségjavulást, fogyasztási növekedést és gazdasági hatékonyságot okoz az adott – közszolgáltatás tartalmú – ágazatban (ez utóbbira példa a hírközlés és részben a légiközlekedés). A gazdasági verseny és a magántulajdonosi szerkezet (a „magánsektor”) tehát nem „mindenható”, így önmagában nem jelent garanciát a társadalmi és a gazdasági hatékonyság megvalósulására, sikereire. Mégis nyilvánvaló előnye, hogy a működőképes verseny bármely szabályozási eszköznél hatékonyabb gazdálkodást és gazdasági fegyelmet biztosít, illetve bármely „mesterségesnek” minősíthető tervezésnél, szervezésnél eredményesebb gazdasági működést jelent. Egy biztos, az elhibázott közszolgáltatás-reform (pl.: magán-monopólium kialakulása) jelentős károkat okozhat a társadalom, az adott közösség számára, amelyhez képest – a piaci verseny kizárásának hátrányaival együtt is – nagyságrendekkel előnyösebb a közszektor, az állami ellátórendszer keretében működő közszolgáltatási struktúra.

Mindenesetre egyfajta alaptételként megállapítható, hogy a piaci alapú közszolgáltatások szerkezeti szintű reformjának – liberalizációjának – egyetlen („legitimálható”) valódi értelme, funkciója és egyben célja lehet, mégpedig a közérdek hatékonyabb érvényesülése, vagyis a társadalmi jólét, a „közjó” növelése, a szolgáltatás magasabb színvonalú ellátása, a választék és a minőség fejlesztése, valamint a szolgáltatás gaz-

dasági és társadalmi hatásainak eredményesebb kiaknázása. Ha e szempontokat mérlegre téve a közszolgáltatás reformja (azaz piaci verseny alapra helyezése) nem szolgálja a közösség érdekeit, akkor sokkal hatékonyabb az állami ellátás bármely típusa és formája.

Ha az állami beavatkozás, a közigazgatás szempontjából nézzük a közszektor, a közszolgáltatások reformjának kérdését, akkor a legfontosabb szempont, hogy az állami monopólium közvetlenül és egyszerűen irányítható, hiszen az állam tulajdonosi hatalma⁴ széleskörű és szinte korlátlan közigazgatási befolyást tesz lehetővé. Vagyis az állami tulajdonban működő közszolgáltató monopólium működésében viszonylag könnyen érvényesíthetők az állam gazdasági, közösségi, fejlesztési, stratégiai és egyéb céljai, szempontjai. Megjegyzendő azonban, hogy a teljesen monopolizált piacokon, illetve az állami vállalat esetén fennálló egyszerűbb beavatkozási lehetőséget, az erősebb befolyást (vagyis az állam tulajdonosi, vállalatirányítási, vállalatigazgatási hatalmát) az állami vállalat sajátos működésének gazdasági tényezői általában lerontják. Ezzel szemben a piaci alapokon és a magántulajdonosi szerkezetben működő szolgáltatások körében az állami beavatkozás garanciális kerete nem irányítási, hanem kizárólag közhatalmi típusú. Azaz a magánsektor szolgáltatásait a közigazgatás csak hierarchián kívüli jogalkotás és jogérvényesítés (hatósági tevékenység) útján befolyásolhatja, amely mind tartalmában, mind eljárásában, mind az igazgatott jogalanyok védelmében, mind pedig az igénybevehető jogorvoslatok szempontjából garanciálisan kötött, tehát jogállami alapokon rendkívül merev állami beavatkozási lehetőséget, közigazgatási tevékenység-rendszert jelent.

Pontosan ez a szempontrendszer, mégpedig: egyik oldalról az állam gazdasági döntéseinek könnyebb érvényesítési lehetősége (gyakran a közszolgáltató állami vállalat, a magánvállalatokhoz képest hatékonytalanabb működése mellett), míg másik oldalról a gazdasági, piaci alapú verseny hatékonysága (de az állami akarat nehezebb és lassabb hatósági alapú érvé-

³ PIRRONG, S. CRAIG: The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation. Norwell, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers, 1996., 34., 77., 209., 257.; TRAIN, KENNETH E.: Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1997., (5. kiadás), 185.; STERNER, THOMAS: Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management. Washington D.C.: Resources of the Future, RFF Press – The World Bank – The Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), 2003., 117., 151., 152.; WILLIAMSON, OLIVER E.: Hierarchies, Markets and Power in the Economy: An Economic Perspective. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 4. No. 1., 1995, 21–49.

⁴ NOAM, ELI: Telecommunications in Europe. New York, NY: Oxford University Press, Inc., 1992., 3–25.; ELIASSEN, KJELL A.–FROM, JOHAN (szerk.): The Privatisation of European Telecommunications. Aldershot, Hampshire, HR (UK): Ashgate Publishing Limited, 2007., 28., 59., 94–97., 102–104., 113–115.; BACHE, IAN–GEORGE, STEPHEN: Politics in the European Union. Oxford, OX: Oxford University Press, 2006., 16., 419–420.; WELFENS, PAUL J. J.–GRAACK, CORNELIUS: Telekommunikationswirtschaft: Deregulierung, Privatisierung und Internationalisierung. Berlin-Heidelberg, Springer-Verlag, 1996., 45., 50.; MEGGINSON, WILLIAM L.: The Financial Economics of Privatization. New York, NY: Oxford University Press, Inc., 2005., 73., 277.; GOODMAN, JOSEPH W.: Telecommunications Policy-making in the European Union. Cheltenham, Glos, Edward Elgar Publishing Limited, 2006., 6., 16–19., 23–38., 41., 43–45., 51–63., 65–70.; MAJONE, GIANDOMENICO: Regulating Europe (European Public Policy), London, Routledge, 1996., 20.; CAPORASO, JAMES–RISSE, THOMAS–COWLES, MARIA GREEN: Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change. Ithaca, New York, Cornell University Press, 2001., 62–69., 77.; HULSINK, WILLEM: Privatisation and Liberalisation in European Telecommunications: Comparing Britain, the Netherlands and France. London: Routledge, 1999., 5–11., 75–93., 108.; SHY, OZ: The Economics of Network Industries. Cambridge, CB: Cambridge University Press, 2001., 7–8., 105., 106., 119., 126–128.; MUELLER, MILTON L.: Universal Service: Competition, Interconnection and Monopoly in the Making of the American Telephone System. Cambridge, Massachusetts, MIT Press – Washington D.C.: AEI Press, 1997., 189–190.;

nyesítése) képezi az egyik legfontosabb döntési alapot és háttérrel a gazdasági közszolgáltatások megszervezésének módszereiben.

A közigazgatás-tudomány szempontjából tehát a közszolgáltatás-reform legfontosabb kérdése, hogy az adott közszolgáltatást érdemes-e az állami közvetlen irányításhoz képest (vagyis az állami tulajdon kereteihez képest) merevebb, a közérdek közvetlen érvényesítésében nehezebb közhatalmi közjogi rezsim és garanciális korlátok közé szorított hatósági jogérvényesítési rend körébe (vagyis a piac, a magántulajdon kereteibe) helyezni, illetve, hogy a közszolgáltatás milyen eszközökkel, módszerekkel „helyezhető át” az állami tulajdon és az állami szolgáltatási monopólium struktúrájából a gazdasági verseny és a magántulajdon keretébe.

