



A GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL
AJÁNLÁSA
A KÖZJEGYZŐI SZOLGÁLTATÁSOK
SZABÁLYOZÁSÁNAK FELÜLVIZSGÁLATÁRA

BUDAPEST, 2005. MÁJUS 27.

Vezetői összefoglaló

A Gazdasági Versenyhivatal számos versenyfelügyeleti eljárásában vizsgálta a szakmai kamarák önszabályozó tevékenységét, s tett versenypártoláson keresztül ajánlásokat a szakmai szabályozásokra vonatkozó jogszabály-előkészítések során. Ennek tapasztalatait, a Gazdasági Versenyhivatal 2004. évi tevékenységére vonatkozó Országgyűlési Beszámoló ajánlásaival összhangban, az alábbi tanulmányban kívánja összefoglalni.

A szakmai szolgáltatásoknak fontos szerep jut a versenyképesség javításában, valamint a gazdasági növekedés elősegítésében, mivel a társadalom számára értéket képviselő közjavakat nyújtanak, tevékenységük pedig közvetlen hatással van a gazdasági élet szereplőire. Így ezeket a szakmákat az állam széleskörű szabályozás alanyává teszi a szolgáltatások megfelelő minőségéhez fűződő közérdek, valamint a fogyasztói érdekek védelmének biztosítására, kísérletet téve egyúttal a szolgáltatási piacokon fennálló versenyből eredő esetleges piaci kudarcok (pl. bizalmi jelleg, információs aszimmetria) kiküszöbölésére.

Az ilyen szolgáltatások objektív természete által megkövetelt szabályozások azonban sok esetben beavatkoznak a piaci működésbe bizonyos versenyeszközök alkalmazásának korlátozásával. A túlzott mértékű vagy indokolatlan versenykorlátozások így növelhetik a piacralépés költségeit, csökkenthetik a szolgáltatók közötti versenyt, akadályozva a hatékonyabb és jobb minőségű szolgáltatásnyújtást.

Az állam a szakmai önszabályozó szervezetek létrehozása során megalkotott státusz szabályokon keresztül állapít meg közvetlen vagy közvetett piacralépési korlátokat az adott sajátos szolgáltatási piacon feltételezett vagy meglévő piaci kudarcok korrigálására. Ezen túl a szervezeteket létrehozó jogszabályok adnak konkrét felhatalmazást versenykorlátozó hatású belső szabályok kiadására. Végül a szervezet saját döntése alapján olyan önszabályozásokat alkothat, amelyek külön törvényes felhatalmazás nélkül, különböző mértékben versenykorlátozó hatásúak lehetnek.

Így a szabályozáshoz fűződő előnyök és hátrányok mérlegelése során annak megítélése szükséges, hogy a beavatkozás alkalmas-e a piaci kudarcok

hatékony megoldására, a versenyt legkevésbé korlátozó, indokolt és ésszerű megoldás kiválasztására került-e sor, s azok megfelelnek-e az arányosság mércéjének. Amennyiben ezek a feltételek nem teljesülnek, s a szabályozás a szolgáltatás elvárt minőségének garantálására sem alkalmas, akkor a közérdek alapján nem igazolható annak szükségessége.

A szakmai szabályozások szükségességét elismerve így az egyes rendelkezéseknek a lehető legkevesebb versenykorlátozó elemet kell tartalmaznia, a jövőben pedig a megalapozott jogalkotási döntések érdekében a fennálló szabályok részletes értékelése, az egyes korlátozások felülvizsgálata és versenyjogi elvekkel való összeegyeztetése szükséges.

Ennek érdekében a Gazdasági Versenyhivatal átfogó versenyszempontú szabályozási reform megindítását javasolja a szabályozó hatóságok bevonásával, annak meghatározására, hogy a fennálló szabályok milyen közérdeket szolgálnak, szükségesek-e a szabályozási célok eléréséhez, illetve meghatározható-e kevésbé versenykorlátozó módszer e célok biztosítása érdekében. Az általános deregulációs folyamat eredményes lefolytatásához az említett szakmai szolgáltatások törvényességi felügyeletét ellátó valamennyi szabályozó hatóság, így különösen az ágazati minisztériumok kormányzati szintű, összehangolt együttműködése szükséges. Ezen túl a versenyt és hatékonyságot ösztönző megoldások megteremtéséhez az egyes szabályozóknak a felülvizsgálatok előkészítéséhez, valamint a további jogszabály-alkotások alátámasztásához megalapozott és egységes szemléletű hatásvizsgálatot kell kidolgoznia. Az egyes szabályozási elemek lehetséges versenyhatásainak értékelésében egyúttal a Gazdasági Versenyhivatal is aktív szerepet kíván vállalni a szabályozói döntések segítése érdekében.

