

HULKÓ GÁBOR – KÁLMÁN JÁNOS – LAPSÁNSZKY ANDRÁS

Autonóm jogállású központi közigazgatási szervek vezetőinek megbízatására vonatkozó szabályozás Magyarországon, a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában

ABSTRACT

The aim of the study is to compare the rules on the appointment of the heads of autonomous central public administrations in Hungary, the Czech Republic and Slovakia. In particular, the research examines the transparency of the appointments and the independence from political influence. The common historical and geopolitical situation of the three countries, as well as their membership of the EU, results in similar legal and regulatory frameworks, which justifies the comparison. The results will help to understand how autonomy and the rules for appointing leaders affect the functioning and effectiveness of public administration systems.

Keywords: autonomy ■ independent authorities ■ public service
■ central public administration

I. BEVEZETÉS

A tanulmány célja, hogy összehasonlítsa az autonóm jogállású központi közigazgatási szervek vezetőinek kinevezésére vonatkozó szabályozást Magyarországon, Csehországban és Szlovákiában. Az autonóm központi közigazgatási szervek különleges státusza és a politikai függetlenség biztosításának szükségessége különösen releváns téma a közép-európai régióban, ahol a történelmi, geopolitikai és kulturális tényezők jelentős hatással vannak a közigazgatási rendszerek kialakulására és működésére.

Az autonóm jogállású központi közigazgatási szervek vezetőinek kinevezésére vonatkozó szabályozás elemzését és összehasonlítását a fent kiemelt országok tekintetében több szempont is indokolja. Egyrészt Magyarország, Csehország és Szlovákia közös történelmi múltja a Habsburg Birodalom részeként, majd a kommunista blokk tagjaiként alapot

ad az összehasonlításra. A közös történelmi tapasztalatok hasonló politikai és közigazgatási struktúrákat eredményeztek, amelyek befolyásolják a jelenlegi közigazgatási rendszereket. Másrészt, a három ország földrajzilag is közel helyezkedik el egymáshoz, és közös geopolitikai kihívásokkal néznek szembe. Ez a földrajzi közelség és a közös geopolitikai helyzet hasonló közigazgatási megoldásokat és kihívásokat eredményezhet. Harmadrészt, mindhárom ország az Európai Unió tagja, ami azt jelenti, hogy hasonló jogi és szabályozási keretek között működnek. Az EU-tagság jelentős hatással van a közigazgatási reformokra és az autonómia kérdésére, mivel az EU szabályozási követelményei és normái befolyásolják a tagállamok közigazgatási struktúráit és működését. Végül pedig szükséges azt az kiemelni, hogy Magyarország, Csehország és Szlovákia parlamentáris demokráciával rendelkezik, ami hasonló kormányzati struktúrákat és közigazgatási rendszereket eredményez. Az autonómia kérdései is hasonló módon merülnek fel ezekben az országokban, mivel mindhárom állam célja a politikai befolyástól mentes, független közigazgatás biztosítása. Ezen tényezők együttesen indokolják, hogy a tanulmány miért Magyarország, Csehország és Szlovákia közigazgatási rendszereit vizsgálja.

Az elemzés célja, hogy rávilágítson az autonóm jogállású központi közigazgatási szervek vezetőinek kinevezésére vonatkozó szabályozások hasonlóságaira és különbségeire, valamint, hogy megértse, a szabályozás hogyan járul hozzá a közigazgatási rendszerek hatékonyságához és függetlenségéhez.

A tanulmány először áttekinti a közigazgatási autonómiával kapcsolatos elméleti alapvetéseket. Ezt követően megvizsgálja, hogy a vezető megbízásával kapcsolatos szabályok milyen garanciát jelentenek az autonóm jogálláshoz kapcsolódóan. Az elméleti alapokat követően a tanulmány elemzi a magyar, a cseh és a szlovák szabályozást, végül pedig összefoglalja a kutatás legfontosabb eredményeit.

II. ELMÉLETI ALAPVETÉSEK

Az autonómia fogalma több jogágban – így a nemzetközi közjogban^[1] vagy az alkotmányjogban^[2] – is megjelenik, amelyre figyelemmel nem tekinthető a közigazgatási jog saját fogalmának. Az autonómia a közigazgatási jogban eredetileg a központi kormányzattól való függetlenedés eszközeként – a decentralizáció, mint szervezési elv alapjaként –, az önkormányzathoz való joggal összekapcsolódva jelent meg, a helyi önkormányzati rendszerek,^[3] valamint a szakmai (funkcionális) önkormányzatok^[4] és a közjogi személyiségű közintézetek létrejöttével.^[5]

[1] Ld. Hannum – Lillich, 1980; d'Aspremont, 2011.

[2] Ld. Möller, 2009.

[3] Ld. Fleurke – Willemse, 2004.

[4] Ld. Fazekas, 2008.

[5] Ld. Árva, 2022.

A központi közigazgatásban a végrehajtási feladatokhoz kapcsolódó autonómia, mint szervező elv csak sokkal később – az Új Közmenedzsment központi elemeként^[6] –, az OECD által széles körben támogatva került előtérbe, az 1980-as években.^[7] Az autonómiával rendelkező központi államigazgatási szervek a központi államigazgatás legsajátosabb szervei, hiszen éppen az a tulajdonság nem jellemzi őket, amely minden más államigazgatási szerv sajátja. Mégpedig az, hogy a kormány hierarchikus irányítási jogköre érvényesül felettük közvetlen vagy közvetett módon. Az autonómia (függetlenség) kétirányú, ugyanis az általuk felügyelt piaci szektorok irányában is fenn kell, hogy álljon.^[8]

A közép- és kelet-európai államok központi közigazgatásában megjelenő autonómia és az autonóm jogállású szervek meghatározásához a tanulmány áttekinti a közigazgatási autonómia általános jellemzőit, majd meghatározza a közigazgatási autonómia-típusokat és a közigazgatási autonómia jellemző tartalmát és követelményeit.

1. A közigazgatási autonómia általános jellemzői

Közigazgatási autonómiáról és függetlenségről elméleti szempontból minden esetben csak akkor beszélhetünk,^[9] ha az a kormánytól való függetlenség garantálásának szintjét jelenti, azt valósítja meg.^[10]

Szükséges kiemelni, hogy a közigazgatási szervezeti rendszerben az önállóság nem autonómiát vagy függetlenséget jelöl, hanem egyfajta szervei elkülönültséget, vagyis azt, hogy a közigazgatási szerv elkülönült szervezettel és személyi állománnyal, jogszabályban biztosított feladat- és hatáskörrel (vagyis közigazgatási jogképesseggel), valamint más közigazgatási szervekétől elkülönült gazdálkodással rendelkezik.^[11] Ugyanakkor azt is hangsúlyozni szükséges, hogy egyes közigazgatási feladatokban az utasítás kizárása, a hatáskörelvonás tilalma vagy az irányítási jog bizonyos korlátozása nem jelent közigazgatási autonómiát, hiszen ez nem a kormánytól való függetlenség garantálását, szabályozását és megvalósítását jelenti, hanem közigazgatási eljárási vagy anyagi jogi szabály, mely biztosítja, hogy egy adott feladatot szakmailag a legmegfelelőbbben és befolyásmentesen láthassa el a hatáskör címzettje.

A közigazgatási autonómia általános jellemzője, hogy sohasem adott szervezethez köthető, hanem mindig valamilyen közfeladathoz, vagyis valamely feladat- és hatáskörhöz. Ebben az értelemben a közigazgatási autonómia szek-

[6] Verhoest – Peters – Bouckaert – Verschuere, 2004.

[7] Bouckaert – Verhoest, 1999; van Thiel, 2000; Christensen – Lægread, 2007.

[8] Fazekas, 2020.

[9] Berényi, 2003, 254-264.

[10] Lapsánszky – Patyi – Takács, 2017, 138.

[11] Fazekas, 2020.

torspecifikus jelenségnek tekinthető.^[12] Ez alatt azt értjük, hogy nem egy adott szervezetnek kell biztosítani a kormánytól való függetlenséget, hanem mindig valamilyen közigazgatási feladat- és hatáskör tekintetében szükséges garantálni, kialakítani az autonómiát (persze nyilván azon szervezet számára, mely az autonómiát igénylő feladatot ellátja).^[13] Nem öncélúan, egy közigazgatási szervezet számára kell tehát garantálni a kormánytól való autonómiát. Így a „klaszszikus” vagy alkotmányjogi szervezeti autonómia a közigazgatási jogban ismeretlen fogalom, hiszen a kormány, mint a végrehajtó hatalmi ág képviselője az alkotmányjogi alapvető elvekből következően egyrészt közigazgatási szervezet-alakítási szabadsággal rendelkezik, másrészt alapesetben teljes irányítási joga van a közigazgatási szervek felett, a közigazgatási szervezeti rendszer rugalmas és hatékony működtetése érdekében. Ebből következően nincs közigazgatási jogi indoka és alapja valamilyen közigazgatási szerv számára önmagában autonómiát biztosítani a kormánytól, hanem mindig valamilyen közfeladat tartalma miatt kell megvalósítani e közfeladatot ellátó szervezet számára az autonóm működést.

