

DR. FAZEKAS JÁNOS PhD

ADJUNKTUS

EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR  
KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK

# Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási tevékenysége Magyarországon<sup>1</sup>

## I. Bevezetés

A tanulmány célja az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási hatáskörének alkotmányjogi szempontú vizsgálata. Ehhez bevezetőül az önálló szabályozó szerv, illetve a szabályozó hatóság fogalmának, különösen ezek különbségeinek tisztázása szolgál. Ezt követően áttekintem, hogy melyek azok az alkotmányjogi követelmények, amelyeket a magyar alkotmányos rendszer e rendeletekkel szemben támaszt, és végül azt, hogy azok megfelelnek-e a követelményeknek. Ennek során a témára vonatkozó tételes magyar jogi szabályozáson kívül felhasználok a magyar alkotmánybírói gyakorlat és szakirodalom eredményeit is. Emellett kitérek a témában nagyon gazdag angolszász szakirodalom releváns megállapításaira is.

Tanulmányomban nem térek ki a rendeleteken kívüli egyéb szabályozói, *soft law* jellegű eszközökre, részben területi okokból, részben, mert ezek elemzése önálló tanulmányt igényel. Ugyanakkor az önálló szabályozó szervek szabályozói vagy normaalkotó hatáskörének ezek is részét képezik, ezért ez a kutatás további irányát is kijelöli.

## II. Az önálló szabályozó szerv mint szervtípus

Az önálló szabályozó szerv mint szervtípus a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvényben jelent meg (23. cikk). Maga a szervtípus ezzel párhuzamosan a központi államigazgatási szervezetrendszer keretbe foglaló szervezeti törvényként funkcionál, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvényben (a továbbiakban: Ksztv.) is helyet kapott (1. §). A Ksztv. már a szervtípusba tartozó szerveket is felsorolja, a konkrét szerveket viszont az Alaptörvény értelmében sarkalatos törvények hozzák létre. Jelenleg két

önálló szabályozó szerv működik a magyar központi államigazgatásban: a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: MEKH) és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH). Korábban ebbe a körbe tartozott a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF), ilyen elnevezésű szerv azonban már nem létezik.

A szervtípus intézményesítése nem volt előzmény nélküli: 2011. január 2-ai hatályba lépéssel már a korábban hatályos Alkotmányban nevesítve megjelent az NMHH és a PSZÁF, amelyek az autonóm államigazgatási szervek közé tartoztak.<sup>2</sup> Az Alkotmány 40/D–E. §-ai a nevesítésen túlmenően származékos jogalkotói hatáskörben rendelet kiadására is feljogosították e szervek vezetőit. Az Alaptörvény szakított a nevesítési technikával és új szervtípust hozott létre, a konkrét megnevezést pedig sarkalatos törvényre utalta.<sup>3</sup> Ennek megfelelően a MEKH-t a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény (a továbbiakban: MEKHtv.), az NMHH-t pedig a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) hozta létre.

Az Alaptörvény maga egyébként csak igen nagy vonalokban szabályozza az önálló szabályozó szerv jogállását: rögzíti, hogy a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására hozható létre, és ennek során törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet is alkothat. Vezetőjét a miniszterelnök vagy a miniszterelnök

<sup>2</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény. Hozzá kell tenni, hogy az NMHH az Alkotmányban való megjelenés után is az autonóm államigazgatási szerv volt szervtípusát tekintve, a PSZÁF azonban nem tartozott egyik, Ksztv. által rendszeresített szervtípusba sem. A pénzügyi felügyelet a róla szóló törvény országos hatáskörű közigazgatási szervként aposztrofálta egészen az Alaptörvény hatályba lépéséig, amikortól kezdve már önálló szabályozó szervnek minősült. Lásd a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény (a továbbiakban: PSZÁFtv.) 1. § (1) bekezdését.

<sup>3</sup> Részletesebben lásd: HULKÓ GÁBOR – KÁLMÁN JÁNOS: *Autonóm struktúrák Magyarország és a Cseh Köztársaság államigazgatásában*. Új Magyar Közigazgatás 2013. október, 6. évf. 10. szám 1–2.

<sup>1</sup> A tanulmány a K-112550-es jelű, „Az európai belső piac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatás szervezetére, működésére” c. OTKA-kutatás keretében készült (kutatásvezető: DR. NAGY MARIANNA egyetemi tanár).

javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A vezető évente köteles beszámolni a szerv tevékenységéről az Országgyűlésnek. A Ksztv. – hasonlóan az autonóm államigazgatási szervhez, de ellentétben a központi hivatallal és a kormányhivatallal – az ide tartozó szervek felsorolásán kívül semmit nem mond a szervtípusról.

### III. A szabályozó hatóság mint sajátos közjogi konstrukció

A szakirodalomban és a – főként európai uniós – tételes jogban megjelenő „szabályozó hatóság” fogalmát meg kell különböztetni a jelen tanulmány tárgyát képező önálló szabályozó szervtől. Míg ugyanis az önálló szabályozó szerv egy, a magyar tételes jogban megjelenő szervtípus, addig a szabályozó hatóság alapvetően elméleti kategória: azoknak a közigazgatási szerveknek<sup>4</sup> a gyűjtőfogalma, amelyek szabályozó hatósági tevékenységet végeznek, attól függetlenül, hogy milyen szervtípusba tartoznak.<sup>5</sup> A szabályozó hatósági tevékenység lényege, hogy a szerv általános magatartási szabályokat, normákat alkot, ugyanakkor formálisan nincs feltétlenül felruházva jogalkotói hatáskörrel. Ez alapvetően háromféle módon valósulhat meg.