E kérdések tükrében a piaci közszolgáltatások ellátásának és reformjának világviszonylatban determinált közigazgatási kerete kivételesen fontos, illetve szinte egyedülállóan érdekessé válik. A közigazgatás rendszere, felépítése ugyanis kivétel nélkül az állami szuverenitás, illetve a nemzeti sajátosságok alapját képezi, amelyet minden egyes – független – állam saját maga alakít és amelybe beavatkozást egyetlen ország sem tűr (még a legsikeresebb és legegységesebb regionális integráció, az Európai Közösség keretében sem). A piaci közszolgáltatások alapvető sajátossága azonban, hogy egyrésztől kiterjedt, napjainkra már világméretű hálózatok útján működnek, másrésztől mind az átvitel, mind a műszaki, technológiai alapok, mind pedig a gazdasági szempontok mentén, országhatárokat nem ismerve mutatnak egységes, közös jellemzőket. Ebből következően a piaci (hálózatos) közszolgáltatások működtetése, igazgatási és piacszerkezeti reformja csak a közszektor-reformban élenjáró országok által igen hosszú időn keresztül és nagyon nehezen kialakított, illetve részben nemzetközi összefogás mentén kifejlődött, napjainkra világviszonylatban egységesedő közigazgatási eszközök és intézmények keretében folytatható sikeresen. Természetesen az egyes országok megszeméltig önállóak a közszolgáltatások szervezésében és országonként számos sajátos módszer is jellemzőnek mondható, mégis minden piaci közszolgáltatás-működésnek, reformnak van egy meghatározható közös alapja, közigazgatási módszere, eszközcsoportja, amelynek jogrendszerbe illesztése nélkül a közszolgáltatás-szervezés nem tudja betölteni egyetlen igazi célját, mégpedig a közjó, a közérdek érvényesülését. E tekintetben szervezeti szempontból a szabályozó hatóságok sajátos tevékenységei emelhetők ki.

1. A szabályozó hatóságról általánosságban

A szabályozó hatóság más típusú „hatóságoktól” való elhatárolási ismérve nem a szervezeti függetlenségben és nem is a jogszabály-alkotási hatáskörben keresendő. Sőt számos esetben az elnevezésen kívül nem is tekinthető önálló közigazgatási szervtípusnak.

A szabályozó hatóság önálló szervezeti kategóriájával összefüggésben ugyanis kiemelendő, hogy a szabályozó hatóság fogalma, szervezeti jellege, működésének sajátos modellje az angolszász jog- és közigazgatási rendszerekből eredeztethető. Innen terjedtek el világszerte, különösen a liberalizált piaci

alapú közszolgáltatások és meghatározott gazdasági igazgatási ágazatok szervezeti modelljeként.⁵

A szabályozó hatóságok általános térhódításában jelentős szerepet képviselt továbbá, hogy a liberalizációt átfogóan támogató és ösztönző nemzetközi szervezetek⁶ (Világbank, Nemzetközi Valutaalap, OECD, WTO) határozottan támogatták, sőt számos esetben elvárták, illetve a gazdasági, pénzügyi fejlesztési program vagy adott támogatás feltételül szabták a szabályozó hatóságok létrehozását, működtetését.

Részben tehát az „eredetre” és a sajátos nemzetközi „ösztönző erőkre” vezethető vissza, hogy a szabályozó hatóságok ugyan világszerte elterjedtek, de legtöbb esetben csak elnevezés szintjén, a szervezet típusát jelölő elnevezés „egyszerű lefordítása” mentén.

A szabályozó hatóságokat állami szervezeti rendszerükbe „csatornázó” országok többségében ugyanis a szabályozó hatóság fogalma az elméletben kidolgozatlan, a jogalkalmazói gyakorlattól idegen és a nemzeti sajátosságokat tükröző szerves fejlődéssel kialakult, „hagyományos” állami intézményrendszer keretében jogállását tekintve értelmezhetetlen szervezeti modellt, kategóriát jelent. Ezekben az országokban (a „modern kontinentális jogrendszerek” többségében is) a szabályozó hatóság egyrészt eredeti szervezeti és működési rendszere szerint általában beilleszthetetlen, másrészt jogállását, fogalmi elemeit, működését, függetlenségét, hatékonyságát, közjogi eszközeit tekintve – többségében – kidolgozatlan, harmonizálhatatlan szervezeti rendszert képez.

⁵ HORVÁTH M. Tamás: Közmenedzsment. Bp.-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2005., 98.; OECD: Distributed Public Governance. (Agencies, Authorities and Government Bodies), Paris, 2002., 9–31.; BETTER REGULATION TASK FORCE: Independent Regulators. London, 2003., 5–10.; GILARDI, Fabrizio: Evaluating Independent Regulators. 2–21., OECD: Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Expert Meeting London, 10–11 January 2005.; MOORE, Michal C.: Maintaining Efficient and Effective Relations Between Regulatory Authorities. 4–8., 16–17.; OECD: Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Expert Meeting London, 10–11 January 2005.; KESSIDES, Ioannis: Crafting Regulation for Privatized Infrastructure. 2–23., 32–33., OECD: Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Expert Meeting London, 10–11 January 2005.; VAGLIASINDI, Maria: Regulation of Infrastructure Services. In.: Transition Report on Infrastructure. Office of the Chief Economist (OCE) – European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), 2004., (Chapter 3), 53–65.; THATCHER, Mark: Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe. OECD: Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Expert Meeting London, 10–11 January 2005., 2–15.; GILARDI, Fabrizio – Braun, Dietmar: Delegation in Contemporary Democracies. Abingdon, Oxon: OX, Routledge, 2006. 99–110., 125–144.;

⁶ CSIKÓS-NAGY BÉLA: Közgazdaságtan a globalizáció világában. II. kötet, Budapest, MTA Társadalomkutató Központ, 2002., 64.; GULYÁS GYULA–JENEI GYÖRGY: Összehasonlító közpolitika. Budapest, Aula Kiadó Kft., 2002., 376.; THE WORLD BANK: Entering the 21st Century. (World Development Report 1999/2000), New York, N.Y.: Oxford University Press, 2000., 17., 21–22.; STIGLITZ, JOSEPH E.: The Roaring Nineties: A New History of the World's Most Prosperous Decade. New York, NY: W.W. Norton & Company, Inc., 2004., 202., 205–209., 220–221., 226., 229–230., 292.; STIGLITZ, JOSEPH E.–CHARLTON, ANDREW: Fair Trade for All: How Trade Can Promote Development. New York, NY: Oxford University Press, 2005., 34., 80–81., 89., 94., 205.; HELD, DAVID–MCGREW, ANTHONY: Globalization Theory: Approaches and Controversies. Cambridge, CB: Polity Press, 2007., 106., 113., 190., 194.;

Mindebből következően a szabályozó hatóság számos államban a szóhasználaton kívül nem minősíthető önálló szervtípusnak, elhatárolható közigazgatási szervezeti terminológiának.

Az angolszász jogrendszerekben megszervezett szabályozó hatóságok azonban (az angolszász jogrendszer jellemzőiből következően) mind a tevékenység a szervezet a működés a függetlenség, mind pedig a közszolgáltatási tartalmú szabályozói funkciók körében valódi sajátosságokkal rendelkeznek. Mindezek közül azonban egyedül a „tevékenység” minősíthető a szabályozó hatóságok tekintetében világszerte egységesen és általánosan érvényesülő, meghatározó és elhatárolási alapot képező tartalmi ismérveknek.

A tevékenység is csak azért, mert a piaci alapú hálózatos közszolgáltatások több jellemzőjüket tekintve világszinten egységes működést mutatnak. Vagyis a liberalizált piaci közszolgáltatások széleskörben elterjedt szabályozó hatóságainak egyetlen világszerte általánosítható, valódi jellegzetes ismérve sajátos tevékenységében jelentkezik, amely az állami be rendezkedésektől és a jogrendszerektől is nagyjából függetlenül megalapozza a szabályozó hatóság más közigazgatási szervezet-típusoktól való elhatárolását.