Az Európai Bizottság az Unió Lisszabonban meghirdetett 2010-ig terjedő gazdasági reform programja keretében megállapította, hogy a szakmai szolgáltatások fontos szerepet játszanak az európai gazdaság versenyképességének javításában, és előrehaladásuk része a fejlődéssel és foglalkoztatással kapcsolatos Lisszaboni Stratégiának, melynek célja, hogy az Európai Unió 2010-re a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon.

Így az állami szakmai szabályozások átalakítását szorgalmazza az Európai Bizottság is, mely nagyszabású tényfeltáró program keretében azonosította az Európai Unió tagállamainak szabadfoglalkozási területén érvényesülő állami-, és önszabályozásokat. Kutatásainak eredményét a 2004. február 9-én kiadott, a szakmai szolgáltatások versenyjogi megítéléséről szóló Közleményében összegezte, mely a szakmai kamarák szabályozási jogosultságait és gyakorlatát értékeli versenyjogi szempontból, s határozza meg a lehetséges versenykorlátozó rendelkezések körét és azok megítélését. Az Európai Bizottság tényfeltáró kutatását 2004 során kiterjesztette a csatlakozó országok szakmai szervezetei jogalkotási, önszabályozási és etikai gyakorlatának vizsgálatára, átfogó képet adva a 10 új tagállam szakmai szervezetei által alkalmazott szabályozások típusairól és mértékéről.

Magyarországon a leginkább szabályozott szellemi szabadfoglalkozási ágban a közjegyzői tevékenység tekinthető. Így a szakmai szabályozások versenypolitikai értékelése kapcsán megfogalmazott, a jogalkotásra vonatkozó ajánlásokkal és célkitűzésekkel összhangban a Gazdasági Versenyhivatal javasolja a közjegyzői tevékenységre vonatkozó szabályozások felülvizsgálatát, valamint az aggályosnak ítélt rendelkezések újraszabályozását.

A közjegyzőknek – a jelenlegi szabályozási rendszerben – közjogi jogállásuk van, közhatalmi jogosítványaikat állami felhatalmazás alapján, a jogszabályi rendelkezések szerint meghatározott hatáskörökben végezhetik, feladataik, tevékenységük állami, hatósági tevékenységnek tekintendő, az általuk kiállított közokiratok a jogszabály által előírt speciális joghatállyal bírnak, a rájuk vonatkozó szabályozás pedig a pártatlanság, a függetlenség, és a közhitelesség garantálása érdekében szigorú szabályokat határoz meg.

A Gazdasági Versenyhivatal álláspontja szerint ugyanakkor a közjegyzők tevékenységüket gazdaságilag önálló vállalkozásként, saját kockázatukra folytatják, ezen belül bizonyos tevékenységeiket pedig versenyző – lényegét tekintve piaci – szolgáltatásként nyújtják, így azok vállalkozási jegyeket is hordoznak, ezért a fennálló, alapvetően a hatósági feladatok ellátását garantáló szigorú törvényi előírások egy része egyúttal versenykorlátozó jellegű szabályozásként értékelhető.

Szükséges tehát, hogy a szabályozó tevékenység fajtánként (elkülönítve a kizárólag hatósági tevékenységet a versenyzőtől) vizsgálat tárgyává tegye a szabályozási célokat, az alkalmazott korlátozó jellegű szabályozásokat, s igazolja azok feltétlen szükségességét, és arányosságát.