1. A szabályozó hatóság által kiadott egyedi hatósági döntéseken, pl. engedélyekben, szankcionáló aktusokban lefektetett követelményeket az ügyfélként az adott hatósági ügyben közvetlenül nem érintett, de hasonló helyzetben lévő piaci szereplők normaként követik, vagyis azok uniformizálódnak, normatív jellegű öltenek.
2. A szabályozó hatóság állásfoglalásai, ajánlásai, közleményei, *policy*-jai vagy más elnevezésű *soft law* dokumentumai rendelkeznek a jogszabályokat megközelítő súllyal (például azáltal, hogy részletes jogszabályi rendelkezések hiányában az érintettek követik az ezekben foglaltakat).

<sup>4</sup> A magyar terminológiát alapul véve szabályozó hatóság alatt általában központi szerveket értünk, ezen belül is nem minisztériumi jogállású központi szerveket. Azonban a magyar szakirodalomban is van olyan felfogás, amely ennél tágabban értelmezi ezt a fogalmat, kiterjesztve azt pl. az önkormányzatokra, lásd HORVÁTH M. TAMÁS: *A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója*. Magyar Közigazgatás 2004. évi 7. szám 403–407. Az amerikai jogfelfogás pedig ügynökségnek (*agency*) tekint minden, nem az Alkotmány által létrehozott közigazgatási szervet, ezek pedig szabályalkotó (*rule-making*) hatáskörrel is rendelkeznek. Lásd FORGÁCS ANNA: *Az ügynökségek jogalkotási hatásköre az Amerikai Egyesült Államokban*. Jogtudományi Közlöny LXIX. évf. 12. szám 2014. december 570.

<sup>5</sup> A szabályozó hatóságokról bővebben lásd többek között: KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY: *Mitől szabályozó egy hatóság?* In: VALENTIN PÁL – KISS FERENC LÁSZLÓ: *Verseny és szabályozás 2008*. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2009. 13–45., SAJÓ ANDRÁS: *Independent Regulatory Authorities as Constitutional Actors: a Comparative Perspective*. Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae Sectio Iuridica, 2007. 5–51., FAZEKAS JÁNOS: *A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdései*. In: NAGY MARIANNA: *Jogi tanulmányok 2005*. Budapest, ELTE ÁJK, 2005. 123–154., CSINK LÓRÁNT – MAYER ANNAMÁRIA: *Variációk a szabályozásra. Önszabályozás, társzabályozás és szabályozó hatóság a médiájogban*. Budapest, Médiatanács Médiatudományi Intézete, 2012. 103–111., XÉNOPHON A. YATAGANAS: *Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model of Independent Agencies*. Jean Monnet Working Paper 3/2001.

3. Végül az is előfordul, hogy a közigazgatási hatósági hatáskörökkel felruházott szabályozó hatóság kifejezetten jogszabályalkotási hatáskörrel is rendelkezik (lásd az önálló szabályozó szerveket).

A szabályozó hatósági tevékenység őshazája az Egyesült Államok. Európában a II. világháború után jelentek meg a szabályozó hatóságok, az európai közjogi gondolkodás keretei közé ugyanakkor nehezen fért be a jelenség, hiszen itt a jogalkotást és a hatósági jogalkalmazást elméleti síkon különválasztják, míg a szabályozó hatósági működés lényege épp ennek a két tevékenységfajtának az összeolvasztása.

Szabályozó hatóságokra általában olyan területeken van szükség, ahol gyorsan változnak a technikai szabályok (pl. energiapiac, média, pénzügyi szektor), ezért a jogszabályok nem képesek betölteni a közigazgatási jogi szabályozás egyik legfontosabb, garanciális jelentőségű funkcióját: nevezetesen, hogy annak ismeretében a jogalanyok nagy vonalakban ki tudják számítani, hogy egyedi ügyükben a közigazgatási hatóság milyen döntést fog hozni. Ezekben az ágazatokban a szabályozás gyakran elvont, absztrakt fogalmak – a médiatörvényekben például a jelentős befolyásoló erővel rendelkező médiaszolgáltató – köré épül, amelyek nem alkalmasak arra, hogy pusztán azok ismeretében az ügyfelek előre lássák a közigazgatási döntés tartalmát, illetve annak motívumait, a mérlegelés szempontjait. Ezt a szerepet gyakran a hatósági jogalkalmazói döntések veszik át: a – potenciális – ügyfelek azt fogják megvizsgálni, hogy a hatóság milyen döntést hozott az ő esetükhöz hasonló ügyekben, és ebből próbálnak meg következtetéseket levonni. Vagyis az egyedi döntésekből, a hatósági gyakorlatból általánosítható szabályszerűségeket, mintázatokat próbálják meg „*szervezőként*”, normaként követni.

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

A szabályozó jelleg gyakran magában a hatósági döntésben is megjelenik: a szolgáltatóra vonatkozó működési normákat egyedi hatósági határozatban állapítják meg (pl. a működési engedélyek többek között meghatározzák a felhasználókkal szembeni magatartást – ügyfélszolgálat működtetése, panaszintézés stb.). Az is előfordulhat, hogy az egyedi döntésben foglaltakat nemcsak a címzett, hanem a többi, hasonló helyzetben lévő piaci szereplő is figyelemmel követi és működése során figyelembe veszi. Erre pont a jogi szabályozás fentebb leírt sajátosságai (absztrakt jogi fogalmak és a jogalkalmazás ebből eredő esetleges kiszámíthatatlansága) miatt lehet szükség. Ilyen módon az eredetileg egyedi jellegű hatósági aktus normatív színezetűvé válik.