Ez azt is jelenti, hogy elképzelhető és számos esetben elő is fordul (különösen az angolszász jogrendszerekben), hogy több közfeladatot ellátó közigazgatási szervezet tekintetében a függetlenség csak az autonómiát igénylő közfeladat vonatkozásában érvényesül, míg a függetlenséget nem igénylő közfeladat körében ugyanez a szervezet nem független a kormánytól. Vagyis, létezik egyazon szervezeten belüli „megosztott” autonómia, mely azt jelenti, hogy a szervezet egyik része független, másik része nem független a kormánytól. A megosztott autonómia jellemzően szervezeten belüli hatáskörmegosztással biztosítható.

A közigazgatási autonómia a megfelelő közfeladat-ellátás felelőssége, garanciái miatt sohasem jelent teljes kormányzati szintű autonómiát, illetve a hatalmi ágak szintjét elérő autonómiát. Vagyis, nem lehet felügyeleti hatáskör nélkül hagyni az autonóm közigazgatási szerveket, nehogy a közfeladat-ellátás hatékony felügyeleti hatáskörök nélkül sérüljön. Így kormányzati szinten ugyan – jellemzően – nem a kormány, de mindig van egy felügyelő állami szerv, mely az autonóm közigazgatási szervek feladatellátását, szervezeti működését, költségvetését felügyeli és ennek keretében erős beavatkozási joggal rendelkezik. Sőt általában több szerv gyakorolhat megosztottan felügyeleti hatáskört e szervek felett. Tipikus felügyeleti rendszer, hogy a parlament látja el az e szervek feletti általános felügyeletet, míg e szervek általi hatósági közfeladat-ellátás felügyeletét jogorvoslati fórumként a bíróság gyakorolja. Az autonóm közigazgatási szervek gazdálkodását pedig a számvevőszék, az alapvető jogok érvényesülését az autonóm közigazgatási szervek működése során pedig az ombudsman ellenőrizheti.

A közigazgatási autonómia sohasem feltételezi vagy jelenti önmagában a jogszabályalkotásra vonatkozó hatáskört. A közigazgatási autonómiának tehát nem feltétele a jogszabályalkotásra vonatkozó hatáskör és annak biztosítása. Ez

[12] Elgie – Mcmenamin, 2005, 533.

[13] Lapsánszky – Patyi – Takács, 2017, 100.

fordítva is igaz, vagyis egy közigazgatási szerv jogszabályalkotásra vonatkozó felhatalmazása még nem jelenti, hogy e szerv autonóm is. Természetesen számos esetben kap az autonóm közigazgatási szerv jogszabályalkotási felhatalmazást, de ez nem az autonóm jogállás feltétele, hanem azt kiegészítő, „plusz” jogkör.

A közigazgatási autonómia tartalma az adott ország szuverenitásának fontos kérdése, így országonként természetesen jelentősen változó, mégis elméleti szempontok alapján rendszerezhetők, elemezhetők közös, általánosítható alapjai, tartalmi elemei.

2. Közigazgatási autonómia-típusok

Elméleti szempontból a közigazgatás egészét, a közigazgatási szervezeti rendszert teljességét nézve a közigazgatási autonómiának és függetlenségnek tartalmi szempontból több típusa különíthető el, ezek a típusok:

- a. az alkotmányjogi alapú, szükségképpeni autonómia,
- b. a decentralizáció alapú autonómia, valamint
- c. a nem alkotmányos alapú, egyedileg biztosított autonómia.

Az első, alapvető típusba azok a közigazgatási feladatok, így e közfeladatokat ellátó szervek tartoznak, melyek alkotmányjogi alapon, a jogállami garanciák, illetve valamely alapvető jog érvényesülése miatt „szükségképpen” igényelnek autonómiát, vagyis a végrehajtó hatalom csúcsszervétől való függetlenség biztosítását. E közfeladatokat jogállami módon, „alkotmányosan” az Európai Unióban nem lehet autonómia biztosítása nélkül létrehozni. Természetesen az egyes országok közigazgatási berendezkedése alapján lehetnek különbségek e közigazgatási feladatok és közigazgatási szervek körét, valamint az autonómia tartalmát illetően, de e közfeladatoknak van egy olyan halmaza, melyek tekintetében minden jogállam biztosítani köteles – akár nemzetközi egyezményekből vagy az Európai Unió jogából is következően – a szervezeti és a tevékenységet illető autonómiát. E közfeladatok közé tartozik a gazdasági verseny igazgatása, a közbeszerzések igazgatása, az esélyegyenlőség biztosítása és a hatósági közfeladat ellátásban az alapvető jogok garantálása, a médiaigazgatás, a tudomány igazgatása, a felsőoktatás mint közszolgáltatás ellátása (egyetemi, főiskolai autonómia),^[14] valamint a közérdekű adatok és a közigazgatás által kezelt személyes adatok igazgatása.

Az egyes országok természetesen szabadon alakítják ki a fenti közfeladatokat ellátó szervezeteket, de abban nem lehet különbség, hogy e feladatokat ellátó szervezetek számára mind szervezeti értelemben, mind a tevékenységüket illetően biztosítani kell a végrehajtó hatalom csúcsszervétől való függetlenséget, a közigazgatási autonómiát.

[14] Ld. Árva, 2022.

A második alapvető autonómiatípus, mely nemzetközi vagy európai uniós szinten, illetve a közigazgatási feladat ellátását illetően nem szükségképpen, a jogállami garanciák alapján nem szükségszerűen igényel autonómiát, de ha az egyes országban szakmai vagy területi alapon az adott közfeladatot a népképviselői szerv a lakosság „önszerveződésére” vagy valamilyen önkormányzatára bízta, akkor ehhez szükségképpen kell biztosítani az autonómiát, vagyis a végrehajtó hatalom csúcsszervétől való függetlenséget. Ez azt jelenti, hogy nem feltétlenül így kell megszervezni az adott közfeladat ellátását, de ha az adott ország e közfeladatot decentralizálja, vagyis a lakosság valamilyen szerveződésére, önkormányzatára bízta (vagy szövetségi államokban a szövetségi államra), akkor ehhez mindig társulnia kell a közigazgatási autonómiának.

Az egyes államok a helyi önkormányzati igazgatás mellett szakmai alapon is „kiszervezik” (decentralizálják) a közigazgatásifeladat-ellátást, így számos közfeladatot az adott szakmát gyakorlók „önszerveződésére” – Magyarországon az ún. közttestületekre – bízta. Ehhez szintén kötelezően biztosítani kell az önkormányzati működést és ezzel az autonómiát.

A harmadik alapvető autonómiatípus nem alkotmányos alapú, hanem egyedileg biztosított. A parlament és a kormány szervezetialakítási szabadságából következően, bármely közigazgatási szerv vagy feladat ellátásához biztosíthat autonómiát, bármilyen tartalommal. E közfeladatokhoz, szervekhez társuló autonómia tehát egyedi mérlegelés alapján, egyedi módon biztosított, mely bármely közigazgatási szerv számára adható. Ebben az értelemben az autonómia biztosítása a feladatellátáshoz „nem szükségképpen”, amelyre tekintettel az autonómia meg is vonható. Egyedileg – az uniós jog által – biztosított például az autonómia a bankszektor^[15] mikroprudenciális felügyeletét ellátó hatóság vagy az elektronikus hírközlési igazgatás nemzeti szabályozó hatósága esetében.^[16]

3. A közigazgatási autonómia, a függetlenség tartalma és követelményei

A közigazgatási autonómia teljes körűen magában foglalja a szervezeti és a szakmai autonómiát.^[17] Ez összefoglalóan azt jelenti, hogy a kormány szervezeti szempontból és tevékenységeinek ellátását illetően sem avatkozhat be, nem befolyásolhatja az autonóm jogállással rendelkező közigazgatási szerv működését. E befolyásmentességet, az Európai Unió vonatkozó követelményei alapján is, az

[15] Ld. pl. az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről 4. cikk (4) bekezdés.

[16] Ld. az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1972 irányelve (2018. december 11.) az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról 6. cikk és 8. cikk.

[17] Verhoest – Peters – Bouckaert – Verschuere, 2004, 103-106.; Bersch – Fukuyama, 2023, 213-232.

autonóm szervekre és feladataira irányadó – számos garanciális elemből felépülő – jogi szabályozásnak is biztosítani, garantálni kell.

A legfontosabb garanciák az autonóm jogállás, működés biztosítékai körében:

- a. A feladatellátás és a „függetlenség” garanciáinak, kereteinek jogi szabályozásban, a népképviselői kormányzati szerv általi rendezése.
- b. A hatóság szervezetét és működését meghatározó jogszabályokban világosan, egyértelműen szükséges rögzíteni e hatóságok jogállását, feladat- és hatásköreit, jogérvényesítési módszereit, eszközeit, eljárási mechanizmusait és azok részletes szabályait.
- c. A függetlenség legfontosabb garanciája, hogy e szervezet nem tartozik a kormány irányítási és/vagy felügyeleti jogkörébe, így nem utasítható sem szervezeti, sem szakmai szempontból.
- d. A döntéseik feletti aktus-felülvizsgálatot sem gyakorolhatja a kormány vagy a kormány irányítása alá tartozó más államigazgatási szerv.
- e. Az autonómia fontos része e szervek sajátos felelőssége a hatalommegosztás keretében és az állami feladatok független ellátásában.
- f. E szervezetek vezetőjének/vezetőinek, tagjainak, alkalmazottainak kinevezését, elmozdítását, átlátható, a szakmaiságot garantáló módon (pl. pályázat, érdekképviselői szervek bevonása, szigorú képesítési feltételek, stb.) és részletes jogi szabályozás keretében szükséges biztosítani. Fontos garancia továbbá a vezetők/testületi vezetők 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.
- g. A hatóság tagjaira vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok, amelyeknek a hatóság szakmai függetlensége szempontjából legfontosabb funkciója, hogy megalapozza a hatóság tagjainak objektív, „külső” befolyás-mentes tevékenységét (vagyis kizárja a politikai, gazdasági, piaci szereplők és érdekképviselői szervek közvetlen befolyását, a lobbitevékenység 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 szorosán összefonódó szervezetek körében (ez utóbbi a piaci szereplőktől való függetlenség kiemelt garanciája).
- h. Szervezeti és szakmai szempontból is fontos garanciája lehet a hatóság függetlenségének a testületi vezetés és a testületi döntéshozatal.