Indokolt lehet egyrészt a közjegyzők számára fenntartott kizárólagos hatósági tevékenységi körök, másrészt a területi illetékességi szabályok és a közjegyzői létszám korlátozása tekintetében indokoltsági és arányossági felülvizsgálatot végezni. Ezen túl a Gazdasági Versenyhivatal javasolja a jelenleginél differenciáltabb díj- és áralkalmazási rendszer kialakítását, így a hatósági tevékenységek esetében olyan rögzített eljárási díjak meghatározását, melyek a társadalmi szintű ráfordításokat a tényleges költségekhez közelíti, míg a versenyző, lényegét tekintve piaci jellegű tevékenységek esetében, ahol a közjegyzők közötti választás nem korlátozott, az állandó ráfordításokon túl a nyereségre is fedezetet nyújtó díjmaximalizálás bevezetését.

Tekintettel a közjegyzőkre vonatkozó hazai szabályozás jelenlegi, széleskörű korlátozásokat fenntartó rendszerére, a verseny érdemi fokozását elsősorban a szabályozás részleteiből adódó korlátozásoknak a feltétlenül indokolt, szükséges szintre való csökkentésével tartjuk elősegíthetőnek, melynek során a védendő közérdeket a közjegyzői eljárásokhoz kapcsolódó sajátos jogi garanciák jelentik, s hivatottak továbbra is megvédeni a jól beazonosított, és körülírt közérdekeket.

1. Bevezetés

Magyarország versenyképessége, felzárkózása szempontjából nagy jelentősége van annak, hogy az egyre jelentősebb részarányt képviselő szakmai szolgáltatási piacok milyen szabályok alapján működnek, illetve az állam milyen hatékonyságot ösztönző szabályozási megoldásokat alkalmaz.

A Gazdasági Versenyhivatal számos versenyfelügyeleti eljárásában vizsgálta a szakmai kamarák önszabályozó tevékenységét, s tett versenypártoláson keresztül ajánlásokat a szakmai szabályozásokra vonatkozó jogszabály-előkészítések során. Ennek tapasztalatait, a Gazdasági Versenyhivatal 2004. évi tevékenységére vonatkozó Országgyűlési Beszámoló ajánlásaival összhangban, az alábbi tanulmányban kívánja összefoglalni.

Az elemzés egyrészt áttekinti a szakmai szabályozások versenypolitikai megítélésének szempontjait, a szabályozások lehetséges indokait, azok esetleges versenykorlátozó hatásait, valamint az egyes szabályozási problémákat. Egyúttal jelen tanulmány célja az Európai Unió joggyakorlatának bemutatása az Európai Bizottság tényfeltáró kutatási eredményeinek tükrében. Végül a szakmai szabályozások tevékenységére vonatkozó esetleges versenykorlátozások felszámolása érdekében a Gazdasági Versenyhivatal javaslatot tesz átfogó szabályozási reform megindítására a szabályozó hatóságok együttműködésével, valamint a leginkább szabályozottnak tekinthető közjegyzői szakmára vonatkozóan részletes ajánlásokat tesz a fennálló jogszabályi környezet felülvizsgálatára, és az esetleges deregulációs körök meghatározására.

2. A szakmai szabályozások versenypolitikai megítélése

Egyes szakmai szolgáltatások, így különösen az ún. **szellemi szabadfoglalkozások** (a jogi, egészségügyi, technikai, számviteli szakmák) szolgáltatásai fontos szerepet töltenek be a gazdasági versenyképességben, a társadalom számára értékes közjavakat állítanak elő, s közvetlen hatást gyakorolnak a fogyasztókra.

Ezeket a hivatásrendi szakmákat az állam **széleskörű szabályozás alányáivá** teszi, közvetlen, állami státusz szabályok megállapításával, vagy a szabályozási hatáskörök átruházásával, a szakmai szervezetek önszabályozásán keresztül.

Mivel az említett szakmai szolgáltatások a társadalom szempontjából speciális értéket képző **közjavakat** állítanak elő, így társadalmi elvárás, közérdek indokolja, hogy az állam megfelelő szabályozásokon keresztül biztosítsa azok magas színvonalát, s védje a fogyasztókat a szakmai hibákkal szemben. Ilyen közjavaknak tekinthető például a független jogi tanácsadás az igazságszolgáltatásban, a mindenki számára biztosított jogbiztonság a közjegyzői szolgáltatások kapcsán, vagy az elérhető árú egészségügyi szolgáltatások.