Elnevezésével ellentétben viszont a szabályozó hatóság sajátos tevékenységeinek nem a jogalkotási hatáskör a legfőbb, általános jellemzője, hanem:

- a) a piacszabályozás,
- b) a piacfelügyelet,
- c) a jogvitarendezés,
- d) a piacvédelem,
- e) a piaci verseny közérdekű „működtetése”, fenntartása, hatékony fejlődésének biztosítása,
- f) a sajátos fogyasztói jog- és érdekvédelem,
- g) a tudományos, statisztikai, stratégiai, döntéselőkészítési alapú piacelemzés,
- h) a szolgáltatási versenyben fennálló közérdek, illetve közszolgáltatási tartalom sajátos garantálása,
- i) a piaci szereplőkkel való hatékony együttműködés kialakítása,
- j) a jogszabályelőkészítés,
- k) a nemzetközi együttműködés, koordináció előkészítése vagy – meghatározott körben – ellátása,
- l) a nem hatósági típusú, piaci elemző-értékelő funkciók, szolgáltatási tevékenységek.

2. A szabályozó hatóság függetlensége

A szabályozó hatóságok függetlenségének alapjait tekintve elhatárolható egymástól:

- 1) a piaci szereplők, a piaci viszonyok irányában érvényesítendő,
- 2) az államszervezeten belüli,
- 3) a hatóság szervezetét és tevékenységét illetően biztosítandó függetlenség rendszere, továbbá
- 4) sajátosan a szervezet anyagi alapjának, pénzügyi „függetlenségének” biztosítása.

1) Mindenekelőtt általánosan megállapítható, hogy a szabályozó hatóságok – mind a szervezet, mind a tevékenység értelmében vett – függetlenségének elsődleges alapja és szempontja a piactól, a piaci szereplőktől való függetlenség teljeskörű és garanciális biztosítása a szabályozás keretében.

2) A piactól való függetlenséghez képest másodlagos jelentőségű a szabályozó hatóságok államszervezeten belüli – szervezeti értelemben vett – függetlenségének garantálása.

A szabályozó hatósági, gazdasági igazgatási feladatok jellege, jogérvényesítési tartalma, „hatóköre” általában nem igényli a szervezeti autonómiát elérő függetlenséget. Vagyis a szabályozó hatóság függetlenségének jelentősége nem éri el az államhatalmi ágak, az alkotmányos garanciák szintjét, elvi alapját, így a hatalmi ágak szintjét elérő függetlenség (autonómia) e szervezetek esetében általában nem indokolt. (Ez alóli két kivételről lásd jelen pontban alább.)

Ebből következően a szabályozó hatóságok szervezeti függetlenségének „legmagasabb foka” általában a minisztériumoktól, illetve viszonylag ritkán a kormánytól való függetlenség biztosítása. Ezekben az esetekben a szabályozó hatóságot teljes egészében kivonják a miniszter, vagy a kormány irányítása és a legtöbb esetben felügyeleti jogköre alól is.

A szabályozó hatóságok szervezeti függetlensége tehát A) az alkotmányjogi összefüggéseket elérő szervezeti autonómia és B) a közigazgatási hierarchia között helyezkedik el.

A) A szervezeti értelemben vett „közigazgatási-alkotmányjogi” autonómiát a következő okok miatt nem szükséges biztosítani a szabályozó hatóságok tekintetében:

- a) Igazgatási hatáskörüik nem a gazdasági verseny egészének igazgatását, hanem egyes sajátos és elhatárolható szektorainak igazgatását jelenti (kivéve a gazdasági verseny igazgatását, mely kivételről lásd jelen pontban később).
- b) Alapvetően gazdasági és műszaki igazgatást látnak el, tehát alapesetben annak ellenére, hogy igazgatási területeik napjainkra a legtöbb alkotmányos alapvető jog érvényesülésének egyfajta hátterét, alapinfrastruktúráját képezik, az alapvető jogok lényeges tartalmával közvetlen összefüggést nem mutatnak, az alapvető jogokkal kapcsolatos szabályozást érdemben nem érintik, továbbá közvetlenül nem is befolyásolják az alapvető jogok tartalmát.
- c) Az állami, kormányzati, gazdasági berendezkedés egészét, a közszektor teljes szerkezetét tekintve – egyenként nézve – meghatározó jelentőséggel nem rendelkeznek.
- d) A gazdasági és társadalmi viszonyok valamilyeni rendszerére kiható befolyással, hatással nem bírnak.
- e) Tevékenységük nem rendelkezik olyan tartalommal, amelyet a kormány érdekeivel szemben szükséges érvényesíteni.

- f) Alapesetben szervezetüket és feladataikat nem indokolt a kormány irányítási befolyásától, gazdaságpolitikai befolyásától védeni. (Ide nem értve a hatóság tevékenységeinek, hatósági hatásköreinek gyakorlását, de ez a hatósági eljárás általános eljárási szabályaiból (hatáskörelvonás tilalma) következik.)
- B) A közigazgatási (államigazgatási) hierarchia, azon belül is döntően a kormány irányítása alá tartozó központi közigazgatás (pl. minisztériumok) hierarchikus szervezeti és szakmai irányítási befolyása alól viszont általában szükséges „kiemelni” a szabályozó hatóságokat, illetve tevékenységeiket, mégpedig az alábbi okok miatt:
- Napjaink gazdasági és társadalmi viszonyainak egészében ugyan közvetett módon, de jelentős hatást gyakorolnak.
 - Tevékenységük különösen érinti a gazdasági alkotmányosság elveinek megfelelő érvényesülését, az egyes országok gazdasági versenyképességét, a gazdaság és a kereskedelem működésének, illetve fejlődésének szinte teljes struktúráját.
 - Alapvető és meghatározó részét képviselik a piacgazdaság szerkezetének.
 - Tevékenységük közvetett összefüggésben áll az alapvető jogokkal.
 - Igazgatási területeik különösen igénylik a gyors, szakmailag független és megalapozott döntéshozatalt, illetve a szervezeti stabilitást, a döntések szakmai következetességét, továbbá a piaci egyensúly folyamatos és határozott biztosítását (ugyanis ezen ágazatokban óriási „elsüllyedt” (vagyis nagyon lassú megtérülésű) befektetési költségek jellemzők, továbbá a piaci verseny működése, fejlődése nagyon labilis).
 - A globalizáció világgazdaság és kereskedelem, illetve az „információs társadalom” alapvető hálózati és szolgáltatási rendszereit képezik.
 - Fokozott nemzetközi jelentőség és világszinten egységes működési követelmény-rendszer jellemzi.
 - A társadalmi „jólét” szempontjából a szabályozó hatóságok igazgatási terrénumába tartozó igazgatási területek ún. alapvető szükségleteknek, közszolgáltatásoknak minősülnek.

Mindezek alól általánosan két kivétel van (a szabályozó típusú hatóságok körében): a gazdasági verseny igazgatása és szervezete, valamint a médiaigazgatás és szervezete. A gazdasági verseny és a média igazgatása ugyanis olyan sajátosságokkal rendelkezik, mind tevékenységeit, mind alkotmányos alapjait illetően, amelyek feltétlenül indokolják, megalapozzák az autonóm jogállást, a kormányzati szervezeti rendszeren belüli garanciális függetlenséget. Továbbá miután a média, az informatika és a hírközlés kiterjedt konvergenciája mentén, világszinten általános közigazgatási szervezeti folyamat a média és a hírközlés közigazgatási feladatainak, szervezeteinek összevonása, ezért napjainkban a hírközlés igazgatása is e

körbe sorolható, hiszen a szervezeti összevonás alapján a médiaigazgatásban szükségszerű autonómia kiterjed, kihathat a hírközlési igazgatásra is.)

