

**A szakmai szolgáltatások és a versenyjog
(1999. október)**

Magyarországon a szakmai szolgáltatások újraszabályozása a rendszerváltozás után indult meg. Ennek indíttatása nem annyira versenypolitikai, mint általános politikai jellegű volt, amennyiben az állam szerepének csökkentése, s ennek keretében a civil szerveződések megerősítése volt a deklarált cél, s csak részlegesen lettek figyelembe véve a lehetséges gazdasági hatások, következmények.

E törekvés jegyében került sor a Polgári Törvénykönyv változtatására 1994-től, amikor az alapvető keretszabályok megalkotására, a köztestület, mint önálló jogalany létrehozására került sor. A magyar jogban a köztestületi státusu kamarák rendelkeznek erős közjogi felhatalmazásokkal: a köztestület önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezet, amelynek létrehozását törvény rendeli el, s a tagságához, illetőleg a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódóan lát el közfeladatot. Törvény meghatározhat olyan közfeladatot, amelyet a köztestület köteles ellátni. A köztestület a közfeladat ellátásához szükséges - törvényben meghatározott - jogosítványokkal rendelkezik, és ezeket önigazgatása útján érvényesíti. Törvény előírhatja, hogy valamely közfeladatot kizárólag köztestület láthat el, illetve, hogy meghatározott tevékenység csak köztestület tagjaként folytatható. Legfontosabb köztestületek a gazdasági és szakmai kamarák. A szakmai kamarák esetén jellemző az a szabályozási megoldás, hogy adott szakmát csak köztestületi tag gyakorolhat.

A rendszerváltás óta sorra születtek az egyes szakmai szolgáltató tevékenységek szabályozására, illetve újraszabályozására a szakmai kamarai törvények:

jogi vagy részben jogi szolgáltatások végzésére

- Magyar Ügyvédi Kamara (1998. évi XI. tv.)
- Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara (1994. évi LIII. tv.) Act on Execution by Court (Chamber of Hungarian Court Bailiffs) LIII of 1994
- Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara (1995. évi CXIV. tv.)
- Magyar Országos Közjegyzői Kamara (1991. évi XLI. tv)
- Szabadalmi Ügyvivői Kamara (1995. évi XXXII. tv.) Act on Patent Attorneys (XXXII/1995)

könyvvizsgálati tevékenység végzésére

- Magyar Könyvvizsgálói Kamara (1997. évi LV. tv.) Act on the Chamber of Hungarian Auditors and Auditing Activities (LV/1997)

mérnöki és építész tevékenység végzésére

- Magyar Mérnöki Kamara (1996. évi LVIII. tv.)
- Magyar Építész Kamara (1996. évi LVIII. tv.)

egészségügyi tevékenységek végzésére

- Magyar Orvosi Kamara (1994. évi XXVIII. tv.)
- Magyar Gyógyszerész Kamara (1994. évi LI. tv.)

egyéb tevékenységek, amelyek csak szakmai kamarai tagság esetén folytathatók

- Magyar Állatorvosi Kamara (1995. évi XCIV. tv.)
- Országos Vadászkamara (1997. évi XLVI. tv.)
- Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara (1998. évi IV. tv.).

A szakmai kamarai törvények alapvető jellemzői versenypolitikai szempontból - nem teljeskörűen felsorolva, hiszen az egyes kamarák között is vannak eltérések - a következők:

- adott hivatás gyakorlásának feltétele a kamarai tagság, azaz a kamarai tagság kötelező,
- különböző további normatív piacralépési feltételeket írnak elő (pl. állampolgárság, lakóhely, iroda, biztosítás, szakmai végzettség, gyakorlati idő stb.),
- sajátos kizárási jellegű előírások vonatkoznak egyes kamarák esetén a szakmai tevékenységgel párhuzamosan végezhető más tevékenységekre,
- a kamarák különféle feljogosításokkal rendelkeznek (pl. szakmai-etikai szabályokat, továbbképzési, vizsgáztatási szabályokat, telephely, iroda felszereltségére vonatkozó szabályokat alkothat, ajánlott szolgáltatási díjtételeket, vagy ajánlott minimális díjtételeket tehet közzé stb.),
- a szakmai vagy etikai szabályok megsértése miatt különböző súlyú (egészen a felfüggesztésig, illetve a kizárásig terjedően) szankciókat szabhat ki a kamara stb.