- i. További fontos garancia az autonóm szerv pénzügyi, gazdasági és költségvetési önállósága.^[18] Itt a függetlenség legfontosabb biztosítéka, hogy a kormány által nem vonható el e szervezet anyagi alapja, nem befolyásolható a gazdálkodása, vagyis nem üresíthető ki a függetlensége gazdasági, pénzügyi, költségvetési alapon. Ebből következően, a jogi szabályozásban olyan garanciák szükségesek, melyek biztosítják, hogy a kormány ne gyakorolhasson befolyást e szervek működésére költségvetési vagy egyéb pénzügyi alapon.

III. AUTONÓM JOGÁLLÁSÚ SZERVEK VEZETŐINEK MEGBÍZATÁSÁRA VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS A MAGYAR, A CSEH ÉS A SZLOVÁK KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSÁBAN

1. A vezető megbízatására vonatkozó szabályozás, mint az autonómia garanciája

A közigazgatási szervek autonómiájának fent részletesen bemutatott, összetett – személyi, szakmai, pénzügyi – garanciákat magában foglaló rendszerének fontos eleme a vezető megbízatására vonatkozó garanciális szabályok rendszere.

A közigazgatási szervek autonómiájának biztosítása szempontjából azért kulcsfontosságú a vezetők megbízatására vonatkozó szabályozás, mivel az autonóm szerv vezetője – személyében megjelenő jellemzőiből fakadóan – jelentősen befolyásolja az adott szerv tényleges függetlenségét, hatékonyságát és a döntéshozatal integritását.

Az autonóm szerv vezetőjének kinevezésére vonatkozó, átlátható és objektív kritériumokkal egybekapcsolt eljárás szabályai, a megbízatás időtartama és a megbízatási idő lejártát megelőző megszüntetésének szűk körű szabályai biztosítják, hogy az autonóm központi közigazgatási szervek – az igazgatott ágazathoz szükséges mértékben – képesek legyenek hatáskörükben politikai vagy egyéb indokolatlan külső befolyástól mentesen dönteni, amely erősíti a közigazgatás integritását is az általuk igazgatott szakigazgatási ágazatokban.

A vezető megbízatására vonatkozó szabályozásban központi elemet képez a vezető megbízatásának keletkezése, vagyis a kinevező személyére vonatkozó szabályozás. Szorosan kapcsolódik a kinevezéshez, hogy az autonóm központi közigazgatási szerv vezetőjének személyére ki vagy milyen speciális fórum tehet javaslatot, a kinevező szerv vagy személy milyen mértékben van kötve a javaslathoz. A kinevezéshez kapcsolódó szabályozási elemek a vezető jelölt szakmai hátterére és az igazgatott ágazat szempontjából releváns szakmai és vezetői tapasztalatára vonatkozó előírások, amelyek biztosítják, hogy az igazgatott ágazat szempontjából a legalkalmasabb személyek kerülhetnek vezető pozícióba.

[18] Bezes – Jeannot, 2018, 6.

A kinevezési folyamat szigorú szabályozása korlátozhatja a politikai befolyás lehetőségét a közigazgatási döntéshozatalban, így garantálva, hogy a közigazgatási szervek működése során az objektív és szakmai szempontok domináljanak. A kinevezési folyamat átlátható szabályozása biztosítja az elszámoltathatóságot és növeli az állampolgárok bizalmát, mivel láthatóvá válik, hogy a döntéshozó pozíciókba olyan személyek kerülnek, akik a szakmai kritériumoknak megfelelően lettek kiválasztva.

Összességében a vezetők kinevezésére vonatkozó szabályozás alapvető szerepet játszik a közigazgatási szervek autonómiájának megőrzésében, az intézményi integritás és a hatékony működés elősegítésében.

A tanulmány, szervtípusoktól függetlenül, az autonóm jogállású központi közigazgatási szervek vezetőinek megbízatására vonatkozó szabályokat vizsgálja, jogösszehasonlító módszertant alkalmazva.

2. Magyarország

Magyarországon a központi államigazgatás szervtípusait, így a központi közigazgatás szervrendszerének alapvető kereteit a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.), az ún. kormány szervezeti törvény^[19] határozza meg. A Ksztv. a központi államigazgatási szervek egyik típusaként vezeti be az ún. autonóm államigazgatási szerveket. A Ksztv. a központi államigazgatási szervek másik típusaként határozza meg az ún. önálló szabályozó szerveket, amelyek azonban nem feltétlenül rendelkeznek autonóm jogállással. Az önálló szabályozó szervek autonómiája, függetlenségük tartalma és erőssége nem azonos – ellentétben az autonóm államigazgatási szervekkel –, azon szakigazgatási terület szakmai tartalmához, uniós és alkotmányos követelményeihez igazodik, amelynek ellátására az Alaptörvény e szervek létrehozatalára felhatalmazást biztosít az Országgyűlésnek.^[20]

Magyarországon autonóm államigazgatási szervnek minősül: a) a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH),^[21] b) a Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: KH),^[22] c) a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a

[19] Ld. Fazekas, 2020.

[20] Lapsánszky – Patyi – Takács, 2017, 100.

[21] A Gazdasági Versenyhivatal az elsőként létrehozott autonóm jogállású központi közigazgatási szerv Magyarországon. Az Országgyűlés hozta létre a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény elfogadásával. A Gazdasági Versenyhivatal a törvény hatályba lépésével egyidejűleg, 1991. január 1-jén kezdte meg működését. A jelenleg is hatályos versenytörvény, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) autonóm jogállását fenntartotta.

[22] A Közbeszerzési Hatóság jogelődjét, a Közbeszerzések Tanácsát az Országgyűlés 1995-ben, az első hazai közbeszerzési törvény megalkotásakor hozta létre az Országgyűlés alá rendelt szervként. A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) hatálybalépésével, 2012.

továbbiakban: NAIH),^[23] d) a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI),^[24] e) az Integritási Hatóság (a továbbiakban: IH),^[25] f) az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (a továbbiakban: EUTAF),^[26] valamint g) a Szuverenitásvédelmi Hivatal (a továbbiakban: SZVH).^[27] Autonómiával rendelkező önálló szabályozó szervnek tekinthetjük^[28] a) a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóságot (a továbbiakban: NMHH)^[29] és b) a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalt (a továbbiakban: MEKH).^[30] Az autonóm államigazgatási szerveket és az autonómiával rendelkező önálló szabályozó szerveket a továbbiakban együtt autonóm szervezeteknek nevezzük.

Az autonóm szervek esetében a szervezetalakítási jogkört az Országgyűlés gyakorolja, ugyanis az Országgyűlés – az önálló szabályozó szervek esetén kétfarmados, az autonóm államigazgatási szervek esetén egyszerű többséggel elfogadott – törvényben hozta őket létre, ami kizárja, hogy a Kormány vagy más államigazgatási szerv ilyen szervtípusba tartozó államigazgatási szervet hozzon létre, szüntessen meg, nevezzen vagy szervezzen át. Az egyes autonóm szervezet létrehozó státusztörvények meghatározzák a szervek céljait, hatásköreiket, feladataikat és a hatáskörgyakorlásuk korlátait. Az autonóm szervek általában nem az Alaptörvény előírása folytán kerülnek ilyen jogállással megszervezésre, amelyre tekintettel jellemzően nem alkotmányos jogállásúak, nem szükségképpen, hanem egyedileg biztosított autonómiával rendelkeznek. Ez alól kivétel a NAIH, az NMHH és a SZVH, amelyek létrehozását az Alaptörvény rendeli el,

január 1-jével a Közbeszerzések Tanácsa megnevezés Közbeszerzési Hatóságra módosult, a törvény ugyanakkor a szervezet korábbi autonóm jogállását változatlanul hagyta.

[23] A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) hozta létre, az adatvédelmi országgyűlési biztos mint az Országgyűlés szakosított ellenőrző szervének jogutódjaként.

[24] A Nemzeti Választási Irodát a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) hozta létre.

[25] Az Integritási Hatóság az egyik legújabb autonóm államigazgatási szerv, amelyet az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény (a továbbiakban: IHtv.) hozta létre, 2022-ben.

[26] Az EUTAF-ot az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról szóló 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet hozta létre 2010-ben. Az EUTAF eredetileg a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalból kiválva, központi hivatalként, a Kormány hierarchikus irányítási jogköre alá tartozva jött létre. Az EUTAF-ot az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi XLIV. törvény (a továbbiakban: EUTAFtv.) alakította át autonóm államigazgatási szervvé.

[27] A Szuverenitásvédelmi Hivatal a legújabb autonóm államigazgatási szerv, amelyet a nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVIII. törvény hozott létre. Az SZVH 2024-ben kezdte meg a működését.

[28] Kálmán, 2023, 111-112.

[29] A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.).