- 3) A szabályozó hatóságok függetlensége elengedhetetlenül szükséges és garanciális szabályozási kereteket igényel tevékenységeinek gyakorlása, megfelelő ellátása körében. Alapvetően fontos szabályozási követelmény a szabályozó hatóság tevékenységeire vonatkozó államszervezeten belüli, különösen a „politikától” való függetlenség biztosítása. A szabályozó hatóságok ugyanis a gazdasági és társadalmi viszonyok szinte teljességét, illetve a piaci verseny közérdekű tartalmát érintő, igen sajátos tevékenységeket gyakorolnak, amelyekben kiemelten fontos a feladatellátás és a döntéshozatal függetlenségének garanciája.

Az államszervezeten belül országonként változóan érvényesülő szervezeti és szakmai irányítási viszonyok keretéből tehát általánosan szükséges kivonni a szabályozó hatóságok tevékenységeit (feladat- és hatásköreinek ellátását).

E függetlenség biztosítására különböző módszerek alakultak ki, amelyek közül a legfontosabbak:

- A hierarchikus irányító szerv jogosultságai körében korlátozzák vagy teljesen kizárják a konkrét utasítási jogkört, a tág mérlegelést biztosító aktus-felülvizsgálati jogkört, a jogszabálynak nem minősülő (és ebből következően a jogalkotással összefüggő garanciákat nem tartalmazó), de normatív típusú irányítási, szabályozói eszközök alkalmazásának lehetőségét.
 - A jogi szabályozás garantálja, hogy a szabályozó hatóság alkalmazottai tevékenységük ellátása keretében nem irányíthatók, nem utasíthatók.
 - A szabályozó hatóság hatásköreinek rögzítettségének, „elmozdíthatatlanságának”, elvonhatatlanságának garانتálása (ez azonban általában következik a hatósági eljárás garanciális eljárásrendjének szabályozásából is).
- 4) A szabályozó hatóság anyagi alapjának, finanszírozásának pénzügyi, költségvetési típusú függetlensége. A szabályozó hatóságok függetlenségének kiemelt biztosítója a szervezet anyagi, pénzügyi függetlensége. A pénzügyi függetlenség nem az állami költségvetéstől való függetlenséget, hanem a hatóság garanciális védelmét jelenti anyagi alapjainak – egyedi gazdasági, politikai érdekek mentén történő – kiüresítésétől. A hatóság működésének pénzügyi alapjai ugyanis jelentősen befolyásolják a hatóság hatékony feladatellátását és önállóságát. A hatóságok finanszírozására vonatkozó szabályok keretében tehát pontosan kell meghatározni a hatóság feladatainak, hatásköreinek független és maradéktalan ellátásához szükséges költségvetést, pénzügyi alapokat. Kiemelten fontos garanciális elv a hatóság finanszírozási rendszerét biztosító állami vagy egyéb szervezetek (akár piaci szereplők) eseti döntéseitől való függőséget kizáró finanszírozási eljárások, módszerek szabályozása a hatóság működésének anyagi alapjai körében.

Általánosan alkalmazott módszer, hogy a jogi szabályozásban részletesen meghatározott feltételek mentén a piaci szereplőkre kirótt díjfizetési kötelezettség biztosítja a szabályozó hatóság finanszírozását, anyagi alapját. Ebben az esetben olyannyira objektív, pontosan meghatározott, továbbá „egyszerű”, hatékonyan érvényesíthető és átlátható díjfizetési rendszer kialakítása szükséges, amely nem veszélyezteti a hatóság piaci szereplőktől való teljeskörű függetlenségének érvényesülését, garanciális kereteit.

Összefoglalóan a szabályozó hatóságok szervezetének („szervezeti”), illetve tevékenységének („szakmai”) függetlensége körében fontos meghatározni azokat az alapvető és általánosítható szabályozási követelményeket, amelyek garantálják, biztosítják a szabályozó hatóság közérdeknek megfelelő, illetve a szükségeshez mérten kialakított független működését.

- a) A feladatellátás és a „függetlenség” garanciáinak, kereteinek jogi szabályozásban (azon belül általában törvényi szinten) történő rendezése. A hatóság szervezetét és működését meghatározó jogszabályokban világosan, egyértelműen szükséges rögzíteni e hatóságok jogállását, feladat- és hatásköreit, jogérvényesítési módszereit, eszközeit, eljárási mechanizmusait és annak részletes szabályait, sajátos felelősségét, tagjai, alkalmazottai kinevezésére és elmozdítására, összeférhetetlenségére, valamint a szervezet anyagi forrásaira, finanszírozására, költségvetésére vonatkozó rendelkezéseket.
- b) A hatóságok független működése körében a hatóságok vezetőjének/vezetőinek, tagjainak kinevezését átlátható, a szakmaiságot garantáló módon (pl.: pályázat, érdekképviseleti szervek bevonása, szigorú képesítési feltételek, stb.) és részletes jogi szabályozás keretében szükséges biztosítani.
Szervezeti és szakmai szempontból is fontos garanciája lehet a hatóság függetlenségének a testületi vezetés és a testületi döntéshozatal meghatározása, szabályozása.
- c) A szabályozó hatóság függetlenségének fontos biztosítéka lehet a hatóság vezetőjének/testületi vezetőinek határozott idejű, illetve a választási cikluson túlnyúló megbízási időtartamra történő kinevezése. A szakmai függetlenség érvényesülése érdekében a hatóság vezetőinek, tagjainak elmozdítását, „megbízásuk visszavonását” garanciálisan szükséges szabályozni, amelyben biztosítani kell a politikai alapú döntések, eszközök és a függetlenség csorbítására alkalmas gyakorlatok kizárását.
- d) A hatóság tagjaira vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok, amelynek a hatóság szakmai függetlensége szempontjából legfontosabb funkciója, hogy megalapozza a hatóság tagjainak objektív, „külső” befolyás-mentes tevékenységét (vagyis kizárja a politikai, gazdaság, piaci szereplők és érdekképviseleti szervek közvetlen befolyását, a lobbizási tevékenység eredményes érvényesítését). Az összeférhetetlenség szabályozásában alapvető szintű, általánosan alkalmazott garanciális, tartalmi elemek, különösen: a hatóság tagja, különösen vezetője nem lehet egyidejűleg tagja a törvényhozásnak, illetve nem lehet tagja a kormánynak, a pártoknak, nem láthat el

politikai jellegű megbízást, nem létesíthet jogviszonyt és nem rendelkezhet érdekeltséggel, befolyással a piaci szereplők, gazdálkodó szervezetek vagy azokkal szorosan összefonódó szervezetek körében (ez utóbbi a piaci szereplőktől való függetlenség kiemelt garanciája).

3. A szabályozó hatóság „szabályozási”, jogalkotási hatásköre

Általánosan megállapítható, hogy a szabályozó hatóságok kisebb része rendelkezik jogszabályalkotási hatáskörrel, jogszabályok létrehozására és jogforrási szintű normaalkotásra vonatkozó jogosítványokkal. A szabályozó hatóságok igazgatási területein is tehát nagyjából elválasztva működik a jogszabályalkotó hatáskör és a hatóság jogalkalmazó, jogérvényesítő típusú feladat- és hatásköre. Ebből következően – ahogy már említésre került – a szabályozó hatóság más típusú „hatóságoktól”, közigazgatási szervektől való elhatárolási ismérve nem a szervezeti függetlenségben és nem is a jogszabályalkotási hatáskörben keresendő.