Ezek közül a felhatalmazások közül kiemelést érdemelnek azok a versenypolitikai szempontból fontos rendelkezések, amelyek egyes kamarai törvényekben az árakkal kapcsolatosan léteznek: mindösszesen öt olyan kamarai törvény van, amely kifejezett rendelkezést tartalmaz az árakra vonatkozóan, ebből kettő (ügyvéd és szabadalmi ügyvivő) olyan, amely ellen semmilyen kifogás nem támasztható, hiszen a szabad árra nézve tartalmaz deklarációt, amennyiben kimondja, hogy az ügyvédi megbízási díj illetve a szabadalmi ügyvivői díjazás összege szabad megállapodás tárgya.

Négy olyan szakmai kamara van (orvos, állatorvos, mérnök és építész), amelyeket versenykorlátozó hatású ajánlások kiadására hatalmaznak fel a törvények. Ebből a négyből az orvosi és állatorvosi szolgáltatások esetén szolgáltatások díjtételeinek alsó határára adhat ki ajánlást a kamara, a hivatásos mérnökök és építészek esetén pedig a kamarák tájékoztatásként a mérnöki és építészeti tevékenységek ajánlott díjszabását dolgozhatják ki azzal a megszorítással, hogy egyúttal meg kell határozni a díjszabáshoz tartozó szolgáltatások tartalmi követelményeit is. E kamarák esetén az ajánlott díjszabások kidolgozása, illetve kiadása önmagában nem lehet tárgya versenyfelügyeleti eljárásnak.

A kamarák megalakulása után el kellett telni némi időnek, hogy a kamarák ténylegesen működni kezdjenek, s kikristályosodjanak, formát öltsenek a versenykorlátozó törekvéseik.

Végrehajtási, jogalkalmazási tevékenység

A versenytörvény alapján 1997-ig közvetlenül a szakmai szervezetek, kamarák ellen nem lehetett fellépni az általuk alkalmazott versenykorlátozások miatt, mert e szervezetekre a törvény alanyi hatálya nem terjedt ki. Erre csupán a szakma gyakorlói közötti megállapodások esetén lett volna jogi lehetőség. Ilyenre azonban ténylegesen nem került sor.

1997. január 1-én lépett hatályba a versenytörvénynek az a módosítása, ami már lehetővé teszi a versenyhatóság számára a közvetlen fellépést a szakmai szervezetekkel szemben. Egy éves türelmi idő állt azonban az érintett szervezetek számára is - mint minden csak az új törvény által tiltott versenykorlátozó megállapodást kötő fél számára - rendelkezésre, hogy a korábbi szabályzataikban testet öltő versenykorlátozó rendelkezéseket módosítsák, kiigazítsák, esetleg egyedi mentesítéseket kérjenek arra tekintettel, hogy a versenykorlátozó hatású szabályok esetén ezek előnyei meghaladják a verseny csökkenésből fakadó hátrányokat.

A szakmai szervezetek közül egyedi kartell mentesítési kérelem az új szabályok hatálybalépése óta nem érkezett, ellenben két szakmai szervezet ellen folyt le marasztalással zárult versenyfelügyeleti eljárás (Magyar Könyvvizsgálói Kamara, Magyar Állatorvosi Kamara).