A szakmai szabályozások alapvető feladata a közjavakhoz kapcsolódó **közérdek leghatékonyabb védelme**, így a magas minőségű, megfelelő szakmai hozzáértésű, elérhető árú szolgáltatás, valamint a fogyasztók bizalmának biztosítása. A szakmai szabályozások azonban csak akkor képesek és alkalmasak ezek hatékony védelmére, ha a hozzájuk kapcsolódó közérdek pontosan meghatározható.

Emellett a szakmai szabályozások célja a közérdek biztosításán túl a szakmai szolgáltatások piacán fennálló versenyből eredő problémák, ún. **piaci kudarcok** kezelése, kiküszöbölése.

Az egyes szakmai szolgáltatások piacai, mint árupiacok ugyanis sok tekintetben sajátos versenypiacok, amelyek közös sajátosságának tekinthető a „**bi-zalmi áru**” jelleg, valamint a magas **információs aszimmetria**. A fogyasztó döntését, bár versengő szolgáltatók között választhat, információ hiány jellemzi a megfelelő szolgáltatásról, hiszen a szolgáltatás maga olyan tulajdonságokkal rendelkezik, amelynél nem ítéltető meg előre, hogy az potenciálisan képes-e kielégíteni azokat a szükségleteket, amelyekre a fogyasztó igénybe akarja venni, s még a szolgáltatás igénybevétele után sem feltétlenül képes helyesen értékelni azt, hogy ténylegesen a lehető legjobb szolgáltatást kapta-e. A fogyasztó tehát nem rendelkezik azzal a többlet szakértelemmel, amelynek segítségével megítélhetné, hogy számára melyik a megfelelő szolgáltatás, vagy melyik szolgáltató közül kellene választania, így általában nem a szolgáltatások minőségére, hanem csak azokra alapozva hozzák meg döntéseiket.

Ezen túl, ezeken a szolgáltatási piacokon **extern hatások** is felléphetnek, így a nem megfelelően nyújtott szolgáltatásoknak messzemenő káros hatásai lehetnek (így pl. az alacsony színvonalú orvosi szolgáltatás drágíthatja az egészségbiztosítást, a pontatlan könyvvizsgálat félrevezetheti a hitelezőket, vagy a rosszul megépített épület veszélyezteti a közbiztonságot).

Ezek a piaci kudarcok túlkínálathoz, rossz minőségű szolgáltatáshoz, vagy a fogyasztók bizalmának csökkenéséhez vezethetnek, így a bizalmi viszonytal jellemezhető piacokon a verseny hatásossága korlátozottabb, s ezért a szolgáltatások objektív természete eleve megkívánja azt, hogy az állam szabályozással is **beavatkozzon** a piac működésébe a piaci kudarc okozta társadalmi veszteségek csökkentése érdekében.

Bizonyos **versenykorlátozások** (pl. szűk körű reklámtilalmak vagy ajánlott árak közzétételének lehetősége a fogyasztó informálódásának megkönnyítésére) lehetővé tétele ebből következően a fogyasztói döntési helyzetet sem befolyásolja lényeges mértékben, azaz nem okoz olyan mértékű hatékonysági veszteséget, mint más piacokon, igazolva bizonyos versenyeszközök alkalmazásának korlátozását – az adott szolgáltatás piac sajátosságainak figyelembe vételével.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a szolgáltatók közötti verseny ne járulna hozzá a szolgáltatások hatékonyabbá tételéhez, vagy a szolgáltatók érdekeltiségének elősegítéséhez a költséghatékony, alacsonyabb árú, jobb minőségű szolgáltatás nyújtásában. A versenykorlátozó beavatkozások ugyanis növelhetik a piacra való belépés, a piacon való bennmaradás költségeit, csökkenthetik a lehetséges versenytársak számát, korlátozhatják a versenyzés szabadságát, akadályozva az innovációt, gátolva új szolgáltatási formák kialakulását.

Így egyes szabályozási elemek közvetlen **strukturális** piacralépési korlátot jelenthetnek (így a képesítésre, végzettségre, szakmai tapasztalatra, gyakorlati időre, a szakmai szervezet kötelező tagságára, állampolgárságra, nyelvhasználatra vonatkozó előírások), míg közvetett piacralépési korlátnak tekinthető minden olyan szabályozási elem, amely korlátokat állít az együtt végezhető tevékenységek, vagy a szervezet elé (így a kötelező szervezeti formák, vagy korlátozások a szervezet tulajdonlásában, irányításában).