A szabályozó hatósági tevékenység ugyanakkor alkotmányossági szempontból kérdéseket vet fel: a szabályozó hatóság ugyanis gyakran úgy hoz általános kötelező magatartási szabályként funkcionáló döntést, hogy az alkotmányos szabályozás az adott kérdés vonatkozásában kifejezetten nem ruházta fel jogalkotási hatáskörrel. Másrészt a döntéshozatali eljárásához nem fűződnek a jogalkotási eljárás garanciái, amelyek többek között a nyilvánosságot és az átláthatóságot

hivatottak biztosítani (pl. törvényjavaslatok nyilvánossága, jogszabály-tervezetek véleményezése a közigazgatási egyeztetés során stb.). A jogalkotó épp ezért nem ritkán igyekszik mindezt alkotmányos mederbe terelni, és a szabályozó hatóságokat jogalkotási hatáskörrel ruházza fel (lásd pl. a magyar önálló szabályozó szervek rendeletalkotási hatáskörét).

A szabályozó hatósági jogállás másik vitatott kérdése a függetlenség. Sok esetben az EU-szabályozás egyes területeken valamilyen formában előírja független szabályozó hatóságok létrehozását.<sup>6</sup> A szabályozó hatóság autonómiájára többek között azért van szükség, mert ezeken a területeken megvalósult vagy éppen folyamatban van a piaci liberalizáció (a magánszektor megjelenése a szolgáltatók között), viszont az állam – mint egyes közszolgáltatások nyújtója – maga is piaci szereplő. Az állam ugyanakkor a piaci viszonyokat a jogalkotási és a hatósági jogalkalmazás révén alapvetően tudja befolyásolni, ezért szolgáltatásnyújtói és szabályozói funkcióját egymástól el kell különíteni. Másrészt, az uniós szabályozás gyakran alkotmányos értékekre, például a sajtószabadságra vezet vissza az adott ágazatot felügyelő szerv bizonyos fokú autonómiájának igényét.

A jelen tanulmány témájául szolgáló önálló szabályozó szervek tevékenységük jellege alapján szabályozó hatóságoknak tekinthetők, mivel a szabályozó hatósági tevékenység mind a három formája megtalálható a működésükben (ugyanakkor szabályozó hatóságok elvileg más szervtípusba is tartozhatnak, pl. az autonóm államigazgatási szervek vagy a központi hivatalok közé). A továbbiakban a szabályozó hatósági tevékenységük normatív típusai közül a jogalkotói (rendeletalkotási) hatáskört vizsgálom alkotmányossági szempontból.

#### IV. Az önálló szabályozó szervek normaalkotó tevékenységével kapcsolatos alkotmányjogi követelmények

Az önálló szabályozó szervek, illetve tágabban értelmezve a szabályozó hatóságok normaalkotó tevékenységét tág keretek között értelmezve Jan Rommel, Koen Verhoest és Joery Matthys tanulmánya<sup>7</sup> abból indul ki, hogy mára nagymértékben megnövekedett a szabályozási rendszerek komplexitása. Ez azt jelenti, hogy újfajta szabályozó szervek jelentek meg (ez alatt érthetjük az e tanulmányban tárgyalt önálló szabályozó szerveket, illetve általában a szabályozó hatóságokat), amelyek átvettek bizonyos regulációs funkciókat más, hagyományosabbnak tekinthető szervektől (pl. minisztériumoktól). Ezek általában egy-egy ágazatra specializált hatóságok. Mindez nemcsak a központi államigazgatáson belül

játszódik le: szubnacionális (regionális) és szupranacionális (pl. európai uniós) szinten egyaránt működnek szabályozói hatáskörökkel felruházott közjogi jogalanyok. Mellettük természetesen nem tűntek el a hagyományos jogalkotó szervek sem. A rendszer komplexitását növeli, hogy szinte minden esetben keverednek a jogalkotó és a hagyományos jogalkalmazói szerepkörök, jellemzően egy szervezeten belül is.

A szabályozás (*regulation*) modern fogalma éppen ezért mind a két hagyományos tevékenységfajta magába foglalja.<sup>8</sup> Lényegét tekintve valamilyen magánjellegű életviszonynak vagy tevékenységnek a közigazgatási felügyeletét jelenti, amelynek a célja valamilyen közérdekű magatartási szabály érvényesítése. Ennek részét képezi azoknak a közszolgáltatási kötelezettségeknek, versenyszabályoknak és szakmai standardoknak a meghatározása, amelyek a közigazgatási szerveket és a külső jogalanyokat (ügyfeleket) egyaránt kötelezik. Továbbmenve: idetartozik a konkrét részletszabályok meghatározása is, valamint mindezek egyedi esetekre történő alkalmazása (pl. engedélyek kiadása, bírságok vagy egyén szankciók kiszabása). Ilyen módon a szabályozás tulajdonképpen feladatok összessége, láncolata, ahol az előző feladat kimenete (outputja) a következő feladat bemenete (inputja), ellátásának feltétele és forrása. Egy komplex szabályozási rendszerben minden szabályozási feladat jelen van, de jellemzően nem egy szerv kezében összpontosul. A szabályozás e szervek együttműködésének terméke.<sup>9</sup>

Ez az összetett, komplex rendszer a hagyományos, hatalommegosztáson alapuló államszervezet felől nézve több problémát vet fel.