Jogesetek:

Magyar Könyvvizsgálói Kamara (VJ-148/1998/18)

A Gazdasági Versenyhivatal eljárást indított annak megállapítására, hogy a Magyar Könyvvizsgálói Kamara (MKK) Etikai Szabályzatának egyes pontjai nem ellentétesek-e a Versenytörvény tilalmával. A vizsgálat lefolytatását követően a Versenytanács határozatában az alábbiakat állapította meg:

A vizsgálat lefolytatása idején a MKK mintegy 5000 taggal rendelkezett, amelynek 30 %-a könyvvizsgáló társaság és amelyből mindössze 5 nagy nemzetközi könyvvizsgáló társaság 60 %-ban járul hozzá a testület árbevételéhez. A tagok többi része egyedi - természetes személy - könyvvizsgáló.

Az érintett piac a Magyarországon végzett könyvvizsgálói szolgáltatás piaca, amelyet négyszeres túlkínálat jellemez.

A Versenytanács két ponton vizsgálta az Etikai Szabályzatot: Az egyik a díj közvetett megállapítására vonatkozó rendelkezések, amelyben az eljárás alá vont megfogalmazta, hogy a meghatározott minimál áraknál az MKK tagjai nem vállalhatnak alacsonyabb áron szolgáltatást. Végül a minimál díjakat az eljárás alá vont nem hozta nyilvánosságra és az Etikai Kódex életbe lépése óta is mindössze néhány hét telt el. A Versenytanács erősen versenykorlátozónak ítélte a minimál díjak meghatározását, mivel ezzel a neves könyvvizsgáló cégek mellett működő kisebb ismeretlen vagy kevésbé ismert vállalkozásokat megfosztja egyetlen eszközük, az árverseny alkalmazásától.

A másik vizsgálati témakör az eljárás alá vont reklámtevékenységre vonatkozó tilalma, ezen belül a szolgáltatás megrendelésével kapcsolatos rábeszélés jellegű reklám; a más könyvvizsgálókkal való összehasonlító reklám; gyorsaság, minőség feldicsérése; szakmai közönség előtt saját cég reklámozása; ügyféltoborzás céljából rendezvény szervezése stb. A Versenytanács a reklámtilalom azon hatásával foglalkozott, amely alkalmas a piacra lépés akadályoztatásával és a szolgáltatás beszerzési lehetőségeinek korlátozásával a verseny korlátozására. A Versenytanács összességében megállapította, hogy az Etikai Szabályzat korlátozza az MKK tagjait a reklámtevékenységben, mint a verseny egyik eszközének alkalmazásában és az összehasonlító reklám vonatkozásában is szigorúbb feltételeket alkalmaz, mint azt a Versenytörvény által megfogalmazott keretek megengedik.

A Versenytanács minkét esetben a Versenytörvény összehangolt magatartást tiltó rendelkezéseibe ütközőnek ítélte az Etikai Szabályzat kérdéses elemeit, amelyre figyelemmel az eljárás alá vont kérte a Versenytanáctól a mentesítés lehetőségének megvizsgálását, azonban a Versenytanács annak feltételeit nem látta igazolva. Hivatkozott továbbá az eljárás alá vont arra a tényre, hogy tagja a Számviteli Szakemberek Nemzetközi Szövetségének, amelynek Etikai Kódexe alapján készítette el saját Etikai Szabályzatát. A Versenytanács nézete szerint azonban a vizsgált részek nem igazodtak minden tekintetben a hivatkozott nemzetközi szabályokhoz.

Fentiek figyelembe vételével a Versenytanács 5 millió forint bírságot szabott ki az eljárás alá vontra és a határozat kézhezvételétől számított 30 napon belül elrendelte a versenykorlátozó kikötések megszüntetését.

A GVH eljárást indított a Magyar Állatorvosi Kamara ellen annak feltárására, hogy az Etikai Kódex egyes pontjai mennyiben vannak összhangban a Versenytörvénnyel. A GVH Versenytanácsa határozatában megállapította, hogy a Magyar Állatorvosi Kamara etikai szabályzatában foglalt reklámtilalom, a minimálárak kötelező előírása, valamint egységesen alkalmazandó fizetési határidő előírása és annak elmulasztása esetén a Kamara minden tagjára kötelező szolgáltatás megtagadás a gazdasági verseny korlátozásának a tilalmába ütközik.