Magatartási korlátot – amelyek többnyire a versenyt is korlátozhatják – jelenthetnek a szervezetek etikai jellegű szabályai, a reklám- és marketing tevékenység korlátozása, árazásra vonatkozó szabályok, adott tevékenység végzésére vonatkozó szakmai előírások.

Így a szabályozáshoz fűződő **előnyök és hátrányok mérlegelése** során annak megítélése szükséges, hogy a beavatkozás **alkalmas-e** a piaci kudarcok hatékony megoldására, a versenyt legkevesébé korlátozó, **indokolt és ésszerű** megoldás kiválasztására került-e sor, s azok megfelelnek-e az **arányosság** mércéjének. Amennyiben ezek a feltételek nem teljesülnek, s a szabályozás a szolgáltatás elvárt minőségének garantálására sem alkalmas, akkor a közérdek alapján nem igazolható annak szükségessége.

Végül a szakmai szabályozások szükségességének megítélése során a fenti alapvető mérlegelési szempontokon kívül arról kell döntenie, hogy azokat a szolgáltatási piac milyen fokú piaci kudarc indokolja, milyen erők a fogyasztói biztonsághoz fűződő érdekek, és a szabályozás megléte vagy hiánya milyen költségeket, hatékonysági veszteségeket okoz. Ezek mérlegelése alapján választhatunk **állami státusz-szabályalkotás**, vagy az **ön-szabályozásra felhatalmazás** között.

Az **önszabályozás** állami szabályozáshoz viszonyított előnye, hogy a tagok számára konkrét, közérthető szakmaspecifikus viselkedési szabályokat tartalmaz, szélesebb körű, jogi normákon túlmutató, társadalmi elvárásokat is leképező magatartási szabályokkal, a tagok piaci tevékenységének olcsóbb, hatékonyabb ellenőrzését lehetővé téve. Ezek a szabályok rugalmasabbak, gyorsabb korrekcióra képesek a jogszabályokhoz képest, hiszen az adott piaci igényeket a szakma gyakorlói hamarabb felismerik, s alkalmazkodnak hozzá. A jól működő önszabályozás végül a fogyasztók számára megbízható információkat ad, elősegítve a fogyasztói döntések megalapozottságát, javítva és átláthatóbbá téve a verseny körülményeit.

Az önszabályozás ugyanakkor természeténél fogva magában hordozza a **versenykorlátozás lehetőségét**, amikor az önszabályozó szervezet léte, valamint a rá vonatkozó státusz szabályok tartalma nehezítik meg a piacra lépést, vagy az önszabályozásba versenykorlátozó célú vagy hatású elemek épülnek be, illetve a szabályok eseti alkalmazásának módja (egyedi dönté-

sek) korlátozza vagy torzítja a versenyt, esetleg az önszabályozó szervezet működése teremt alkalmat versenykorlátozó megállapodások szervezésére.

Versenypolitikai szempontból a tagok versenytársakkal, fogyasztókkal szembeni erkölcsi-etikai kötelezéseivel szemben azok az önszabályozások érdemelnek figyelmet, amelyeknél a szabályozási tevékenység a tagok piaci magatartására, viselkedésére vonatkozik, vagy a piaci struktúrára hat. Az önszabályozó szervezetek jellemzően etikai szabályzatokba foglalják a tagokkal szembeni elvárásaikat, viselkedési normákat, valamint a szabályzat megsértőivel szemben alkalmazható szankciórendszert, ennek működtetésére pedig kialakítják eljárásrendjüket, döntési fórumrendszerüket.