1. A hagyományos kontinentális – és ezen belül magyar – közjogi felfogás elválasztja egymástól a jogalkotást és a hatósági jogalkalmazást mint két külön tevékenységfajta. Előbbi a normatív szabályok megalkotását jelenti, vagyis a címzetti köre nyitott, a szabályt pedig a címzettnek folyamatosan mindaddig követnie kell, amíg az hatályos. Ezzel szemben a hatósági jogalkalmazás a normatív szabály konkrét esetekben történő érvényesítését, azaz egyedi aktusok kiadását jelenti, ahol a döntés címzetti köre egyedileg beazonosítható, zárt, és az előírást jellemzően egyszer kell teljesíteni.<sup>10</sup> A fent ismertetett komplex felfogás ezt a különbséget elmossa, ezáltal elméleti síkon nehezen kezelhetővé teszi.<sup>11</sup>
2. Mindebből következően felmerül a kérdés, hogy a hatalommegosztást nem veszélyezteti-e a két szerepkör összecsúszása. Azzal ugyanis, hogy egy kézben összpontosul a jogalkotói és a végrehajtó hatalom, túlzott hatalomkoncentráció valósulhat meg. A modern alkotmányos rend-

<sup>6</sup> Lásd pl. a média területén a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010. március 10-ei 2010/13/EU parlamenti és tanácsi irányelv (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) (94) preambulumbekzdését és 30. cikkét.

<sup>7</sup> JAN ROMMEL–KOEN VERHOEST–JOERY MATTHYS: *Specialization and Fragmentation in Regulatory Regimes*. In: PER LAEGREID–KOEN VERHOEST (eds.): *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy and Performance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. 66–67.

<sup>8</sup> A legújabb irodalom már Magyarországon is ezt a terminológiát használja egyes esetekben, pl. BALOGH VIRÁG: *Fogyasztóvédelem, szabályozás, hatékonyság*. Iustum Aequum Salutare VIII. 2012. 3–4. 7–26. (lásd különösen a 10. lábjegyzetet).

<sup>9</sup> Lásd a 7. lábjegyzetet.

<sup>10</sup> A magyar szakirodalomból lásd pl.: SZALAI ÉVA: *A közigazgatás működése, tevékenységfajtái*. In: FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. 61–65., JAKAB ANDRÁS: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről*. Unió, Budapest, 2003. 23., CSINK – MAYER 2012. 13–20.

<sup>11</sup> SAJÓ 2007. 23–25.

szerek természetesen nem csak a szabályozó hatóságok révén szembesülnek ezzel a problémával, hiszen a kormány, a miniszterek és a helyi önkormányzatok is rendelkeznek egyidejűleg jogalkotó és jogalkalmazó hatáskörrel. Másrészt az elválasztás értelemszerűen nem lehet teljes: a demokratikus politikai viszonyokból fakadóan erőteljes személyi összefonódások kötik össze a törvényhozást és a végrehajtást, továbbá az állami szervek együttműködni is kötelesek egymással. A szabályozó hatóságok azonban függetlenségük folytán különös jelentőséghez jutottak az elmúlt időszakban, ami speciális kihívás elé állítja a hatalmi ágak felosztásának hagyományos hármis rendszerét.<sup>12</sup>

3. Nyilvánvaló, hogy ilyenfajta komplex közhatalmat kizárólag egyértelmű demokratikus legitimitáció birtokában lehet gyakorolni.<sup>13</sup> Az egyértelmű demokratikus legitimitáció a következő követelményeken keresztül ragadható meg.

a) A szabályozási tevékenységnek egyértelmű, világos jogszabályi felhatalmazáson kell alapulnia. A felhatalmazó rendelkezéssel szemben jogszabályok esetén a jogalkotói törvény azt az elvárás támogatja, hogy határozza meg a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.<sup>14</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a felhatalmazás nem lehet biankó, azaz nem biztosíthat korlátlan mérlegelési jogot a felhatalmazott szerv számára a szabályozás tartalmának kialakításakor. Meg kell határozni azokat a szempontokat, amelyek korlátok közé szorítják a jogalkotó mérlegelési jogkörét.<sup>15</sup>

Figyelemre méltó, hogy az amerikai legfelsőbb bírósági joggyakorlat és jogirodalom szintén a tág mérlegelés, illetve a diszkréció alkotmányosságának megítélésére állította fel az „egyértelműségi tesztet” (*intelligible principle test*), amely szerint a Kongresszusnak, amikor felhatalmaz egy ügynökséget jogalkotói aktus kiadására, meg kell határozni egy érthető elvet (*intelligible principle*), amelyet az ügynökségnek szem előtt kell tartania.<sup>16</sup> Ha nem teszi, akkor a jogalkotó hatáskör átruházása alkotmányellenes. Továbbmenve: az Európai Unió ügynökségeinek delegált hatásköreivel kapcsolatban is az egyik fő kérdés, hogy ezek lehetnek-e egyáltalán diszkrécionális jogkörök. Az ezt meghatározó, az Európai Bíróság híres döntésén alapuló *Meroni-doktrína* szerint nem.<sup>17</sup>

b) A demokratikus legitimitáció további összetevője a részvétel elve. Ennek lényege, hogy a szabályozás által érint-

tett jogalanyok részt vehessenek a szabályozási döntés – jogszabály vagy más norma – előkészítésében és ezáltal befolyást tudjanak gyakorolni a szabályozás tartalmára. A modern alkotmányos rendszerekben erre általában kiterjedt szabályozást találunk, pl. az elektronikus információszabadság, a közérdekű adatok nyilvánossága, a kormányzati döntések társadalmi egyeztetése és nyilvánossága témakörökben. Ennek Magyarországon elsősorban a jogalkotói aktusok, különösen a jogszabályok tekintetében vannak hagyományai és szabályozása a rendszerváltás óta. Azonban ennek nemcsak a formálisan, az Alaptörvény és a Jat. rendszerében jogforrásnak minősülő normák – tehát a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök –, hanem az egyéb szabályozási döntések esetében is nagy a jelentősége.<sup>18</sup>