Magyar Állatorvosi Kamara védekezése szerint mindezek a kikötések az Etikai Kódexben a fogyasztó érdekeit szolgálják. A védekezést a Versenytanács nem találta alaposnak.

A magyarországi Reklámtörvény nem tiltja az állatorvosok reklámtevékenységét, és a Versenytörvény is csak az alaptalan reklámot tiltja. Az etikai kódexben megfogalmazott tilalom megfosztja az állatorvost attól, hogy jogszerű módon a reklámot eszközként használva javítsa piaci szereplését. A kötelező minimálár a piacralépést akadályozza, a meglévő versenytársi viszonyokat konzerválja. A minőségi szolgáltatásnak nem feltétele a kötelező ár, arra elégséges a fogyasztók és szolgáltatók tájékozódását segítő ajánlott ár. Amennyiben az ajánlott ártól lefelé eltérő árat minőségi hiányosságokkal éri el a szolgáltató, ezen hiányosságokat - és nem az alacsonyabb árat - a Kamara törvényi felhatalmazása folytán szankcionálhatja. A fizetési határidő maximalizálása és az ezt követő szolgáltatásmegtagadás megakadályozza, hogy a szolgáltatók belátásuk szerinti határidő és egyéb kedvezmények adása útján szerezzenek jogszerűen újabb fogyasztókat és ezáltal piacot.

Az állatorvosi piacot egyébként a kilencvenes évek közepétől kiélestedő verseny jellemzi. Az állatorvosi kar létszáma a 80-as évek végéhez képest változatlan maradt, míg az állatállomány kb. a felére csökkent. Néhány régióban a szakmagyakorlás versenyfeltételei az átlagosnál is jobban nehezültek.

A Versenytanács a versenyt korlátozó kikötések alkalmazását a határozat kézhezvételét követő 30 napon belül megtiltotta, és Magyar Állatorvosi Kamarával szemben 1 millió Ft bírságot szabott ki.

Jogalkotási tevékenység és közbenjárás

Mint már az előző pontnál jeleztük a versenyhatósági jogérvényesítés szempontjából legfontosabb fejlemény az volt, hogy a szakmai szervezetek versenykorlátozó tevékenysége elleni **közvetlen, jogilag szabályozott fellépést** az új versenytörvény hatálybalépése lehetővé teszi.

Emellett a versenyhatóság a **jogszabályalkotási folyamatban** fejt ki versenypolitikai véleményezési, közbenjárási tevékenységet, amely azonban csak részlegesen tudott az elmúlt években érvényesülni, mert a törvényeket előterjesztő minisztériumok sok

esetben nem tették lehetővé a versenyhatóság számára a közbenjárást. A törvényekbe foglalt **státus szabályok megalkotása során** csupán az ügyvédi, a mérnöki és építész, a könyvvizsgáló, valamint a szabadalmi ügyvivői törvények esetén fejthettük ki véleményünket, s ezekben az esetekben is csupán részleges sikerekről lehet beszámolni.

Sikerült például elérni, hogy

- a könyvvizsgálói kamarai tagságnak ne legyen feltétele a magyar állampolgárság továbbá,
- a könyvvizsgálói tevékenység mellett végezhető más tevékenységek köre ne szűküljön az eredetileg elképzelt mértékben, vagy,
- az ügyvédi díj és a szabadalmi ügyvivői díj szabad megállapodás tárgya legyen, továbbá,
- a mérnök és építész kamarák ne kapjanak feljogosítást minimálárak meghatározására.