A szabályozó hatóságok jogalkotási hatáskörével összefüggésben mindenképp két elvi szempontot fontos kiemelni.

Egyrészt, hogy a szabályozó hatóságok „eredetükben”, „eredeti” jogintézményükben, vagyis az angolszász jogrendszerekben, valódi szabályozási feladatot és közigazgatási funkciót töltenek be, e jogrendszerek jellemzői alapján. Vagyis olyan közigazgatási jogérvényesítési funkciókban, igazgatási területeken jöttek létre, ahol az angolszász jogrendszer sajátosságaival fontos és indokolt volt a hatósági jogalkalmazáson kívül a szabályozási feladatkör. (Ilyen indokok a közszolgáltatási rendszer liberalizálása, a piaci verseny sajátos, aszimmetrikus fenntartása, fejlesztése, a kiemelt és gyorsan változó műszaki, hálózati szabályozási szempontok, a sajátos és nagy tömeget érintő fogyasztóvédelem, stb.)

Másrészt a jogalkotási hatáskörön belül megkülönböztethető a valódi jogszabályalkotás és a jogszabályalkotáson kívüli, de normatív típusú aktus-kibocsátási hatáskör (ezen belül is az ún. „soft law” eszközök kiadására vonatkozó jogkör). A szabályozó hatóságoknak ugyan kisebb része rendelkezik konkrét jogszabályalkotási felhatalmazással, de szinte mindegyike rendelkezik a jogszabályokon kívüli normatív típusú eszközökkel, normatív aktusok kibocsátására vonatkozó felhatalmazásokkal, illetve elvi típusú és/vagy az egyedi ügyektől elvonatkoztatható, általánosabb jellegű döntéshozatali jogkörrel (ez utóbbi tipikus példája az ún. piacsabályozási és az ún. piacfelügyeleti hatáskör, melyekről lásd a következő pontban).

Szinte minden országban tehát, még ott is, ahol a szabályozó hatóság viszonylag „idegen” intézménynek számít, a szabályozó hatóságok széleskörű piacsabályozási hatáskörrel és funkciókkal rendelkeznek, amelyen belül jelentős piaci hatású normatív típusú, „általános érvényességű” döntéshozatali jogkörrel bírnak. Továbbá szintén széles körben kapnak felhatalmazást a vonatkozó jogszabályok autentikus, az egyedi ügyek terjedelmén kívüli értelmezésére általában különféle normatív eszközökkel (pl.: ajánlás, iránymutatás, közlemény, elvi döntés, tájékoztatás, különböző eljárási „iratminták”).

Természetesen a szabályozó hatóságok normatív típusú aktusaival, eszközeivel összefüggésben az egyes országok jelentős változatosságot mutatnak egyrészt abban, hogy egyáltalán biztosított-e széleskörűen a normatív aktus-kibocsátási jogkör, másrészt pedig a normatív aktusok, eszközök típusainak szabályozása, tartalma, garanciái tekintetében is.

A jogszabályalkotási hatáskörrel jelen tanulmányban részletesen nem foglalkozom, miután a szabályozó hatóság számára biztosított jogszabályalkotási felhatalmazást minden jogállamban az alkotmányos, a jogalkotásra vonatkozó kiforrott, „*hagyományos*” alkotmányjogi garanciák övezik. Vagyis a szabályozó hatóságok jogszabályalkotási hatásköre szinte mindig a jogalkotásra vonatkozó általános szabályozás kereteiben érvényesül, a jogalkotásra vonatkozó általános szabályozás hatálya alá tartozik. Ebből következően a szabályozó hatóság jogszabályalkotása olyan általános alkotmányjogi témakör, melyre sem terjedelmi okból, sem a tanulmányom közigazgatási jogi tárgyköre miatt nem térek ki.

A szabályozó hatóságok normatív típusú jogkörei azonban elméletileg és a gyakorlatban is viszonylag kimunkálatlan kérdéskört jelentenek, melynek néhány közigazgatási vonatkozását, szempontját szükséges röviden elemzés alá vonni.

A piaci folyamatokkal, a piaci verseny gyorsan változó fejlődésével összefüggő normatív típusú (nem egyedi, hanem) általános jogértelmezési hatáskör vitán felül álló alapvető és jogállami keretekben nélkülözhetetlen eleme, hogy kizárólag a jogalkotás egyértelműen meghatározott felhatalmazásán keresztül és annak terjedelmi hatáiraiban biztosítható, továbbá pontos kidolgozást és garanciális szabályozást igényel tartalma, meghozatalának eljárási menete-struktúrája, esetleges kötelező jellege, a jogorvoslat rendszere, valamint a – közigazgatási szervezethez képest – elkülönült külső jogalanyokat, piaci szereplőket érintő jogi hatása.

Kiemelten fontos, hogy a szabályozó hatóság hatásköreit rendező jogi szabályozás keretében a normatív jellegű hatáskörök kizárólag a piaci verseny fejlődése, a megfelelően megalapozott jogérvényesítés és a közérdekű garanciák érdekében biztosíthatók, amelyben kifejezett és részletező rendelkezésekkel szükséges védeni a piaci szereplők jogait. E normatív aktusok ugyanis általános tartalmúak, így nehezen biztosítható a velük szembeni jogorvoslat. Ha a döntés általánosabb jellegű és a meghozatala hatósági hatáskörben, eljárásban történik (pl. piacsabályozási, piacfelügyeleti hatósági döntés), akkor a jogorvoslati jogot messzemenően és garanciálisan biztosítja a hatósági eljárásjog, ideértve az alapvető garanciát jelentő bírósági felülvizsgálati intézményét is. Amennyiben azonban a normatív jellegű aktus kibocsátása a szabályozásban nélkülözi a hatósági eljárási garanciákat (pl. *soft law* eszközök, azon belül iránymutatás, ajánlás, stb.), akkor a jogorvoslati jog már általában nem biztosított, illetve a bírósági felülvizsgálat jogintézménye nem is tud érvényesülni e körben.

A normatív jellegű aktusok körében a piaci szereplők jogainak garanciális védelmét biztosító rendelkezések közül kiemelhető:

- az előzetes konzultáció,
- a piaci szereplők, illetve az érintett jogalanyok bevonása a döntés-előkészítésbe,

- a hatóságnak kötelező megvizsgálnia a konzultációk körében beérkezett véleményeket, észrevételeket,
- egyéb együttműködési, koordinációs viszonyok a piaci szereplőkkel,
- a szabályozás garanciális biztosítja, hogy a normatív aktus közvetlen kötelezettséget nem telepíthet, vagyis a külső jogalanyok számára nem kötelező, csak ajánlás jellegű (és esetlegesen a normatív aktus szerinti tartalommal az érintett jogalanyok számára egyedi és közvetlen jogok, illetve kötelezettségek meghatározása egyedi hatósági eljárást, döntést igényel),
- a „*szabályozó hatáskör*” kötelező tartalom nélkül kizárólag a piaci jogalanyok önkéntes jogkövetését segíti, a közhatalmi, hatósági jogérvényesítés elkerülése, megelőzése céljából, stb.