c) Szorosan ide tartozik az elszámoltathatóság és a jogorvoslat követelménye. Ennek értelmében a szuverén nép, illetve a képviselőtestület eljáró törvényhozó hatalom figyelemmel kíséri, hogy a közigazgatási szerv hogyan él a rá ruházott normaalkotó hatalommal, és ha azt látja, hogy túlterjeszkedett a kapott felhatalmazáson, akkor megteszi a szükséges korrekciós lépéseket. Ez szorosan összefügg a részvétel és az átláthatóság elvével, vagyis a kontrollnak már a döntés megszületése előtt, folyamatosan érvényesülnie kell. Ugyanakkor alkotmányos jelentőségű garancia a jogorvoslat elvének érvényesülése, vagyis az, hogy legyen egy olyan, lehetőleg külső, magasabb szintű fórum, amely képes arra, hogy legalább jogszerűségi szempontból felülvizsgálja a szabályozói döntéseket. Ez a fórum – függetlensége, illetve a jogszerűségi kontroll központi szerepe miatt – elsősorban a (közigazgatási) bíróság, illetve az alkotmánybíróság lehet.<sup>19</sup>

## V. Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotó tevékenységének jellegzetességei

A következőkben azt vizsgálom meg, hogy a magyar önálló szabályozó szervek által kibocsátott rendeletek mennyiben felelnek meg a fent bemutatott alkotmányossági követelményeknek.

<sup>12</sup> Ennek az elméleti kérdésnek nagyon gazdag irodalma van az amerikai jogtudományban, lásd pl. PETER L. STRAUSS: *The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch*. Columbia Law Review Vol. 84 No. 3 (Ápril 1984) 573–669. Az amerikai szakirodalmat összefoglalja és értékeli FORGÁCS 2014.

<sup>13</sup> Ez az alkotmányos követelmény a közhatalom gyakorlásának minden formájára igaz, lásd a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatot és a 16/1998. (V. 8.) AB határozatot.

<sup>14</sup> 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (a továbbiakban: Jat.) 5. § (1) bekezdés

<sup>15</sup> 21/1994. (IV. 16.) AB határozat

<sup>16</sup> FORGÁCS 2014. 572–573.

<sup>17</sup> Case 9/56 Meroni vs. High Authority (1958) ECR 133. Értékelésére lásd többek között YATAGANAS 2001. 3., ill. LÁSZLÓ SZEGEDI: *Challenges of Direct European Supervision of Financial Markets*. Public Finance Quarterly, 3/2012. 368–379., különösen 349.

<sup>18</sup> Az amerikai *Administrative Procedure Act* ezt biztosító funkciójára lásd SAJÓ 2007. 23–25., ill. FORGÁCS 2014. 577–578. A részvétel elvére (igaz, elsősorban a hatósági döntések tekintetében) lásd KRISZTINA ROZSNYAI: *Public Participation in Administrative Procedures: Possibilities and Recent Developments in Hungary*. Curentul Juridic 58:(3) 50–66. (2014). Hozzá kell tenni, hogy egyes európai uniós jogforrások megkívánják, hogy a tagállam szabályozó hatóságok bevonják az érdekelteket a döntéseik meghozatalába, lásd pl. az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelvét (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról („Keretirányelv”).

<sup>19</sup> Ennek legújabb irodalmából lásd pl. KRISZTINA ROZSNYAI: *The Courts as Promoters of Good Governance*. In: NISPAce (ed.) *Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism? Presented Papers from the 22nd NISPAce Annual Conference*. Budapest, Hungary, 2014.05.22–2014.05.24. Pozsony: NISPAce, 2014. Paper WG X/2/2.

## 1. Előzmények

Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási hatáskörének Alkotmányban való megjelenése nem előzmény nélküli fejlemény a magyar közjogban. A PSZÁF egyik jogelődje, az Állami Bankfelügyelet 1996. december 31-éig – az igazságügy-miniszterrel és a Bankfelügyeleti Tanáccsal egyetértésben – bankfelügyeleti rendelkezést bocsáthatott ki, amely az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartozott (ez a kategória a mai közjogi szervezetszabályozó eszköznek feleltethető meg), és ebben a pénzügyi intézkedésekre nézve kötelező előírásokat adhatott ki. Ezt a jogforrást a Pénzügyi Közlönyben közzé kellett tenni.<sup>20</sup>

Ezt követően a jogutód PSZÁF-et kísérelte meg a törvényalkotó 2009-ben jogszabály-alkotási hatáskörrel felruházni.<sup>21</sup> A törvényjavaslat a régi Jat. módosításával egy új jogszabály-típust, a PSZÁF rendelkezést próbálta meg intézményesíteni. E norma címzettjei jellemzően külső jogalanyok, a tőkepiac szereplői lettek volna, azonban az Alkotmánybíróság a 33/2010. (III. 31.) AB határozatában – előzetes normakontroll keretében – kimondta az Országgyűlés által elfogadott törvény alkotmányellenességét. A határozat indokolásának lényege abban áll, hogy a jogszabályalkotó szerveket, illetve az általuk kiadható jogszabályok fajtáit, valamint kötelező erejét magának az Alkotmánynak kell kimondania, ebben az értelemben tehát az Alkotmány zárt rendszert képez. Mivel az Alkotmány nem hatalmazta fel a PSZÁF-ot jogszabályalkotásra – nem is említette ezt a szervet –, ezért a Jat.-ban jogszabály-alkotási hatáskörrel felruházni alkotmányosan nem lehet.<sup>22</sup>