Az utóbbi időben felerősödött egyes szakmák képviselői (pl. növényvédelmi mérnökök, autóvezető képző iskolák, adótanácsadók, stb.) részéről a törvényhozásra irányuló - vélhetően elsődlegesen a szakmai kamarákban esetlegesen benne rejlő versenykorlátozási lehetőségek miatti - azon nyomás, hogy újabb szakmai kamarák kaphassanak törvényi felhatalmazást. Több irányban próbálunk tehát lépéseket tenni annak érdekében, hogy a törvényhozás ezeknek az igényeknek ellenálljon.

A versenyhatóság a szakmai szervezetek **önszabályozásai** tekintetében nem rendelkezik észrevételezési joggal, így az e szervezetekről rendelkezésre álló információk csupán részlegesek, s az eddigi megmozdulások a formális versenyfelügyeleti eljárásokra korlátozódtak.

Megemlítendő még, hogy az **Alkotmánybíróság** előtt is számos eljárás folyt le a kötelező kamarai tagság előírásának valamint más részletszabályok (pl. állampolgárság előírásának) esetleges Alkotmányba ütközése miatt. Az Alkotmánybíróság 1997-1998. évi döntései nyomán több kiigazítás is történt/történik főként arra tekintettel, hogy a foglalkozás szabad megválasztása a magyar alkotmány szerint emberi jogként deklarált, emiatt a magyar állampolgárság kamarai tagsági feltételül szabása -, s ezáltal a hivatás gyakorlásának is feltétele - alkotmányba ütközik. Szintén csak az Alkotmánybíróság döntéseinek köszönhetően - az egyesülési jog korlátozása viszonylatában tett észrevételek miatt - a kormányzat hozzáállása is változott, s a korábbiakhoz képest szűkebb körben támogatja a szakmai kamarák létrehozására irányuló törekvéseket.

Tanulmányok vagy beszámolók

Az érintett szakmai szolgáltatásokról nincsenek birtokunkban tanulmányok, beszámolók.

Vannak olyan jelenségek azonban, amelyek arra utalnak, hogy a szakma gyakorlói, illetve az őket alkalmazó gazdasági társaságok megkerülik a szakmai kamarák által alkotott önszabályozásokban foglalt, a kamarai tagokra vonatkozó versenyt korlátozó tilalmakat.

Példa: A szakmai kamarák tagjai fő szabályként maguk a szakmát gyakorló természetes személyek. E természetes személyek (pl. orvosok, gyógyszerészek, stb.) azonban különféle gazdasági társaságok alkalmazásában végezhetik szakmai tevékenységüket. Az érintett szakmai kamarák etikai szabályzatai erőteljesen korlátozzák a tagjaikat a tevékenységük reklámozásában, tehetetlenek azonban azokkal a gazdasági társaságokkal, azok reklámjaival szemben, amelyek - nem lévén tagjai a kamarának - külön speciális korlátozások nélkül hirdethetik orvosi, gyógyító, vagy gyógyszer forgalmazó tevékenységüket.

A szakmák terén folyó versenyt érintő egyéb fejlemények

Átfogó ismereteink e téren nincsenek. Meg lehet azonban említeni ezen a területen is olyan jelenségeket, amelyek azt jelzik, hogy a piaci érdekek - sokszor megkérdőjelezhető módon - utat törnek maguknak.

Példa: Ugyancsak erős nyomás nehezedik a szakma gyakorlóira - a gyógyszerek megrendelőire - a gyártók, forgalmazók részéről (pl. konferencia részvételek finanszírozása, ajándékok, ráadások adása, gyógyszer tesztelésben való részvétel díjazása stb.) annak érdekében, hogy az általuk gyártott, forgalmazott termékeket rendeljék.

Hasonló jelenségek megfigyelhetők pl. az építészek esetén is, amikor "betervezési jutalékot" állapít meg az építőanyag gyártó, forgalmazó cég az építész számára, ha az ő termékeivel tervezi meg a megrendelt létesítményt.