A szabályozó hatóság normatív aktusok kibocsátására vonatkozó felhatalmazása tehát felvet problémákat, ugyanakkor számos olyan előnyt is magában hordoz, amelyek miatt szinte nem lehet eltekinteni e hatáskörök biztosításától (különösen, hogy a szabályozó hatóság kialakulása is ezen okokra, indokokra vezethető vissza). Ezek közül – általánosítható értelemben – az alábbiak emelendők ki:

- a) A szabályozó hatóságok egyedi ügyektől elvonatkoztatott általános jellegű, normatív tartalmú aktusai megfelelő garanciák mentén kellően alkalmazkodnak és rugalmasan segítik a szabályozott piac rohamosan fejlődő, folyamatosan változó működését, az érintett szolgáltatások összetett technológiai, gazdasági alapjaihoz, sajátos jogérvényesítési módszereihez. (Az Amerikai Egyesült Államokból kiinduló hírközlési liberalizáció nem valósulhatott volna meg ilyen óvatos, de a piaci viszonyok fejlődéséhez igazodó szabályozó hatósági aktusok nélkül, ugyanis a műszaki, gazdasági fejlődés adott szintjén egy erőteljesebb szabályozói beavatkozás visszafordíthatatlan piaci, gazdasági károkat okozhatott volna a szektorban, mely adott piaci viszonyokhoz teljesen igazodó beavatkozás jogszabályok útján nem biztosítható).⁷
- b) A szabályozó hatóságok jelentős szakértelemmel, jogalkalmazói tapasztalattal rendelkeznek a szabályozott piac egészének bonyolult szerkezetét tekintve, különösen a piacsabályozás, a piacvédelem, a piaci verseny

⁷ LAPSÁNSZKY ANDRÁS: A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2009., 287–289.; Hush a Phone Corporation v. US, 238 F.2d 266 (DC Cir. 1956). 99. U.S. App. D.C. 190; 238 F.2d 266; 1956 U.S. App. LEXIS 4023; In the Matter of Use of the Carterfone device in Message Toll Telephone Service, 13 FCC2d 420 (1968); Release-Number: FCC 68–661; In the Matter of Regulatory and Policy Problems Presented by the Interdependence of Computer and Communication Services and Facilities, 7 FCC 2d 11 (1966), (First Computer Inquiry); First Computer Inquiry, Final Decision and Order, 28 FCC 2d 267 (1971); Microwave Communications, Inc., 18 FCC 2d 953 (1969); First Report and Further Notice of Inquiry, 17 FCC 2d 587, 590 (1969); Proposals for New or Revised Classes of Interstate and Foreign Message Tolls Telephone Service (MTS) and Wide Area Telephone Service (WATS), 56 FCC 2d 593 (1975); 77 FCC 2d 384 (1980), In the Matter of Amendment of Section 64.702 of the Commission's Rules and Regulations (Second Computer Inquiry), 77 FCC 2d 384 (1980), 419 (Computer II. Final Decision)

közérdekű fejlődése és közszolgáltatási tartalom garntálása szempontjából.

- c) Biztosítja az általános jogértelmezést olyan társadalmi és gazdasági viszonyok tekintetében, amelyek kialakulására, működésére a vonatkozó jogszabályok megalkotása idején nem lehetett számítani vagy olyan összetett, újszerű elemeket tartalmaznak, amelyekre a jogi szabályozás még alapos, körültekintő jogalkalmazás, jogszabály-értelmezés alapján sem adhat egyértelmű megoldást.
- d) Hatékonyabban garantálhatja az adott piac – utólag korrigálhatatlan – alapvető stratégiai irányainak kijelölését, közérdekű fejlődésének védelmét, illetve szerteágazó gazdasági és társadalmi hatásait.

A szabályozó hatóságok normatív típusú aktusainak, eszközeinek fontosabb típusai, tartalmi elemei, garanciális elvei az alábbiak szerint rendszerezhetők.

- 1) Alapvetően kizárólag a szabályozott tevékenységekre vonatkoznak, vagyis az adott, az igazgatott terület hatálya alá tartozó piaci szereplők tevékenységét befolyásolják általánosabb tartalmi keretekben. A fogyasztók, felhasználók, előfizetők (tehát a szolgáltatásokat igénybevevők) tekintetében általában nem alkalmazhatók, nem irányadók. A normatív aktusok hatálya tehát a szolgáltatásokat igénybevevőkre közvetlenül nem terjed ki.
- 2) Az érintett piaci szereplők vonatkozásában sem bírnak közvetlenül kötelező tartalommal, hanem közvetett módon érvényesülnek. Vagyis kifejezetten a szabályozó hatóság jogalkalmazásának fő tartalmi elemeit, a jogértelmezésben figyelembe veendő, értékelhető releváns piaci magatartásokat, a mérlegelési szempontokat, a vonatkozó jogszabályok értelmezésének alapvető elveit határozzák meg, amelyek csak egyedi jogalkalmazás útján, az egyedi eljárás garanciális keretében érvényesülnek a szolgáltatók tekintetében. A normatív típusú szabályozói aktus azonban ily módon közvetetten befolyásolhatja a piaci szereplők tevékenységét, rugalmassá teheti a piacsabályozást, ugyanis számos egyedi jogalkalmazás, közhatalmi beavatkozás elkerülhető, ha a szolgáltatók előzetesen megismerik a szabályozó hatóság egyes ügyekkel, jogszabályokkal összefüggő következetes jogértelmezésének irányát, szempontjait, az esetlegesen jogszabálysértésként értékelt magatartásokat és azok piaci súlyát, továbbá a valószínűsíthetően alkalmazásra kerülő szankcionálás gyakorlatát, mérlegelési szempontrendszerét, elvi alapját.

Egyes országokban következetesen helytelennek tartják az ilyen típusú piaci befolyást (a hazai Alkotmánybíróság is számos döntésében ezt képviselte), azon az alapon, hogy az adott normatív eszköz ugyan egyedi jogalkalmazás eredményeként válik kötelezővé és így általában többfokú jogorvoslat garantálja a piaci szereplők védelmét, mégis előzetesen befolyásolja a piaci szerkezetet, a szolgáltatók magatartását, amely ellen nem biztosított a „jogorvoslat”. Ezen elv képviselői szerint a szolgáltatók magatartására vonatkozó esetlegesen téves hatósági befolyás a jogállamban beláthatatlan következményekkel járhat, ugyanis ha a szolgáltatók követik a normatív jellegű aktusban foglalt hatósági jogértelmezést (pl.: a jogszabálysértés, a szankció elkerülése érdekében) és ebből következően

nem is kerülnek a hatósági jogalkalmazás közhatalmi jogviszonyainak keretébe, akkor a vonatkozó tárgykörben egyedi hatósági aktus sem keletkezik a szolgáltatók irányában, amellyel szembeni jogorvoslat során egyáltalán megállapításra kerülhetne a hatóság téves jogalkalmazási gyakorlata. Ezen elv alapján tehát az általános normatív jellegű aktus „nyomására”, hatására kvázi önkéntes magatartások útján akként érvényesül a közjogi norma, hogy a hatóságok jogértelmezésének tartalmával szemben a szolgáltatók jogvédelmét nem töltik ki garanciális (jogorvoslati) biztosítékok. Vagyis a „soft law” eszközökkel szemben ezen elvi élő kritika szerint, ha pl. a szabályozó hatóság egy ajánlásában foglaltakat a szolgáltatók önként követik és az ajánlásban foglaltak tévesek, akkor az ajánlás anélkül befolyásolja hátrányosan, jogellenesen az egész érintett piac működését, hogy hatósági eljárásra sor került volna. Ráadásul egyrészt nem minden ajánlás tárgyában biztosított a hatósági eljárás lefolytatásának lehetősége/kötelezettsége, másrészt a szolgáltató az ajánlást önmagában nem támadhatja, nem vitathatja jogorvoslattal, így „láthatatlan jog” alakulhat ki, melynek a piacon konkrétan érvényesülő hatása van (hiszen önkéntes jogkövetéssel a piaci szereplők általában követik az ajánlásban foglaltakat). (Mindez komoly probléma az Európai Közösség szervei által alkalmazott „soft law” eszközökkel kapcsolatban is.)