Innentől kezdve világossá vált, hogy ha a jogalkotó jogszabály-alkotási hatáskört kíván biztosítani egy közigazgatási szervnek, akkor ezt magában az Alkotmányban kell megtennie. Ennek eredményeképpen jelent meg az Alkotmányban az NMHH és a PSZÁF és kaptak vezetőik ugyanitt rendeletalkotási jogot.<sup>23</sup> Mint láttuk, később az Alaptörvény ezt a konstrukciót módosított formában vitte tovább, ugyanis csak az önálló szabályozó szervet mint szervtípust és vezetőjének rendeletalkotási jogát rögzíti. Azt, hogy melyek az önálló szabályozó szervek, külön sarkalatos törvények állapítják meg. Ebből viszont az következik, hogy – amint arra Csink Lóránt és Mayer Annamária rámutat<sup>24</sup> – az Alaptörvény jogszabályokra vonatkozó szabályozása nem képez zárt rendszert, hiszen a jogszabályalkotó szerveket, a jogszabályok típusait és a jogszabályok hierarchiáját már nem csupán az Alaptörvény, hanem más jogforrások is meghatározzák.

## 2. A felhatalmazó rendelkezések jellege és a szabályozási tárgykörök

A továbbiakban áttekintem, hogy a demokratikus legitimitásnak a IV. részben bemutatott komponensei a magyar önálló szabályozó szervek rendeletei esetében megtalálhatóak-e. Ennek érdekében megvizsgáltam az önálló szabályozó szervek (PSZÁF, NMHH és MEKH) által kibocsátott jogszabályokat, külön tekintettel a kiadásukra jogalapot biztosító törvényi felhatalmazó rendelkezésekre és a szabályozási tárgykörökre.

a) *A világos és egyértelmű felhatalmazás*, amelyből kiderül a felhatalmazás címzettje, tárgya és keretei, az önálló szabályozó szervek rendeletei esetében a legtöbb esetben megvan. Rendszerint nem biztosítanak a címzett számára olyan mérlegelési vagy diszkrécionális jogkört, amely alapján annak nagy szabadsága lenne annak eldöntése tekintetében, hogy mi tartozhat a kiadandó rendelet hatálya alá. Ebből fakadóan a rendeletek rendszerint nem terjeszkednek túl a felhatalmazó rendelkezés keretein. Általában az a törvény adja a felhatalmazást, amely az önálló szabályozó szervet létrehozta.<sup>25</sup> A felhatalmazások alapján a következő *fő tárgykörök* rajzolódnak ki:

aa) A díjrendeletek jellemzően külső jogalanyok (ügyletek) irányában keletkeztenek fizetési kötelezettséget egyes hatósági eljárások lefolytatásához kapcsolódóan, pl. igazgatási szolgáltatási díjak formájában.<sup>26</sup> Több ágazatban találhatunk különféle rendszerhasználati díjakat szabályozó,<sup>27</sup> valamint a felügyelt piaci szereplők által fizetendő felügyeleti díjakra vonatkozó rendeleteket.<sup>28</sup> Ezek a jogszabályok rendszerint a díjak mértékét, kiszámításának módját, a mentességeket stb. határozzák meg.

ab) A külső jogalanyokkal (ügyletekkel) való kapcsolattartást, információ-áramlást szabályozó rendeletek egy része adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő a piaci szereplők számára. Ebben a körben előfordulnak panaszkezelési szabályokat, űrlapokat vagy más kapcsolattartási szabályokat megállapító rendeletek is.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Kivétel volt pl. a befektetési alapkezelőkről és a kollektív befektetési formákról szóló 2011. évi CXCV. törvény 152. § (2) bekezdése, amely a panaszkezelési szabályok megalkotására hatalmazta fel a PSZÁF-ot. Ennek alapján alkották meg a befektetési alapkezelők panaszkezelésére vonatkozó szabályokról szóló 11/2012. (IX. 11.) PSZÁF rendeletet.

<sup>26</sup> Pl. 1/2014. (III. 14.) MEKH rendelet a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal igazgatási szolgáltatási díjainak mértékéről, valamint az igazgatási szolgáltatási, a felügyeleti díjak és egyéb bevételek beszedésére, kezelésére, nyilvántartására és visszatérítésére vonatkozó szabályokról.

<sup>27</sup> Pl. 1/2011. (III. 31.) NMHH rendelet a frekvencialektetés és -használat díjáról.

<sup>28</sup> Pl. 1/2012. (II. 23.) PSZÁF rendelet a felügyeleti díj megfizetésének, kiszámításának módjáról és feltételeiről.

<sup>29</sup> Pl. 4/2013. (I. 18.) NMHH rendelet a közszolgálati médiaszolgáltatások digitális vételének biztosítása érdekében adható állami támogatás és az azzal összefüggő adatszolgáltatás, adatkezelés rendjéről vagy 28/2012. (XII. 12.) PSZÁF rendelet a hitelintézetek és a befektetési vállalkozások által a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete részére szolgáltatandó javadalmazási adatok köréről.

<sup>20</sup> 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról (a továbbiakban: régi Jat.) 51/B. §

<sup>21</sup> T/10997. számú törvényjavaslat egyes törvényeknek a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének rendelkezés-alkotási hatásköréhez kapcsolódó módosításáról

<sup>22</sup> Az Alkotmánybíróság megállapításai nagyban támaszkodtak a 121/2009. (XII. 17.) AB határozatra és a 37/2006. (IX. 20.) AB határozatra.

<sup>23</sup> Lásd a II. pontban írtakat.