[30] A MEKH a hazai energia- és közszolgáltatási piacának szabályozó hatósága, a nemzetgazdaság stratégiai jelentőségű ágazatait felügyeli (földgázpiac, villamos-energia piac, távhőszolgáltatás, víziközmű-szolgáltatás, hulladékgyártás). A MEKH-et a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény (a továbbiakban: MEKH tv.) hozta létre.

a NAIH-nál és az SZVH-nál expressis verbis is kimondva a független jogállás követelményét.^[31] Valamint közvetetten a GVH is szükségképpen szervnek tekinthető, ugyanis az Alkotmánybíróság egyik döntésében^[32] rögzítette, hogy a GVH ugyan nem az alkotmányban szabályozott állami szerv, de sajátos jogállásának alkotmányos garanciális szerepe van.

A magyar központi államigazgatás autonóm szerveinek vezetőit jellemzően a köztársasági elnök – mint a végrehajtó hatalomtól független önálló hatalmi ág – nevezi ki. Fontos kiemelni, hogy az autonómia személyi garanciája ebben az esetben azonban viszonylagos, tekintettel arra, hogy az autonóm szervek vezetőinek kinevezésére jellemzően – a KH és az IH kivételével – javaslatot a miniszterelnök tesz. A magyar alkotmányos rendszerben a köztársasági elnök a kinevezést az autonóm államigazgatási szervek esetében semmilyen okból sem tagadhatja meg. Az önálló szabályozó szervek vezetői esetén azonban a köztársasági elnök akkor megtagadhatja a kinevezést, ha a jogszabályi feltételek hiányoznak, vagy alapos okkal arra következtet, hogy az az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné.^[33] A köztársasági elnöknek egy esetben nincs hatásköre az autonóm szerv vezetőjének kinevezésével kapcsolatban, a KH elnökét ugyanis a Közbeszerzési Tanács tagjai választják maguk közül.

Az autonóm szervek vezetőivel szemben a szabályozás szakirányú szakmai feltételeket részben meghatároz, azonban a GVH, a KH, az NVI és az SZVH esetében az elnökkel szemben a hatályos jogszabályok legfeljebb általános feltételeket támasztanak (felsőfokú végzettség, az országgyűlési képviselők választásán választható, magyar állampolgárság), azonban szakmai feltételeket nem követelnek meg.

Az autonóm szervek vezetőinek megbízási ideje változatos képet mutat, azonban valamennyi esetben túlnyúlik a kormányzati cikluson, egyes esetekben pedig több kormányzati cikluson is.

Valamennyi autonóm szerv vezetője esetén érvényesül a megbízási időn belüli központi közigazgatási beavatkozás tilalma, vagyis a vezetők megbízása nem rövidíthető meg a központi közigazgatási szervek részéről.

[31] Alaptörvény VI. cikk (4) bekezdés, IX. cikk (6) bekezdés és R. cikk (4) bekezdés.

[32] 83/2010. (X. 28.) AB határozat.

[33] Ld. Alaptörvény 9. cikk (6) bekezdés.

	GVH	KH	NAIH	NVI	IH	EUTAF	SZVH	NMHH	MEKH
Elnök ki-nevezése	A miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.	A Közbeszerzési Hatóság Tanácsa választja, kétharmados többséggel.	A miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.	A miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.	Az Állami Számvevőszék elnöke javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.	A miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.	A miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.	A miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.	A miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.
Szakmai elvárás az elnökkel szemben	nincs	nincs	van	nincs	van	van	nincs	van	van
Megbízatásának időtartama	6 év, újból kinevezhető	5 év	9 év, egyszer újból kinevezhető	9 év	6 év	5 év, újból kinevezhető	6 év	9 év	7 év, újból kinevezhető
Megbízatás idő előtti megszüntetése lehetséges-e a központi közigazgatás valamely szerve által?	nem	nem	nem	nem	nem	nem	nem	nem	nem

1. táblázat: Az autonóm szervek vezetőire vonatkozó szabályozás összefoglalása Magyarországon

(Forrás: a szerzők saját szerkesztése)

Az autonóm szervekre vonatkozó jogállási törvények a kormány alá rendelt központi államigazgatási szervekhez képest szigorúbb összeférhetetlenségi szabályokat határoznak meg az autonóm szervek vezetői és dolgozói vonatkozásában, a közigazgatás (tágabban az összes hatalmi ág) és a piaci szféra tekintetében is. Az összeférhetlenségi szabályok funkciója a szerv közigazgatáson belüli és egyúttal az igazgatott piac szereplőitől való függetlenség biztosítása.

3. Cseh Köztársaság

Csehországban az autonóm központi államigazgatási szervek meghatározottsága az általános dogmatikai fogalmi rendszerben tisztázott, mindannak ellenére, hogy a szervtípus alkotmányos vagy általános törvényi definíciója hiányzik. A független államigazgatási szervek felsorolása így az egyes szerzők megközelítésétől

függően változhat,^[34] ugyanakkor abban közmegegyezés uralkodik, hogy a cseh jogrend ismeri és használja ezt a szervei jogállási jellemzőt, azzal, hogy a függetlenségnek mindenekelőtt politikai, szervezeti és gazdasági vonatkozásait emeli ki.^[35] Dogmatikai szempontból a központi államigazgatásban a következő országos hatáskörű szervtípusok emelhetőek ki: Kormány, minisztériumok, a kormány irányítása alatt álló országos illetékességű szervek (*správní úřad s celostátní působností přímo řízené vládou*), a minisztérium irányítása alatt álló országos illetékességű szervek (*správní úřad s celostátní působností přímo řízené ministerstvem*), valamint a független közigazgatási hivatalok (*nezávislé správní úřady*).^[36] Az autonóm jogállás jellemzőit mindenekelőtt a szabályozó és felügyeleti hatóságok mutatják fel. Ezek jellemzője, hogy függetlenek más államigazgatási szervektől – jellemzően a Kormánytól is –, ebből következően nincs – közigazgatáson belüli – felettes szervük. A függetlenség követelménye elsősorban speciális tevékenységük/feladatellátásuk (szektorális jellemzőjük) kapcsán indokolt.

A cseh szabályozás alkotmányos^[37] alapjai a közigazgatás szervezetrendszeri keretszabályai kapcsán nagyon szűkszavúan fogalmaznak, egyrészt megállapítják, hogy a Kormány a végrehajtói hatalom csúcspontja, másrészt pedig, hogy minisztériumok és közigazgatási hivatalok (*správní úřad*^[38]) törvénnyel lehet létrehozni, s ugyanígy, hatáskörük szintén törvénnyel jelölhető ki. A központi államigazgatási szervek jogállásával kapcsolatban – jogforrások szempontból – egyfelől a rendszeresen módosított Cseh Szocialista Köztársaság minisztériumainak és más központi államigazgatási szerveinek létrehozásáról szóló 2/1969. sz. törvény^[39] (ún. Kompetencia-törvény), másfelől pedig az ágazati törvények emelhetők ki.^[40] A Kompetencia-törvény rögzíti azt is, hogy a központi államigazgatási szervek tevékenységére kötelező érvénnyel bírnak az alkotmányerejű törvények, törvények és kormányrendeletek. Az általános jogdogmatikai megközelítés alapján azonban a független hatóságokat létrehozó ágazati jogszabály *lex specialis*-ként viszonyulnak a Kompetencia-törvény *lex generalis* jellegű szabályozásához, tehát az adott hatóságot létrehozó státusztörvény felülírja a Kompetencia-törvény ezirányú rendelkezését.^[41]

[34] Ld. Pouperová, 2014; Handrlica, 2009; Dušan et al., 2016.

[35] Pouperová, 2014, 219-225.

[36] Dušan et al., 2016, 79.

[37] Ld. a Cseh Köztársaság Alkotmánya (Ústava České republiky), 67. és 79. cikk. Elérhető: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1> (2024.01.08.).

[38] A közigazgatási hivatal (ún. správní úřad) fogalma a cseh közigazgatástudományra jellemző sajátos megközelítési módja a közigazgatási szervezet szervezésének, felépítésének. Ld. Dušan et al., 2016, 66-68.

[39] Ld. Zákon ČNR č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky. Elérhető: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1969-2> (2024.01.08.).

[40] E helyen szükséges megjegyezni, hogy a Kompetencia-törvény sorolja fel a központi államigazgatási szerveket, azonban nem tesz különbséget a független vagy irányítás alatt álló államigazgatási szervek között, ezt ugyanis az ágazati jogszabályok teszik meg.

[41] Pouperová, 2014, 216.

A Cseh Köztársaságban autonóm jellemzőket – vagy az autonómia bizonyos fokát – az alábbi szervek mutatnak fel: a) Rádió és Televízió Közvetítési Tanács (a továbbiakban: RTKT),^[42] b) Személyes Adatvédelmi Hivatal (a továbbiakban: SZAH),^[43] c) Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH),^[44] d) Cseh Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: CSSH),^[45] e) Energetikai Szabályzó Hatóság (a továbbiakban: ESZH),^[46] f) Cseh Telekommunikációs Hatóság (a továbbiakban: CSTH),^[47] g) Nemzeti Felsőoktatási Akkreditációs Hivatal (a továbbiakban: NFAH),^[48] valamint h) a Politikai Pártok és Mozgalmak Gazdálkodásának Felügyeleti Hatósága (a továbbiakban: PPMGFH).^[49] Egyes szerzők^[50] a független hatóságok körébe sorolnak más szerveket is, úgy mint a Cseh Televízió Tanácsát^[51] vagy a Cseh Rádió Tanácsát.^[52] E szervek esetében – annak ellenére, hogy felmutatnak autonómiára utaló jeleket – azonban az a tudományos közmegegyezés uralkodik, hogy mivel e szervek nem közigazgatási hivatal (ún. *správní úřad*) formájában kerültek létrehozásra, illetve közhatalmi jogszivattyókkal sem rendelkeznek, így nem minősülnek államigazgatási – s ezen belül független államigazgatási – szerveknek.