Más megközelítés szerint viszont megfelelő garanciákkal e hátrányok kizárhatók, illetve olyannyira csökkenthetők, hogy a normatív típusú aktusok rugalmasságában, piaci viszonyokhoz, műszaki, technológiai fejlődéshez való gyors igazíthatóságában, valamint a piaci verseny szerkezetére is kiható jogsértések megelőzésében rejlő előnyei meghaladják annak hátrányait.

A „kettő közötti” egyensúlyt képező megoldások, eszközök kialakításakor az egyes országok konkrét igazgatási területein komoly hatásvizsgálatok szükségesek a normatív jellegű közigazgatási aktusok korlátainak megfelelő meghatározásához és a közérdekű általános (normatív alapú) piaci hatások kiváltásával járó előnyök megfelelő kiaknázásához.

- 3) Általánosan érvényesülő modellnek tekinthető az egyedi, konkrét eljárások megfelelő lefolytatásához szükséges eljárási cselekmények vonatkozásában biztosított normatív típusú aktus-kibocsátási jogosultság a szabályozó hatóság számára.

Az ilyen tartamú „szabályozási” jogkör – akár közvetlenül kötelező jelleggel – az egyes piacsabályozási, piacfelügyeleti eljárásokhoz szükséges formai, tartalmi követelmények („formanyomtatványok”, „minták”, adatszolgáltatási táblázatok, stb.) előírására vonatkozó normatív jellegű hatásköröket foglalja magában az eljárások egyszerűsítése, az érintettek számára követhetőbbé, világosabbá tétele, illetve a közérdeknek megfelelő egyszerűsítése érdekében. Alkalmazása, szabályozási módszere minden esetben egyedi, konkrét hatósági hatáskörökhöz és eljárásokhoz kötött.

Az ide sorolható normatív eszközök, aktus-típusok tekintetében az egyedi eljárások garanciái, így jogorvoslati rendszere is érvényesül, ezért széleskörben alkalmazott és elfogadott módszer. Alapvetően a piaci szereplők eljárási jogait és kötelezettségeit határozza meg általánosabb értelemben és a piaci szereplők érdekében, azaz a piaci szereplők egyes eljárás-

sokban való részvételének könnyítését, segítését, egyszerűsítését célozza. (Pl. az adott piacsabályozási hatósági eljárásban szükséges széleskörű adatszolgáltatás általános jellegű, előzetes meghatározása, esetlegesen a kitöltéshez szükséges magyarázatokkal, indokokkal.)

4) Szintén a normatív eszközök körébe sorolható a piaci szereplők tájékoztatása, egyes bonyolult eljárásokban való „felkészülésének” elősegítése, továbbá az önkéntes jogérvényesítés ösztönzése érdekében kiadott közlemények, iránymutatások, tájékoztatások kibocsátása. Előkészítésük általában a piaci szereplők bevonásával és a piaci szereplők véleményének figyelembevételével történik.

(Pl.: jelentősebb és összetett piacsabályozási hatáskörök menetét, a vizsgálat szempontjait, módszereit, a releváns adatköröket, a vonatkozó piaci tevékenységeket, a jogalkalmazás elveit ismertető közlemények, továbbá a piacfelügyelet vizsgálati szempontjait képező főbb piaci magatartásokra, szankcionálási politikára vonatkozóan kiadott tájékoztatások.)

4. A szabályozó hatóság alapvető sajátossága és fő elhatárolási ismérve: közgazdasági tevékenységeinek rendszere

Ahogy már említésre került a szabályozó hatóságok tevékenységének rendszere képezi a szabályozó hatóság önálló elhatárolási ismérveinek, szervezeti sajátosságainak legfontosabb alapját. Természetesen az állami funkciók, az állami feladatok struktúrája általánosan is alapvető hatást gyakorol a feladatot ellátó közigazgatási szervezet felépítésére, funkcióira, működésére, ez azonban különösen érvényesül a szabályozó hatósági állami beavatkozás, állami feladatellátás keretében. A szabályozó hatóságok által igazgatott piacok sajátos szerkezete, jellemzői alapján tehát a szabályozó hatóságok általában a piac működésének teljességét érintő beavatkozási, igazgatási hatáskörökkel rendelkeznek, illetve e feladat- és hatáskörük is igen jellemző sajátosságokat mutat. A szabályozó hatóságok közigazgatási tevékenységeinek általánosítható, sajátos jellemzői közül az alábbiak emelendők ki.

- a) Alapvető a konkrét piaci szereplők egyedi „ismerete” és a velük kialakított konzultatív, együttműködési típusú kapcsolat.
- b) A közhatalmi, hatósági beavatkozás mellett kiemelten fontos a szabályozó hatóság „szolgáltató” típusú feladatellátása, a piaci versenyben betöltött stratégiai, informatív szerepe.
- c) A piacfelügyelettel összefüggő egyedi hatósági jogalkalmazás, különösen a szankcionálás lehetőségek szerinti elkerülése a jogszabályban biztosított módszerek alapján. A szabályozó hatóság szolgáltató, operatív, szervező tevékenységek mentén is „próbálja” biztosítani, elősegíteni a piac működését, közérdekű fejlődését, ezen belül a piaci szereplők – lehetőség szerinti – önkéntes jogkövető magatartását. Különösen a piacfelügyelet keretében a szabályozó hatóság általában minden jogszabályban biztosított eszközzel a jogsértések megelőzésére törekszik és nem a hatósági eszközök egyedi alkalmazására.

d) A szabályozó hatóság piaci verseny fenntartásával, fejlesztésével, intenzitásának növelésével összefüggő hatósági hatásköreinek és egyedi jogérvényesítési módszereinek kiemelten fontos és alapjaiban sajátos tevékenysége: a piacsabályozás.

Az elméleti szempontból még kidolgozatlan és így félreértelmezésekkel is övezett piacsabályozási hatáskörrel kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy egyértelműen hatósági (vagyis közhatalmi) és egyedi jogalkalmazási hatáskört jelent. Ebből következően a piacsabályozás tekintetében is érvényesülnek a közhatalommal, a hatósági tevékenységgel összefüggő jogállami garanciális elvek. Miután tehát a piacsabályozás az állami szervezetrendszerből elkülönült külső jogalanyok (piaci szereplők) irányában beavatkozó hatósági hatáskör, ezért alkotmányos garanciákat igényel eljárásainak, az eljárások eredményeként hozható aktusok tartalmának, típusának és az igénybevehető jogorvoslatok meghatározásának szabályozása. A piacsabályozási hatósági tevékenység alapvető sajátosságai közül kiemelendő a tág mérlegelési jogkör, a piacsabályozási döntések folyamatos jellegű, „hivatalbóli” anyagi jogi felülvizsgálatának és új piacsabályozási döntések meghozatalának lehetősége, a piaci szerkezet teljességére kiterjedő jogalkalmazási, piacelemzési, „tényfeltárási” eszközrendszer. Sajátossága továbbá, hogy a piacsabályozás eredményeként hozott hatósági döntés a teljes piaci versenyre, a piac működésének egészére kihat, bár konkrét és közvetlen jogi hatást csak a döntés címzettjeinek viszonyaiban vált ki. A piacsabályozási hatósági hatáskör és döntés sajátos jellemzői tekintetében kiemelendő az is, hogy számos esetben önmagában alapoz meg, keletkeztet további hatósági eljárásokat. (Vagyis nem a jogi szabályozásból, hanem piacsabályozási döntésből ered számos hatósági, általában szintén piacsabályozási típusú eljárás, jogérvényesítési hatáskör. Fontos azonban megjegyezni, hogy a piacsabályozási hatáskörökön alapuló eljárásokat a piaci szereplők jogainak védelmében legalább keretjelleggel szabályozni szükséges. Ilyen típusú piacsabályozási funkció pl. a piaci erő meghatározása, ugyanis a piaci erőfölény, a meghatározó piaci „szerep” hatóság általi megállapítása az adott piaci szereplő tekintetében számos újabb hatósági eljárást eredményez, a piaci erővel kapcsolatos jogalkalmazás, jogérvényesítés érdekében.)