Az állam a szakmai önszabályozó szervezetek létrehozása során megalkotott **státusz szabályokon** keresztül állapít meg **közvetlen vagy közvetett piacralépési korlátokat** az adott sajátos szolgáltatási piacon feltételezett vagy meglévő piaci kudarcok korrigálására. Így ezek a szabályok határozzák meg, hogy:

- milyen feltételei vannak a taggá válásnak (előírt iskolai végzettség, gyakorlati idő, állampolgárság, állandó lakóhely);
- van-e bármilyen tekintetben diszkrecionális joga a kamarának a tagfelvétel eldöntésében;
- csak természetes személyek vagy sajátos gazdálkodó szervezetek lehetnek-e a tagok;
- bizonyos címek, elnevezések használata kívül állók számára korlátozott-e;
- van-e sajátos korlátozó előírás a szakmai tevékenységnek teret adó gazdálkodó szervezet formájára, tulajdonlására, irányítási viszonyaira;
- vannak-e olyan előírások, amelyek a szervezet tagsága számára tartanak fenn bizonyos szolgáltatásokat;
- vannak-e korlátai az alaptevékenységgel párhuzamosan végezhető tevékenységeknek vagy sem;
- vannak-e előírások a tevékenység végzésének helyére, az iroda, rendelő, stb. felszereltségének minimális követelményeire;
- van-e felelősségbiztosítási kötelezettség, és ha igen milyen terjedelemben, korlátozott-e bizonyos kár felett a felelősségvállalás;
- meghatározza-e a státustörvény a normaszegés minősített eseteit, amelyek megsértése esetén a tag kizárható vagy nem;
- limitált-e a kizárási idő vagy sem.

Ezen túl a szervezeteket létrehozó jogszabályok adnak konkrét **felhatalmazást** versenykorlátozó hatású belső szabályok kiadására, így:

- meghatározott tartalmú jogkört a szolgáltatási árak meghatározására – minimál ár, ajánlott ár, árképzési szabályok;
- reklámtilalmak, szakmai vizsgáztatási követelményrendszer kiadásának lehetővé tételére;
- a szakma megfelelő gyakorlásának biztosítására, előírására, szakmai alapértékek meghatározására (pl. függetlenség, méltóság, jó ízlés);
- a szakma tagjai közötti együttműködés szabályozására, egységes szakmai gyakorlatot, vagy a versenytől való tartózkodást elősegítve;
- belépési korlátok felállítására, így létszám-, és területi korlátozások, képzettségi előírások, gyakorlati idő, és továbbképzési kötelezettség, vagy engedélyezési előírásokra;
- kizárólagos jogosultságok, fenntartott feladatok meghatározására;
- tevékenységi forma, így szakmák közötti együttműködésre, összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok kialakítására.

Amennyiben az önszabályozó szervezetet létrehozó törvény a tagok által indokoltan tartottnál szűkebb körben tartalmaz piacralépési korlátokat, versenykorlátozó felhatalmazásokat, akkor nincs kizárva, hogy a szervezet saját döntése alapján olyan önszabályozásokat alkot, amelyekben a vállalt önkorlátozások kimerítik a versenykorlátozás fogalmát, azaz külön törvényes felhatalmazás nélkül, csupán az **önszabályozásra** való feljogosítás tényéből következően is elfogadhatnak a tagok olyan szabályzatokat, amik különböző mértékben **versenykorlátozó hatásúak** lehetnek:

- etikai szabályzat alapján vállalt árverseny korlátozást eredményező rendelkezések, pl. ár aláajánlás megtiltása;
- az árrögzítés különböző fokozatai: irányárak, minimálárak kamarai szabályozása; az ajánlott áraktól való eltérés szankcionálása, a tranzakciós árakról való tájékoztatási kötelezettség előírása, stb.
- magatartási szabályként az aktív vevőtoborzástól való tartózkodás előírása általában, vagy bizonyos területeken;
- „működési” terület meghatározása, a területen kívüli vevőkre vonatkozó aktív ajánlkozási, vagy kiszolgálási (passzív eladási) tilalmak;
- különböző mélységű reklámtilalmak;
- alkalmazottak elcsábításának tilalma;
- az alkalmazottak versenytárssá válását nehezítő szabályok;
- sajátos továbbképzési, vizsgázási előírások, szabályzatok stb.