A törvényi szabályozottság szemszögéből elmondható, hogy a fenti hatóságokat mind törvény hozza létre. A legtöbb hatóságot a Kompetencia-törvény nevezi meg, ugyanakkor jogállásukkal kapcsolatban részletszabályokat nem határoz meg. Ilyenformán tehát az adott közigazgatási szerv tevékenységének és működésének részletes szabályait speciális, ágazati törvény rendezi. Az autonóm közigazgatási szervek esetében általános jellemző, hogy a szervezetalkítási jogkört a parlament gyakorolja.^[53] A független hatóságok létrehozásának alkotmányos alapja nincs, működésük feltételeiről az adott szervezet létrehozó státusz törvény rendelkezik. A jogi szabályozásra (és a szakirodalomra is) jellemző, hogy az autonóm jogállás megjelölésére a “független” (*nezávislý*) jelzőt használja, az autonóm/autonómia kifejezések a központi államigazgatási szervek vonatkozásában nem jelennek meg.

Elméleti megközelítés szempontjából az autonóm jogállású államigazgatási szervek vonatkozásában el lehet különíteni a relatív és abszolút független jogállást, amely a kormányzattól való autonómia, függetlenség mértékére utal. A

[42] Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.

[43] Úřad pro ochranu osobních údajů.

[44] Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

[45] Český statistický úřad.

[46] Energetický regulační úřad.

[47] Český telekomunikační úřad.

[48] Národní akreditační úřad pro vysoké školství.

[49] Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

[50] Ld. Sládeček, 2013, 303; Handrlica, 2005, 239.

[51] Rada České televize.

[52] Rada Českého rozhlasu.

[53] A cseh parlament kétkamarás: Képviselőházból (Poslanecká sněmovna) és Szenátusból (Senát) áll.

válaszvonala nem teljesen éles, és a relatív függetlenséggel bíró szervek esetében is jellemző, hogy tevékenységük végzésében befolyásmentességet élveznek, hatáskörgyakorlásukban védettek. Jellemző, hogy a vezető (vagy vezető testület) kinevezésének szabályai olyanok, amelyek a kormányzat számára több lehetőséget nyújtanak a beavatkozásra.^[54] Relatív független jogállásúnak tekinthető a cseh rendszerben a GVH, a CSSH, az ESZH, a CSTH, illetve az NFAH.

A cseh szabályozás az autonóm hatóságok vonatkozásában mindenekelőtt garanciális szabályként az adott szerv tevékenységével, hatáskörgyakorlásával kapcsolatos függetlenséget deklarálja, ez kifejezetten megjelenik az egyes vizsgált státusztörvényekben. Az egyes részletszabályok vizsgálata kapcsán azonban kitérünk, hogy a jogalkotó megközelítése nem csupán a tevékenységre korlátozza a függetlenség fogalmát, hanem lényegében egy autonóm szervei jogállást biztosít. Az államigazgatásban megjelenő autonómia fogalma egyébként sem abszolút, teljes elszigeteltségben egy államigazgatási szerv sem tud működni, minden esetben vannak áthatások, viszonyrendszerek, közpolitikák vagy költségvetési megfontolások, amelyek a független döntéshozatalra valamilyen módon hatást fejthetnek ki. A hatásgyakorlás minimalizálására törekedni lehet, azonban teljesen nem szűrhető ki. A cseh szabályozás hangsúlya a tevékenységi megközelítésen van, azaz az autonóm hatóságok esetében mindenekelőtt azok független hatáskörgyakorlását deklarálja-garantálja, nem pedig a szervei-szervezeti autonóm jogállást, mint olyat.

A vezetői struktúrákban gyakran megjelenik a testületi forma alkalmazása, amelynek nagy előnye, hogy szélesebb társadalmi participációt és nagyobb átláthatóságot tesz lehetővé. Hátránya lehet azonban a munkaszervezés nagyfokú koordinációjának igénye és az ebből következő, lassabb ügymenet. Egyes helyeken a testületi formát rotációs választási rendszer egészíti ki, azaz bizonyos időszakonként csupán egy része van újraválasztva az adott testületi szervnek, amely hosszútávon is lehetőséget biztosít egy – politikai és társadalmi részvétel szempontjából is – diverzifikáltabb testület kialakítására. Relatív független jogállású szervek esetén a Kormány valójában meghatározó befolyást gyakorol a vezető személyének kinevezésében.

A vezetővel (vagy vezető testület tagjaival) szembeni végzettségi és szakmai követelmény tulajdonképpen a cseh rendszer egy általános, standard elemének mondható, amely egyértelműen hozzájárul az autonóm működés biztosításához. E feltételek rendszerében megjelenik a negatív szakmai követelmény is (PPMGFH), ahol az elnök és a tanács tagjaival szemben elvárás, hogy választott politikai tisztséget a kinevezést megelőzően ne lássanak el.

Az autonóm szervek vezetőinek megbízási ideje alapvetően hasonló, valamennyi esetben túlnyúlik a kormányzati cikluson. Sajátos a CSSH vezetője, aki a megbízását annak visszavonásáig, vagyis határozatlan időre látja el.

A vezető visszahívására tételesen meghatározott okokból kerülhet sor, a visszahívást indokolni kell. Ezen okok közé jellemzően a vezető tisztségviselő

[54] Sládeček, 2019, 159-161.

törvénytörtő magatartása vagy tiszttségének hosszabb ideig történő el nem látása tartozik jellemzően, így ezek nem szubjektív (pl. bizalomvesztés) döntések, hanem az indokoknak objektívan igazolhatónak kell lenniük. Ez a szabály a CSSH esetében kerül áttörésre, amely vezetőjének nincs meghatározott megbízási időtartama, és visszahívására a Köztársasági Elnök által kerül sor, a Kormány javaslatára. Tekintettel azonban arra, hogy a Köztársasági Elnök közreműködése a kinevezés és visszahívás vonatkozásában protokolláris,^[55] így a tulajdonképeni visszahívási jogkört a Kormány gyakorolja a CSSH vezetője esetében. Ezzel az egy kivétellel, valamennyi független szerv vezetője vagy vezető testülete esetén érvényesül a megbízási időn belüli központi közigazgatási beavatkozás tilalma, vagyis a vezetők megbízása nem rövidíthető meg önkényesen a központi közigazgatás (államigazgatás) részéről.

	RTKT	SZAH	GVH	CSSH	ESZH	CSTH	NFAH	PPMGFH
Elnök kinevezése	A Tanács választja saját soraiból. A Tanács tagjait a Képviselőház választja (a parlament alsóháza).	A Köztársasági elnök nevezi ki a Szenátus (a parlament felsőháza) javaslatának alapján.	A Köztársasági elnök nevezi ki a Kormány javaslatára.	A Köztársasági elnök nevezi ki a Kormány javaslatára.	A tanács tagjait és elnökét a miniszter javaslatára a Kormány nevezi ki.	A tanács tagjait és elnökét a miniszter javaslatára a Kormány nevezi ki.	Az elnökét és a tanács tagjait a Kormány nevezi ki.	A Köztársasági elnök nevezi ki (és hívja vissza), a Képviselőház (alsóház) és a Szenátus (felsőház) által javasolt 1-1 jelöltből választva. A tanács tagjait a Köztársasági Elnök nevezi ki a Szenátus javaslatára alapján.
Szakmai vagy egyéb elvárások az elnökkel szemben	Nincs. Az általános elvárások (pl. büntetlen előélet, 25 életév betöltése) minden tanácstaggal szemben érvényesülnek.	Van. Felsőfokú jogi vagy informatikai végzettség; angol, német vagy francia nyelvtudás; legalább 5 év szakmai tapasztalat - a jogi vagy informatikai végzettség hiánya kiváltható 10 év szakmai tapasztalattal; 40. életév betöltése.	Van. Felsőfokú végzettség; 10 év szakmai tapasztalat jogi vagy közgazdasági területen; 40. életév betöltése.	Nincs.	Van. Minden tanácstaggal szemben érvényesül. Legalább 7 év szakmai tapasztalat az energetikai ágazatban (ebből legalább 3 év vezetői tapasztalat); felsősokú végzettség; az energetikai ágazat elismert és tapasztalt személyisége.	Van. Minden tanácstaggal szemben érvényesül. Legalább 5 év szakmai tapasztalat (telekommunikáció, jog vagy közgazdaságtan területén); felsőfokú végzettség.	Nincs. Az elnök személyét konzultálni kell az egyetemek képviselőivel. A tanács tagjainak kinevezésekor figyelembe veszik akadémiai és felsőoktatási tapasztalataikat.	Van. Az elnökkel és a tanácstagokkal szemben is szabályok érvényesülnek. Felsőfokú végzettség; a kinevezést megelőző 3 évben (2 a tanácstagok esetén) nem volt tagja politikai pártnak illetve nem töltött be parlamenti képviselői vagy szenátori, európai parlamenti, megyei önkormányzat képviselő-testületi (illetve prágai városi képviselőtestületi) tisztséget.