A piacsabályozási hatáskör azon kívül, hogy a teljes piaci működést érinti, általában szoros összefüggést mutat a szabályozó hatóság igazgatási területével kapcsolatos nemzetközi koordinációval, nemzetközi feladatokkal, illetve érinti a országhatáron átnyúló piaci viszonyokat, szolgáltatási rendszereket is.

- e) A szabályozó hatóságok másik legalapvetőbb és legjellemzőbb tevékenysége, a piacfelügyelet. A piacfelügyelet a piacsabályozási hatáskörhöz hasonlóan egyedi, hatósági tevékenységnek, hatósági felügyeletnek minősül, melyre egyértelműen (de általában „mögöttesen”) kiterjed az általános hatósági eljárásjog. A piacfelügyelet azonban a hatósági felügyeleti tevékenység

általános típusához képest tágabb felügyeleti hatáskört jelent a piacfelügyelet alá vont társadalmi és gazdasági viszonyok tekintetében. Magában foglalja ugyanis a piacfelügyelet alá tartozó gazdasági és társadalmi viszonyok általános szakmai értékelési-, döntés-előkészítési célú, piacelemzési típusú ellenőrzését, jogszerűségi szempontú átfogó hatósági felügyeletét, valamint az „*általános*” hatósági felügyeletre jellemző felügyeleti jogköröket is. A piacfelügyelet tehát az adott elhatárolható gazdasági ágazatra, piacra, szolgáltatásra vagy annak egy meghatározott részére kiterjedő átfogó ellenőrzés és felügyelet, amelyben a közigazgatási ellenőrzési tevékenység valamennyi célja egyszerre, egységesen valósul meg, azaz: a megelőzés, a jogszabálysértések feltárása, valamint a jogszabály-előkészítés, a jogszabály-módosítás és egyéb döntés-előkészítési tevékenység megalapozása.

A piacfelügyeleti tevékenységben külön kiemelendő a piacfelügyeleti ellenőrzés, amely a piacfelügyeleti hatáskör elválaszthatatlan és igen sajátos szerepet képviselő része. A tág hatókörű piacfelügyeleti ellenőrzés alapján ugyanis a hatóság átfogó, a piac egészére kiterjedő piaci elemző, értékelő tevékenységet folytat, amelyből következően a piacfelügyeleti ellenőrzés széleskörű tényfeltárást biztosító eszközökkel rendelkezik.

A piacfelügyelet annyiban is sajátos hatósági felügyelet, hogy alapvető és elsődleges célja nem a jogszabálysértések szankcionálása, hanem olyan információk, tények, adatok feltárása, amelyek elősegítik, megalapozzák a közigazgatás hatékony közhatalmi jogérvényesítését és egyéb piaci beavatkozásait, továbbá a piac közösségi érdekű fejlődését. A piacfelügyeleti tevékenység keretében tehát a konkrét felügyelt jogalanyokhoz képest a piacfelügyelet tárgya, a felügyelt tevékenység jelentősebb hangsúlyt kap. A piacfelügyelet ebből a szempontból elsősorban inkább egyfajta döntés-előkészítési, jogszabály-előkészítési, gazdasági, gazdaságpolitikai elemzési tevékenység és ezzel összefüggésben irányul csak a jogszabálysértések vizsgálatára. A jogszabálysértések tekintetében is megállapítható, hogy általános esetben a piacfelügyelet elsődleges célja nem a szankcióalkalmazás, hanem a jogszabálysértések feltárásából eredő tapasztalatok alapján: a piacsabályozási hatáskörök megfelelő ellátása, fejlesztése, a közérdeket érvényesítő, tisztességes és hatékony piaci verseny fenntartása, a szolgáltatási rendszer működésének, esetleges közszolgáltatási tartalmának biztosítása, piaci szereplők jogkövető magatartásának előmozdítása, ösztönzése, a további jogszabálysértések megelőzése. Az ellenőrzés nyomán feltárt jogszabálysértések vonatkozásában azonban a

hatóságok a szükségszerű és megfelelő jogérvényesítés érdekében hatékony és erős beavatkozást biztosító felügyeleti jogkörökkel, szankcióalkalmazási hatáskörrel rendelkezik.

A piacfelügyelet általános jogintézménye, hogy a szabályozó hatóság előzetesen közlést tesz a jövőben tervezett piacfelügyeleti ellenőrzési tervet (tárgyát és alanyait).

A piacfelügyelet során a hatóság természetesen nagyszámú, de konkrétan meghatározott jogalany, piaci szereplő irányában folytat ellenőrzést és annak eredménye alapján számos egyedi jogalkalmazó, általában szankcionáló, kötelezettséget megállapító tartalmú közhatalmi aktust, hatósági döntést hoz.

A piacfelügyelet alapvető eszközének tekinthető a nyilvánosság, mind a jogszabálysértések esetében alkalmazott jogkövetkezmények, az egyéb jogalkalmazó döntések, a különböző beszámolók, eredmények, mind pedig az elvégzett elemzések, értékelések szempontjából. A piacfelügyeleti tevékenység piaci szereplők és fogyasztók számára is kiemelten fontos eleme a piacfelügyeleti eljárás eredményeinek összefoglalása és közzététele.

(Mindemellett általánosan megállapítható, hogy a piacfelügyeleti tevékenység, tartalma, eszközrendszere, elméleti alapja egyaránt kidolgozatlan, rendszerezetlen jogintézmény a közigazgatási jogalkotás, jogalkalmazás, illetve a közigazgatás-tudomány keretében, nemzetközi összehasonlításban és hazánkban is.)

- f) A szabályozó hatóságok a piacsabályozási és piacfelügyeleti tevékenységeken kívül is kiterjedt hatósági funkciókat gyakorolnak, melyek közül kiemelendő: a piacralépés feltételeinek biztosítása, a piacralépéssel kapcsolatos jogalkalmazás, az egyedi engedélyezésre vonatkozó hatósági hatáskörök, számos ágazatban az ún. egyetemes szolgáltatással összefüggő hatósági feladat- és hatáskörök ellátása (különösen a „*megfizethető árakkal*” összefüggő árszabályozás), a szolgáltatók közötti jogvita-rendezi eljárás-típusok, a széleskörű fogyasztóvédelmi és minőségvédelmi feladatok,
- g) A szabályozó hatóságok alapvetően fontos tevékenységét jelenti a hatósági tevékenységeikkel összefüggő, de nem közhatalmi, azaz a nem hatósági típusú szakmai feladatellátás, ide sorolható különösen: nemzetközi szinten, illetve az államszervezeti rendszeren belül, valamint a piaci szereplők irányában folytatott kiterjedt egyeztetési, koordinatív funkciók, operatív, szervező tevékenységek és szolgáltató feladatok, az ágazat-politikai, ágazat-stratégiai feladatok, a nem hatósági típusú piaci elemző, értékelő tevékenység, a széleskörű döntéselőképző funkció.