<sup>24</sup> CSINK–MAYER 2012. 26.

ac) A belső szervezeti, hatásköri kérdésekre vonatkozó rendeletek egy része az önálló szabályozó szerv elnökének helyettesítését szabályozza a rendeletek kiadása során.<sup>30</sup> Más rendeletek a szervezeten belül adományozható kitüntetésekre, elismerő címekre vonatkoznak.<sup>31</sup>

ad) Hatósági eljárási és anyagi jogi szabályok főleg az NMHH rendeletek körében fordulnak elő, pl. a frekvenciák elosztása, üzletszabályzatokra vonatkozó szabályok megállapítása vagy a számhordozás kapcsán.<sup>32</sup>

A már nem létező PSZÁF-ra vonatkozó szabályozásban azonban találunk olyan rendeletalkotási felhatalmazást, amely nem ennyire egyértelmű. A már hatálytalan PSZÁFtv.-ben szereplő felhatalmazó rendelkezés szerint „[f]elhatalmazást kap a Felügyelet elnöke, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer biztonságos működése érdekében az érintett tevékenység folytatására jogosult valamenyny, a 4. §-ban meghatározott törvények hatálya alá tartozó személyre és szervezetre kiterjedően határozott időre, de legfeljebb kilencven napra egyes, a 4. §-ban meghatározott törvények hatálya alá tartozó tevékenységek végzését, e tevékenységek körébe tartozó szolgáltatások nyújtását, ügyletek kötését, termékek forgalmazását rendeletben tiltsa meg, korlátozza vagy feltételekhez kösse”.<sup>33</sup>

Látható, hogy ezzel a felhatalmazó szabállyal a törvény igen széles mérlegelési jogot biztosított a PSZÁF elnökének, hiszen azt, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer biztonságos működése érdekében szükség van-e a tiltásra, korlátozásra vagy feltétel meghatározására, ő maga állapítja meg. Így lényegében egyedül dönti el, hogy alkot-e rendeletet vagy sem. Igaz, a további rendelkezések<sup>34</sup> szempontokat adnak a biztonságosság követelményének tartalommal való kitöltéséhez (pl. a jelentős kockázat fogalmának meghatározásával), illetve további garanciákat írnak elő, pl. alkalmassági-szükségességi követelményt állítanak fel, illetve előírják, hogy a rendelet kiadásáról és annak indokairól a Kormányt előzetesen tájékoztatni kell.

Érdemes kitérni arra, hogy az előző, már szintén hatálytalan PSZÁFtv.<sup>35</sup> szintén szabályozta ezt a hatáskört, de nem rendelet, hanem határozat formájában (bár a szabály nem mondta ki, de nyilvánvalóan hatósági határozatról volt szó). Alkotmányjogi szempontból – az azonos tartalom ellenére – mindenképpen különbség, hogy a rendelet mindenkire nézve kötelező, míg a határozat csak azokra, akiket címzettként kifejezetten megjelöl.

Továbbá a rendelet mint jogszabály nyilvános (megjelenik a Magyar Közlönyben), ezzel szemben a határozat csak akkor, ha a közzétételről külön rendelkeztek.<sup>36</sup> És ami az érintettek jogait legközvetlenebbül érinti: a határozat ellen lehetséges jogorvoslat, míg a rendelet mint jogszabály ellen nincs (hacsak az alkotmánybírói felülvizsgálat lehetőségét nem tekintjük annak). Tartalmilag vizsgálva a döntést nem egyértelmű, hogy egyedi vagy normatív jellegű, hiszen a címzetti kör nyitott, de a kötelezettség csak meghatározott időre szól. Ugyanakkor az érintettek jogainak védelme, esetleges jog- vagy érdeksérelemeinek orvoslása egyedi döntés esetében nyilvánvalóan egyszerűbb.

b) A demokratikus legitimitáció keretén belül a *rendeletek előkészítésében való részvétel* csak korlátozottan érvényesül. A Jat. nem tartalmaz erre vonatkozó szabályokat, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény hatálya pedig az önálló szabályozó szervekre nem terjed ki. Ebből következően legfeljebb az önálló szabályozó szervekre vonatkozó külön törvényi szabályozás tartalmazhat olyan előírásokat, amelyek kötelezővé teszik az érdekeltek bevonását a rendeletek előkészítésébe. Jelenleg az NMHH működését szabályozó Mttv. rendszeresíti a nyilvános meghallgatás jogintézményét, amelynek értelmében az NMHH a médiaigazgatást érintő jogszabályok előkészítésével kapcsolatos szakmai álláspontok és vélemények megismerése céljából „– a médiaszolgáltatók, kiegészítő mediaszolgáltatást nyújtók, sajtóterméket kiadók, műsorterjesztők, közvetítő szolgáltatók, szakmai önszabályozó szervezetek, érintett civil szervezetek és mások meghívása mellett – nyilvános meghallgatást tart”.<sup>37</sup> Ha az Mttv. ezt előírja, ez kötelessége a hatóságnak, egyébként csak akkor, ha szükséges és indokolt.<sup>38</sup> A hatályos Mttv.-ben jelenleg nincs ilyen kötelezettséget előíró szabály.

c) A *jogorvoslat* követelményének megítélése egyszerű, mivel jogszabályról van szó, amelynek esetében nincs az egyedi hatósági döntések esetében megszokott jogorvoslat, ide nem értve az alkotmánybírói felülvizsgálatot.