Így a **jogalkotási folyamat** során az **államigazgatási szabályozó hatóságoknak** a szakmai szolgáltatások gazdasági versenyre gyakorolt hatása miatt alapvetően meg kell fontolniuk a közfeladatot is ellátó **önszabályozó szervezet alapítását, a tagsági, piacrálépési feltételek előírását, az önszabályozó szervezetek felhatalmazásának terjedelmét, valamint a lehetséges versenyhatásokat**. Kívánatos, hogy a versenyre legnagyobb veszélyt jelentő, a versenykorlátozás szempontjából legerősebb feljogosításokkal rendelkező horizontális jellegű önszabályozó szervezetek, azaz a szakmai kamarák száma ne növekedjen, s csak **kivételesen, különösen indokolt esetben**, amikor a köztisztviselési státus a versenyhez fűződő közérdektől eltérő más fontos közérdekkel alátámasztott, támogatható ilyen szervezet törvény általi létrehozása.

Így a törvény által létrehozott önszabályozó szervezetekre vonatkozó jogszabályoknak a lehető legkevesebb versenykorlátozó elemet kell tartalmaznia, s a szabályozások nagyobb részének át kell **tolódnia az önszabályozás körébe**, mely esetben a versenyhatóság esetről esetre képes mérlegelni a korlátozások hatásait, igazolhatóságát, nagyobb rugalmasságot, korrekciós lehetőséget biztosítva.

Ezen túl, a törvényi státus szabályokat **egységes elvek** alapján kell megalkotni, s indokolatlan, a piac objektív eltéréseivel nem igazolható különbségek nem állhatnak fenn az egyes szakmákra vonatkozó szabályozási megoldásokban.

A fentiekkel összefüggésben a Gazdasági Versenyhivatal célja, hogy a versenytörvény megsértésének megelőzése érdekében **versenyfelügyeleti kontroll** érvényesüljön az önszabályozások megalkotásakor. Így annak elkerülése érdekében, hogy az önszabályozó szervezetek **felhatalmazásainak tartalommal való kitöltése** ne haladja meg annak kereteit, már az önszabályozás megalkotásának **kezdeti lépéseiben** fontos a legkevésbé versenykorlátozó megoldások meghatározása a versenyhatóság segítségével, támogatva a szakmai szervezetek eseti **vélemény kérését**. Végül a Gazdasági Versenyhivatal folyamatosan figyelemmel kíséri az önszabályozó szervezetek tevékenységét annak érdekében, hogy egy esetleges versenykorlátozó működés, döntés esetén versenyfelügyeleti hatáskörében hatásosan felléphessen, esetről esetre a piaci sajátosságokat figyelembe véve mérlegelje a megállapodások előnyeit és hátrányait, igazolhatóságát.

A szakmai szabályozások fentiekben bemutatott sajátosságai miatt, valamint a megalapozott jogalkotási döntések érdekében a fennálló szabályok részletes **értékelése**, az egyes korlátozás-csoportok átfogó **felülvizsgálata**, valamint a versenyjogi elvekkel való **összeegyeztetése** szükséges.

A világ számos országában ugyanis lezajlott, folyamatban van jelenleg is, vagy előkészület alatt áll olyan szolgáltatási piacok **állami szabályozásának átalakítása**, melyeken nélkülözhetetlen a piacnyitás. E tendenciát felismerve hirdette meg például az OECD, a világ fejlett országait tömörítő vezető gazdaságpolitikai szellemi központ is 1995-ben saját **szabályozási reform** programját, melynek célja a tagországok újraszabályozási törekvéseinek támogatása. A szabályozás reformjának lényege a kevésbé beavatkozó jellegű szabályozásra való áttérés, amely egyrészt az általános **dereguláción** keresztül, másrészt a **versenyre**, és piacokra, illetve a **piaci mechanizmusokra való** nagyobb mértékű **támaszkodás** révén valósulhat meg. Figyelemre méltó jelenség, hogy az állami szabályozás világszerte zajló átalakulása az ún. szabadfoglalkozásokra, hivatásrendi szakmákra is kiterjed. A jelenlegi átalakulás jól kivehető iránya azonban egyértelműen az elavult, a fennálló piaci körülmények és fejlődések által kevésbé indokolható **piacralépési és versenyzési korlátok felszámolása**. A szabályozási reform egész koncepciója mögött meghúzódó egyik legfontosabb jellemző tehát a **hatékonyságot** kikényszerítő verseny és piaci folyamatok térnyerése, hiszen számos országban bizonyítást nyert, hogy a versenykorlátozások lebontása hozzájárul a versenyképesség javításához és a gazdasági növekedéshez.