[55] Ld. Sládeček, 2019, 160-161.

Megbízatásának időtartama	6 év; egy alkalommal újból megválasztható.	5 év; egy alkalommal újból kinevezhető.	6 év; egy alkalommal újból kinevezhető.	Nincs időkorlát, visszahívásig tölti be tisztségét.	5 év; egy alkalommal újból kinevezhető; rotációs rendszer (évente 1 új tag).	5 év; egy alkalommal újból kinevezhető; rotációs rendszer (évente 1 új tag).	6 év; egy alkalommal újból kinevezhető.	Az elnök megbízatása 6 év, egy alkalommal újból kinevezhető. A tanács tagjának megbízatása 6 év; egy alkalommal újból kinevezhető.
Megbízatás idő előtti megszűntetése lehetséges-e a központi közigazgatás valamely szerve által?	Nem.	Nem.	Nem.	Igen. A Kormány javaslatára a Köztársasági Elnök hívja vissza, akinek a közreműködése formális.	Korlátozottan. ^[56] A miniszter javaslatára a Kormány hívja vissza, tételesen meghatározott okokból.	Korlátozottan. ^[57] A miniszter javaslatára a Kormány hívja vissza, tételesen meghatározott okokból.	Korlátozottan. ^[58] Tételesen meghatározott okokból lehetséges.	Nem.

2. táblázat: Az autonóm szervek vezetőire vonatkozó szabályozás összefoglalása a Cseh Köztársaságban. (Forrás: a szerzők saját szerkesztése)

Az összeférhetetlenségi szabályok vizsgálata kapcsán megállapítható, hogy kisebb-nagyobb eltérésekkel ugyanazt a mintázatot követik: a független hatóságok vezetőivel vagy vezető testületeivel szemben szigorú összeférhetlenségi szabályok állnak fenn, amelyek más, közhatalmat gyakorló szervben vállalt tisztséget zárnak ki (ezek lehetnek más közigazgatási szervek, bíróságok vagy egyéb állami szerveknél betöltött jogviszony). Az összeférhetlenségi szabályok továbbá jellemzően kizárják a gazdasági-vállalkozási tevékenység végzését is – ez különösen jellemző azon hatóságok esetében, amelyek valamely gazdaságigazgatási ágazat felügyeletéért felelnek. Az összeférhetlenségi szabályok alól kivétel a tudományos, pedagógiai, irodalmi, újságírói és művészeti tevékenységet folytatása, feltéve, hogy ezzel nem veszélyeztetik az adott hatóság tevékenységének függetlenségét.

[56] Visszahívásra tételesen meghatározott okokból kerülhet sor, tulajdonképpen a tanács tag törvénysértő magatartása (pl. utasítást fogad el, összeférhetetlen) vagy tisztségének el nem látása (6 hónap inaktivitás) alapján.

[57] Visszahívásra tételesen meghatározott okokból kerülhet sor, tulajdonképpen a tanács tag törvénysértő magatartása (pl. ismételt súlyos kötelezettségzegés; már nem teljesíti a kinevezés feltételeit) vagy tisztségének el nem látása (6 hónap inaktivitás) alapján.

[58] A Kormány felmentheti a tanács tagját, ha az indoklás nélkül 6 hónapon keresztül nélkül nem látja el feladatát, vagy ha olyan cselekményt követett el, amellyel veszélyeztetni hivatal függetlenségét.

4. Szlovák Köztársaság

A Szlovák Köztársaságban a központi államigazgatási szervek rendszere nem egységes, az egyes szervek, szervtípusok közt jelentős különbségek mutatkoznak. Ezen belül a jogi szabályozás szempontjából két csoport különíthető el: a központi államigazgatás szervei (*ústredný orgán štátnej správy*) – ide tartoznak a) a minisztériumok, illetve a b) központi államigazgatás egyéb szervei, amelyek egyes esetekben mutatnak fel függetlenségi/autonómia jellemzőket; valamint az országos hatáskörű államigazgatási szervek (*orgán štátnej správy s celorepublikovou pôsobnosťou*).^[59] Ez utóbbiba sorolhatóak: a) a szabályozó és felügyeleti (regulációs) hatóságok, b) a dekoncentrált hatóságok,^[60] valamint c) az ellenőrző hatóságok.^[61] Az autonóm jogállás jellemzőit mindenekelőtt a szabályozó és felügyeleti (regulációs) hatóságok mutatják fel. A szabályozó és felügyeleti hatóságok jellemzője, hogy függetlenek más államigazgatási szervektől, tevékenységükön belül jellemzően a kormánytól is. Ebből következik, hogy az államigazgatás szervezeti struktúráján belül nincs felettes szervük. A függetlenség követelménye abból adódik, hogy tevékenységük olyan szabályozási területeket érint, amelyek nem lehetnek politikai befolyás alatt (pl. a hálózati iparágak szabályozása, a személyes adatok védelme). E csoport létrehozását elsősorban az Európai Unió jogának a Szlovák Köztársaság jogrendjébe való átültetésének szükségessége indokolta a csatlakozás előtti szakaszban, mivel az Európai Unió joga előírta a függetlenség követelményét néhány ilyen szervvel szemben.

Összegezve tehát, autonóm jellemzőket a központi államigazgatás egyes szervei, valamint a szabályozó és felügyeleti (regulációs) hatóságok mutatnak fel. Az autonóm államigazgatási szerv általános típusát (fogalmát) a szlovák szabályozás nem ismeri, ezt a jogállástípust gyűjtőfogalomként nem használja.

A Szlovák Köztársaság Alkotmánya^[62] az államigazgatási szervrendszer kapcsán csupán minimális szabályokat tartalmaz, amelyek értelmében a központi államigazgatási szerveket és a helyi államigazgatási szerveket törvény hozza létre,^[63] illetve a minisztériumok és más államigazgatási szervek törvényi felhatalmazás alapján, törvény keretei között általánosan kötelező érvényű jogszabályokat (azaz normatív közigazgatási aktusokat) adhatnak ki.^[64] A szabályozás törvényi szintjét egyfelől a kormány által végzett tevékenységek szervezéséről

[59] Berčíková – Berčík – Búšik, 2008, 9-13.

[60] A dekoncentrált hatóságok jogállásának központi eleme, hogy egy minisztérium vagy más központi államigazgatási szerv hatásköre egy részének szétválasztása és egy külön szervezethez csatolása (azaz dekoncentráció), eredményeként jönnek létre. Főszabály szerint így van felettes szervük. Ld. Tekeli, 2020.

[61] A hatóságoknak ezt a csoportját az jellemzi, hogy hatáskörük a közigazgatás egy adott területére vonatkozó szakigazgatási felügyelet gyakorlására összpontosít. Ezek általában olyan szervek, amelyek egy minisztérium vagy más központi államigazgatási szerv irányítása alá tartoznak. Ld. Tekeli, 2020.

[62] Ld. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (a továbbiakban: Szlovák Alkotmány).

[63] Ld. Szlovák Alkotmány 122. cikk.

[64] Ld. Szlovák Alkotmány 123. cikk.

és a központi államigazgatás szervezetéről szóló 575/2001 sz. törvény,^[65] másfelől pedig az ágazati törvények jelentik.

A Szlovák Köztársaságban autonóm jellemzőkkel – vagy az autonómia bizonyos fokával – nagy számban rendelkeznek központi államigazgatási szervek. Ilyen szervnek tekinthető: a) a Monopóliumellenes Hivatal (a továbbiakban: MH),^[66] b) a Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: SH),^[67] c) a Nemzetbiztonsági Hivatal (a továbbiakban: NBH),^[68] d) a Közbeszerzési Hivatal (a továbbiakban: KH)^[69] [az a)-d) pontban megjelölt szervek a központi államigazgatás egyéb szerveinek minősülnek], e) a Személyes Adatvédelmi Hatóság (a továbbiakban: SZAH),^[70] f) az Egészségügyi Felügyeleti Hatóság (a továbbiakban: EFH),^[71] g) a Hálózati Iparágak Szabályozási Hatósága (a továbbiakban: HISZH),^[72] h) a Mediális Szolgáltatások Tanácsa (a továbbiakban: MSZT),^[73] i) az Elektronikus Hírközlési és Postai Szolgáltatások Hatósága (a továbbiakban: EHPSZH),^[74] j) a Közlekedési Hatóság (a továbbiakban: KöH),^[75] k) az Auditfelügyeleti Hatóság (a továbbiakban: AFH),^[76] l) a Bejelentővédelmi (Whistleblower) Hatóság (a továbbiakban: BvH),^[77] valamint m) az Állami Választási- és Pártfinanszírozás-ellenőrzési Bizottság (a továbbiakban: ÁVPeB).^[78]

E szervek esetében általános jellemző, hogy a szervezetalakítási jogkört a jogalkotó Nemzeti Tanács (*Národná rada Slovenskej republiky*) gyakorolja, konstituálásuknak alkotmányos alapja nincs, létrehozásuk és működésük feltételeiről az adott szervet létrehozó státusztörvény rendelkezik. A jogi szabályozásra (és a szakirodalomra is) jellemző, hogy az autonóm jogállás megjelölésére a “független” (*nezávislý*) jelzőt használja, az autonóm/autonómia kifejezések a központi államigazgatási szervek vonatkozásában nem jelennek meg.