## VI. Konklúzió

Az első önálló szabályozó szervi rendeletalkotási hatáskör intézményesítését a PSZÁF esetében a jogalkotó azzal indokolta, hogy ez szükséges a piaci viszonyokra való rugalmas reagáláshoz, hiszen a PSZÁF „*érzékeli elsőként azokat a piaci zavarokat, amelyekre a megfelelő szabályozás gyors megteremtésével reagálni tud*”. Ez összefügg azzal, hogy létrejönnek az az európai uniós szintű felügyeleti hatóságok, amelyek kötelező erejű technikai standardokat dolgoznak ki (Európai Bankfelügyeleti Hatóság, Európai Biztosítási és Foglalkoztatási Nyugdíj-felügyeleti Hatóság és Európai Értékpapír-piaci

<sup>30</sup> Pl. 3/2013. (VIII. 7.) MEKH rendelet a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökének a rendelet kiadásában való helyettesítéséről. A helyettesítést az Alaptörvény 23. § (4) bekezdése lehetővé teszi.

<sup>31</sup> Pl. 8/2014. (X. 27.) NMHH rendelet a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke által alapított elismerésekről és adományozásokról.

<sup>32</sup> Pl. 15/2012. (XII. 29.) NMHH rendelet a nemzeti frekvenciafelosztás megállapításáról.

<sup>33</sup> PSZÁFtv. 117. § (2) bekezdés

<sup>34</sup> Uo. (3)-(6) bekezdés

<sup>35</sup> A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény 44/C. §

<sup>36</sup> Uo. (5) bekezdés

<sup>37</sup> Mttv. 157–158. §

<sup>38</sup> Uo.

Felügyeleti Hatóság). E standardokat, iránymutatásokat és ajánlásokat a tagállami szerveknek kell végrehajtaniuk, illetve átültetniük, ehhez pedig egyfajta rugalmasság szükséges.<sup>39</sup>

Ezek az érvek a globális pénzügyi válság időszakában különösen erőre kaptak.<sup>40</sup> Jól látható, hogy ilyen körülmények között két, az állami működéssel kapcsolatos elvárás feszül egymásnak.

Az egyik az a követelmény, amely leginkább Magyary Zoltán, a magyar közigazgatás-tudomány klasszikusa nyomán az „erős exekutíva” igényeként fogalmazható meg.<sup>41</sup> Ez a megközelítés az állam, és azon belül a közigazgatás szerepének felértékelődéséből indul ki, vagyis abból, hogy egy gazdasági világválság és az ezzel együtt járó társadalmi problémák megoldásából az államnak a korábban megszokotthoz képest jobban ki vennie a részét. Ez a megközelítés hajlamos a korábban tárgyalt alkotmányossági követelményeket – erős jogszabályi felhatalmazáshoz kötöttség, részvétel és jogorvoslat – másodlagosnak tekinteni, illetve a hatékony, a változásokhoz könnyen alkalmazkodó állami cselekvés akadályának tekinteni.<sup>42</sup>

A másik elvárás a közigazgatás joghoz kötöttségének, illetve alkotmányosságának alapelveire vezethető vissza. Ennek a tartalmát a jogállamot, illetve a jogbiztonságot szolgáló garanciák adják meg, többek között a korábban tárgyalt alkotmá-

nyossági követelmények köre, amelyek végső soron a közhatalmi döntések demokratikus legitimitációját fejezik ki. Ezek egyben a közigazgatás önkényétől való védelmet is szolgálják.<sup>43</sup>

Az vizsgált alkotmányossági követelmények közül egyértelműen a jogalkotási folyamatokban való részvétel az, amely a legkevésbé érvényesül az önálló szabályozó szervek vonatkozásában. A jogalkotásra irányadó általános szabályokban (Alaptörvény és Jat.) egyáltalán nem találunk erre vonatkozó rendelkezéseket, míg a különös szabályok között egyedül az NMHH-t szabályozó Mttv. foglalkozik ezzel a kérdéssel, és az sem túl széleskörűen. A joghoz (vagy alkotmányhoz) kötöttség elvét gyengíti továbbá az, hogy a törvényi nevesítés miatt az Alaptörvényből nem derül ki egyértelműen a jogszabály-alkotási hatáskörrel felruházott szervek köre (tény, hogy ez a miniszterek esetében is így van, ugyanakkor ezzel együtt az elv sérül). Mindezek az átláthatóság, illetve az elszámoltathatóság követelményének érvényesülését is korlátozzák. A felhatalmazottsághoz kötöttség elve, mint láttuk, alapjában nem sérül, ugyanakkor a szabályozás előzményeiben van példa ennek az ellenkezőjére. Látható tehát, hogy a szabályozásban a joghoz kötöttség mellett az „erős exekutíva” gondolata is jelen van. A két elv közötti arányok értékeléséhez a jogszabályokon túli soft law eszközök szerepének felmérésére is szükség van, amely további kutatások tárgya.”

<sup>39</sup> A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény indokolása

<sup>40</sup> Lásd erről összefoglalóan többek között: FORGÁCS IMRE: *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság*. Osiris, Budapest, 2009.

<sup>41</sup> MAGYARY ZOLTÁN: *Államéletünk válsága*. Különlenyomat az 1939. „Egyedül Vagyunk” 6. számából, különösen 7–8.

<sup>42</sup> Ennek jegyében állította Magyary a parlamentáris rendszerekkel szemben példaként az erős végrehajtó hatalmat működtető USA, Szovjetunió, Németország és Olaszország államrendszerét, tekintet nélkül ezek gyökeresen eltérő politikai hátterére és az alkotmányossághoz való viszonyuk óriási különbségeire. Lásd erre MAGYARY: i. m. és Uő: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 73–75.

<sup>43</sup> Lásd a jogszerűség és az eredményesség szembeállításáról: BIBÓ ISTVÁN: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*. <http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/54.html>