A szlovák szabályozásban jól megfigyelhető a független hatóságok történeti fejlődése: a korábban létrehozott hatóságok (pl. NBH) törvényi szintű autonómiadeklarációja hiányzik, az újabb konstituálású független hatóságok esetén az autonómiadeklaráció a normatív szövegben kifejezetten rendezett. A független jellemzőkkel bíró hatóságok számából is látható, hogy a szlovák jogalkotó erősen preferálja ezt a megszervezési módot. A szlovák közigazgatási rendszerben

[65] Ld. Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.

[66] Protimonopolný úrad Slovenskej republiky.

[67] Štatistický úrad Slovenskej republiky.

[68] Národný bezpečnostný úradu.

[69] Úrad pre verejné obstarávanie.

[70] Úrad na ochranu osobných údajov.

[71] Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou.

[72] Úrad pre reguláciu sietových odvetví.

[73] Rada pre mediálne služby.

[74] Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb.

[75] Dopravný úrad.

[76] Úrad pre dohľad nad výkonom auditu.

[77] Úrad na ochranu oznamovateľov.

[78] Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán.

megjelennek olyan hatóságok, amelyek teljes autonómiával bírnak^[79] – szervezet, tevékenység és költségvetés szempontjából is –, s vannak olyanok, amelyekben az autonómia csupán egy bizonyos tevékenység (vagy tevékenységcsoport) vonatkozásában jelenik meg. Jellemző azonban még e szervek esetén is (pl. KöH, AFH), hogy a vezető visszahívására csupán tételesen meghatározott okokból kerülhet sor, ezzel is csökkentve a mindennapi politika áthallásait az adott szerv működésébe. Ez a megoldás így egy erős autonómiakonstrukciót jelent, amely biztosítani tudja, hogy e szervek a politikai behatásoktól független módon végezzék tevékenységüket.

Valamennyi, autonómiával rendelkező hatóságot törvény hozza létre. Egyes esetekben ez maga a kormány által végzett tevékenységek szervezéséről és a központi államigazgatás szervezetéről szóló törvény (MH, SH, NBH, KH), más esetekben pedig ágazati törvény. Valamennyi szerv esetén rögzíthető, hogy az adott közigazgatási szerv tevékenységének és működésének részletes szabályait speciális, ágazati törvény rendezi.

A kinevezési jogkörök vizsgálata kapcsán több esetben megjelenik, hogy a kinevezést a Köztársasági Elnök vagy a Nemzeti Tanács aktusa véglegesíti. A szlovák alkotmányos rendszerben a Köztársasági Elnök a kinevezést csupán akkor tagadhatja meg, ha a kinevezés jogszabályba ütköző lenne (pl. olyan jelöltre érkezik javaslat, amelyik nem teljesíti a szakmai felételeket), mérlegelési jogkörrel nem bír. A Nemzeti Tanács választása esetén annak diszkrecionális jogköre jóval tágabb, ugyanis megeshet, hogy az adott jelölt a törvényi feltételek teljesítése esetén sem kapja meg a döntéshozatalhoz (azaz a megválasztáshoz) szükséges szavazati arányt.

Jellemző, hogy a legtöbb szerv esetében végzettségi és szakmai gyakorlati alkalmassági feltételek teljesítését is előírja a jogszabály. Ez utóbbi nagyban hozzájárul egy adott közigazgatási szerv behatásmentes hatáskörgyakorlásához, azaz így ez a szabályozási konstrukció kifejezetten pozitívan értékelhető. A végzettségi, szakmai feltételek teljesítésének egy különös fajtája a negatív szakmai feltétel, amely azt írja elő, hogy a vezető nem látott el bizonyos tisztséget, feladatot a kinevezését megelőző időszakban (pl. BvH).

Valamennyi független szerv vezetője vagy vezetőtestülete esetén érvényesül a megbízási időn belüli központi közigazgatási beavatkozás tilalma, vagyis a vezetők megbízatása nem rövidíthető meg önkényesen a központi közigazgatás (államigazgatás) részéről. Egy kivétellel (ÁVPeB) érvényes, hogy megbízási idejük túlnyúlik az adott négyéves választási időszakon.

[79] A közigazgatási szervek teljes függetlensége egy elméleti konstrukció, az államszervezet mindennapi működésében abszolút függetlenség nem képzelhető el. Ha más vonatkozásban nem is, de minden autonóm jogállású szerv függő viszonyban van az állami költségvetéstől; s mivel az állami költségvetés elfogadása arra az országgyűlésre (parlamentre) van bízva, amelyben többséggel bír az aktuális kormányzat, így közvetve a mindenkorai kormánynak van lehetősége költségvetési eszközök révén függőségi viszonyok kialakítására az autonóm jogállású szervek irányába is.

Tekintettel arra, hogy az összes, független tevékenységgel (vagy jogállással) bíró központi államigazgatási szerv státusztörvénye egyszerű törvény – nem pedig alkotmányerejű törvény, amely elfogadásához magasabb szavazati arány szükséges a szlovák parlamentben –, fennáll annak a lehetősége, hogy e szabályok egyszerűen megváltoztathatók. Ilyen esetre került sor például az EFH esetében 2024-ben,^[80] ahol a kinevezés és visszahívás eredeti rendszerét – amelyben a hatóság elnökét a Köztársasági Elnök nevezte ki a Nemzeti Tanács által jóváhagyott Kormányjavaslat alapján – váltotta fel egy új rendszer, amelyben a miniszter javaslatára a Kormány nevezheti ki és hívja vissza. Ráadásul – ezzel együtt – a 2024. év eleji új szabályozásba bekerült egy új visszahívási ok is, amely értelmében a hatóság vezetője visszahívható, ha nyomós okok merülnek fel, amelyek kétségeket ébresztenek vagy ébreszthetnek személyes, erkölcsi vagy szakmai alkalmasságát illetően.^[81] Ez az ok lényegében lehetőséget teremt arra, hogy a hatóság vezetője elmozdításra kerüljön abban az esetben is, ha magatartása kétséget ébreszthet, ami gyakorlatilag a bizalomvesztés szubjektív kategóriájaként értelmezhető. A szabályozás értelmében került visszahívásra 2024. év elején a hatóság vezetője, akinek tisztségét egyébként 2026-ig kellett volna betöltenie.^[82] Összességében viszont még így is kijelenthető, hogy a vezetői kinevezési és visszahívási szabályok magas szintű autonómia-feltételeket biztosítanak a független államigazgatási szervek működéshez.

[80] Ld. a kormányzati tevékenységek szervezéséről és a központi államigazgatás szervezetéről szóló, módosított és egyes törvényeket kiegészítő 575/2001. sz. törvény módosításáról szóló 7/2024 sz. törvény (zákon č. 7/2024 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony), <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2024/7/20240201.html> (2024.02.09.) E törvénymódosítás a Statisztikai Hivatal vezetőjének kinevezési szabályait érintette még hasonló módon.

[81] Existujú iné závažné dôvody, najmä v prípade konania, ktoré vyvoláva alebo je spôsobilé vyvolať pochybnosti o osobnostných, morálnych alebo odborných predpokladoch na výkon jeho funkcie. 22. § (2) bek. Az egészségbiztosító társaságokról és az egészségügyi felügyeletről szóló törvény

[82] Dolinková odvolala úradníčku Bláhovú. Tá tvrdí, že stojí v ceste tomu, aby si Penta vyplatila zisk 176 miliónov eur. Elérhető: <https://standard.sk/560770/dolinkova-odvolala-uradnicku-blahovu-ta-tvrdi-ze-stoji-v-ceste-tomu-aby-si-penta-vyplatila-zisk-176-milionov-eur> (2024.02.09).

	MH	SH	NBH	KH	SZAH	EFH	HISZH	
Elnök kinevezése	A köztársasági elnök nevezi ki, nyilvános pályázat alapján.	A kormány nevezi ki.	A Nemzeti Tanács választja kormány javaslatára.	A Nemzeti Tanács választja kormány javaslatára, pályázat alapján.	A Nemzeti Tanács választja kormány javaslatára.	A kormány nevezi ki, a miniszter javaslatára.	A kormány nevezi ki.	
Szakmai vagy egyéb elvárás az elnökkel szemben	Van. Felsőfokú végzettség; 30. életév betöltése.	Nincs.	Van. Szigorú és speciális szabályrendszer; életkori szabály.	Van. Felsőfokú végzettség, 5 év szakmai gyakorlat, aktív idegennyelvismeret.	Van. Felsőfokú végzettség, 2 év szakmai gyakorlat.	Van. Felsőfokú végzettség, 7 év szakmai gyakorlat (ebből legalább 2 év vezetői, tudományos vagy pedagógiai tapasztalat).	Van. Különleges végzettség, 10 év szakmai gyakorlat (ebből legalább 5 év vezetői tapasztalat).	
Megbízásának időtartama	5 év; egy alkalommal újból kinevezhető.	5 év; egy alkalommal újból kinevezhető.	7 év; egy alkalommal újból megválasztható.	5 év; egy alkalommal újból kinevezhető.	5 év; egy alkalommal újból kinevezhető.	5 év; egy alkalommal újból kinevezhető.	6 év; egy alkalommal újból kinevezhető.	
Megbízás idő előtti megszüntetése lehetséges-e a központi közigazgatás valamely szerve által?	Nem.	Igen.	Nem.	Nem.	Nem.	Igen.	Nem.	

	MSZT	EHPSSH	KöH	AF	BH	ÁVPeB
	A Nemzeti Tanács választja, nyilvános meghallgatás alapján. A jelöltekre javaslatot szakmai és civil szervezetek illetve egyházak tehetnek.	A Nemzeti Tanács választja kormány javaslatára.	A miniszter javaslatára a kormány nevezi ki.	A miniszter nevezi ki a Tanács 4 tagját, amelyből 2 tagra a nemzeti bank tesz javaslatot.	A Nemzeti Tanács választja kormány javaslatára.	10 tagot azok a politikai pártok delegálnak, amelyek a választásokon parlamenti képvisellel rendelkeznek - arányosan; 1-1 tagot delegál az Alkotmánybíróság, Legfelsőbb Közigazgatási bíróság, főügyész és az Állami Számvevőszék.
	Nincs.	Nincs.	Nincs.	Van. Felsőfokú végzettség, 5 év szakmai gyakorlat (amelyből legalább 2 év vezetői, tudományos vagy pedagógiai tapasztalat) és jó hírnév.	Van. Felsőfokú végzettség, illetve egyéb feltételek (pl. az elmúlt 5 évben nem láttott el vezető közigazgatási tisztséget).	Van. Felsőfokú végzettség; 35. életév betöltése.
	6 év; egy alkalommal újból megválasztható.	6 év; egy alkalommal újból megválasztható.	6 év; egy alkalommal újból kinevezhető.	5 év; egy alkalommal újból kinevezhető.	7 év; csupán egyszer választható meg.	A következő bizottság megalakulásáig (jellemzően választástól választásig); egy alkalommal újra delegálhatóak a tagok.
	Nem.	Nem. A Kormány javaslatára a Nemzeti Tanács elnöke felmenti.	Korlátozottan. A miniszter javaslatára a Kormány hívja vissza, törvényben tételesen meghatározott okokból kerülhet rá sor.	Korlátozottan. A miniszter hívja vissza, törvényben tételesen meghatározott okokból kerülhet rá sor.	Nem. A Kormány javaslatára a Nemzeti Tanács hívja vissza, szavazással.	Nem.

*3. táblázat: Az autonóm szervek vezetőire vonatkozó szabályozás összefoglalása a Szlovák Köztársaságban.
(Forrás: szerzők saját szerkesztése)*

IV. KÖVETKEZTETÉSEK

A tanulmány célja volt, hogy összehasonlítsa az autonóm jogállású központi közigazgatási szervek vezetőinek kinevezésére vonatkozó szabályozást Magyarországon, Csehországban és Szlovákiában. A három ország közös történelmi múltja és kulturális háttere hasonló közigazgatási struktúrák kialakulását eredményezte, ami megkönnyíti az összehasonlítást. Az összehasonlítás eredményeként több tudományos megállapítás is tehető.

Mindhárom országban az autonóm jogállású központi közigazgatási szervek vezetőinek kinevezésére vonatkozó szabályozás célja a politikai befolyástól való függetlenség biztosítása. Magyarországon és Szlovákiában a kinevezési folyamatban a köztársasági elnök, míg Csehországban a parlament különböző házai is szerepet játszanak, ezáltal növelve az átláthatóságot és csökkentve a közvetlen politikai beavatkozás lehetőségét.

Az EU-tagság mindhárom ország esetében meghatározó szerepet játszik a közigazgatási reformok és az autonómia kérdésében. Az EU szabályozási keretei és követelményei jelentős mértékben hozzájárultak az autonóm jogállású szervek létrehozásához és működésük függetlenségéhez.

Az autonóm jogállású szervek vezetőivel szemben támasztott szakmai követelmények és a kinevezési folyamat átláthatósága eltérő mértékű a három országban. Csehországban és Szlovákiában részletesebb és szigorúbb követelményeket találunk, míg Magyarországon a követelmények inkább általános jellegűek.

Mindhárom országban a vezetői megbízatások időtartama jellemzően túlmutat a kormányzati ciklusokon (Magyarországon egyes esetekben több kormányzati cikluson is), ami hozzájárul a közigazgatási szervek stabilitásához és függetlenségéhez. Az idő előtti felmentésekre vonatkozó szabályozások szigorúak, ami tovább erősíti a vezetők pozíciójának védelmét.

Összességében a tanulmány rámutatott, hogy bár Magyarország, Csehország és Szlovákia közigazgatási rendszerei sok tekintetben hasonlóak, a vezetői kinevezések szabályozása és az autonómia biztosítása terén jelentős különbségek vannak. Ezek az eltérések tükrözik az egyes országok történelmi, politikai és kulturális sajátosságait, valamint az EU-tagságukból eredő követelményeket és hatásokat. A kutatás eredményei hozzájárulhatnak a regionális és nemzeti szintű közigazgatási reformok megértéséhez és tervezéséhez, elősegítve ezzel a hatékonyabb és függetlenebb közigazgatási rendszerek kialakítását.

- Árva, Zsuzsanna (2022): Contributions to the interpretation of the concept of autonomy in the light of the model change in Hungary. In: *Institutiones Administrationis - Journal of Administrative Sciences*. Vol. 2/2022. No. 1.
DOI: <https://doi.org/10.54201/iajas.v2i1.41>.
- Berényi Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. (Autonómiák és önkormányzatok)*. Rejtjel, Budapest.
- Berčíková, Zuzana – Berčík, Peter – Búšik, Jozef (2008): *Organizácia a výkon štátnej správy v Slovenskej republike*, 2. vydanie. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, sekcia verejnej správy, Bratislava.
- Bersch, Katherine – Fukuyama, Francis (2023): Defining Bureaucratic Autonomy. In: *Annual Review of Political Science*. Vol. 26/2023.
DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051921-102914>.
- Bezes, Philippe – Jeannot, Gilles (2018): Autonomy and managerial reforms in Europe: Let or make public managers manage? In: *Public Administration*. Vol. 96/2018. Issue 1.
DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12361>.
- Bouckaert, Geert – Verhoest, Koen (1999): A comparative perspective on decentralisation as a context for contracting in the public sector: practice and theory. In: Fortin, d'Yvonne (ed.): *La Contractualisation dans le Secteur Public des Pays Industrialisés depuis 1980*. L'Harmattan, Paris.
- Christensen, Tom – Lægreid, Per (2007): Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control. In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 20/2007. No. 3.
DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00368.x>.
- Dušan, Hendrych et al. (2016): *Správní právo. Obecná část. 9. vydání*. C.H. Beck, Praha.
- Elgie, Robert – Mcmenamin, Iain (2005): Credible Commitment, Political Uncertainty or Policy Complexity? Explaining Variations in the Independence of Non-majoritarian Institutions in France. In: *British Journal of Political Science*. Vol. 35/2005.
DOI: 10.1017/S0007123405000281.
- D'Aspremont, Jean (2011): The Multifaceted Concept of the Autonomy of International Organizations and International Legal Discourse. In: Collins, Richard – White, Nigel D. (eds.): *International Organizations and the Idea of Autonomy*. Routledge.
- De Somer, Stéphanie (2017): *Autonomous Public Bodies and the Law*. Edward Elgar, Brussels.
DOI: <https://doi.org/10.4337/9781785364686.00007>.
- Fazekas János (2020): Autonóm államigazgatási szervek. In: Jakab András – Kőnczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/autonom-allamigazgatasi-szervek>. Letöltés ideje: 2023. október 14.).
- Fazekas Marianna (2008): *A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései*. Rejtjel, Budapest.
- Fleurke, Frederik – Willemse, R. (2004): Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal. In: *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 26/2004. No. 4.
- Handrlica, Jakub: Ke koncepci tzv. „nezávislých regulačních orgánů“ a k problematice jejich „nezávislosti“. In: *Správní právo* č. 4/2005.
- Handrlica, Jakub (2009): *Nezávislé správní orgány*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, Praha.

- Hannum, Hurst – Lillich, Richard B. (1980): The Concept of Autonomy in International Law. In: *American Journal of International Law*. Vol. 74/1980. No. 4.
DOI:10.2307/2201026.
- Kálmán, János (2023): The legal status of independent regulatory organs and their place in the system of hungarian public administration. In: *Public Governance, Administration and Finances Law Review*. Vol. 8/2023. No. 1.
DOI: 10.53116/pgafnr.6561
- Lapsánszky András – Patyi András – Takács Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Dialóg Campus, Budapest.
- Möller, Kai (2009): Two Conceptions of Positive Liberty: Towards an Autonomy-Based Theory of Constitutional Rights. In: *Oxford Journal of Legal Studies*. Vol. 29/2009. No. 4.
DOI: <https://doi.org/10.1093/ojls/gqp029>.
- Pouperová, Olga (2014): *Nezávislé správní úřady. Ministerstvo vnitra*. (Elérhető: <https://www.mvcr.cz/clanek/nezavisle-spravni-urady.aspx>. Letöltés ideje: 2024. június 2.).
- Sládeček, Vladimír (2013): *Obecné správní právo. 3. vydání*. Wolters Kluwer, Praha.
- Tekeli, Jozef (2020): Organizácia verejnej správy. In: Tekeli, Jozef – Jakab, Radomír – Seaman, Tibor (eds): *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. ŠafárikPress, Košice, 65-129.
- Van Thiel, Sandra (2000): *Quangocratization: Trends, Causes and Consequences*. Interuniversity Center for Social Science Theory and Methodology, Utrecht.
- Verhoest, Koen – Peters, B. Guy – Bouckaert, Geert – Verschuere, Bram (2004): The study of organisational autonomy: A conceptual review. In: *Public Administration and Development*. Vol. 24/2004.
DOI: <https://doi.org/10.1002/pad.316>.