Ennek érdekében a Gazdasági Versenyhivatal **átfogó versenyszempontú szabályozási reform** megindítását javasolja a szabályozó hatóságok bevonásával, annak meghatározására, hogy a fennálló szabályok milyen közérdeket szolgálnak, szükségesek-e a szabályozási célok eléréséhez, illetve meghatározható-e kevésbé versenykorlátozó módszer e célok biztosítása érdekében. Az általános deregulációs folyamat eredményes lefolytatásához az említett szakmai szolgáltatások törvényességi felügyeletét ellátó **valamennyi szabályozó hatóság**, így különösen az ágazati minisztériumok kormányzati szintű, összehangolt **együtműködése** szükséges. Ezen túl a versenyt és hatékonyságot ösztönző megoldások megteremtéséhez az egyes szabályozóknak a felülvizsgálatok előkészítéséhez, valamint a további

jogszabály-alkotások alátámasztásához megalapozott és egységes szemléletű **hatásvizsgálatot** kell kidolgoznia. Az egyes szabályozási elemek lehetséges versenyhatásainak értékelésében egyúttal a Gazdasági Versenyhivatal is aktív szerepet kíván vállalni a szabályozói döntések segítése érdekében.

3. Az Európai Bizottság álláspontja

Az Európai Bizottság az Unió Lisszabonban meghirdetett 2010-ig terjedő gazdasági reform programja keretében megállapította, hogy a szakmai szolgáltatások fontos szerepet játszanak az európai gazdaság versenyképességének javításában, és előrehaladásuk része a fejlődéssel és foglalkoztatással kapcsolatos **Lisszaboni Stratégiának**, melynek célja, hogy az Európai Unió 2010-re a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon.

Ennek megfelelően, az Európai Bizottság 2002-ben kiadta a szolgáltatások belső piacáról szóló jelentését¹, majd ennek folytatásaként **2003 januárjában** a Bizottság Versenyügyi Főigazgatósága által, egy független intézettel készített **átfogó elemzést a szabadfoglalkozásokra vonatkozó tagállami szabályozásokról**². Az elemzés az Európai Unió 15 tagállamának szakmai szervezetei körében 2002-2003 során végzett empirikus kutatására alapozva külön-külön értékeli az egyes korlátozási típusokat, valamint azok mértékét a kiemelt szellemi szabadfoglalkozásúak (ügyvédek, közjegyzők, könyvelők, építészek, mérnökök és gyógyszerészek) esetében, összehasonlítva a jellemző szabályozási megoldásokat, figyelemmel a szabályozások indokaira, valamint a reguláció okozta piacrálépési és versenykorlátozások mennyiségére, mértékére.

¹ COM(2002) 441 final of 30.7.2002 „Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the State of the Internal Market for Services presented under the first stage of the Internal Market Strategy for Services”

² „Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States - Regulation of professional services” Institute for Advances Studies, Vienna, 2003 (Iain Paterson, Marcel Fink, Antony Ogus et al.) http://europa.eu.int/comm/competition/publications/prof_services/executive_en.pdf

A tanulmány, illetve az abból adódó következtetések 2003 őszén, több rendezvényen is megvitatásra kerültek, melynek nyomán a Bizottság **2004. február 9-én adta ki a szakmai szolgáltatások versenyjogi megítéléséről szóló Közleményét**³. A Közlemény a szakmai kamarák szabályozási jogosultságait és gyakorlatát értékeli versenyjogi szempontból, s határozza meg a lehetséges versenykorlátozó rendelkezések körét és azok megítélését. Egyrészt azonosította azokat a tagállamok által leggyakrabban alkalmazott, s a versenyt potenciálisan akadályozó szabályozási korlátokat, amelyek mögött tárgyyszerűen igazolható, valós közérdekek nem fedezhetők fel, illetve meghatározta a következő időszak feladatainak irányát is.

A Közlemény megállapítja, hogy a szakmai szolgáltatásokra vonatkozó szabályok elsősorban a szolgáltatás minőségét, a szolgáltatók szakértelmét, valamint a fogyasztók bizalmát szolgálják. Bár a szabályozások indokai különbözőek lehetnek, céljuk alapvetően a szolgáltatások piacán fennálló versenyből eredő problémák kiküszöbölése. A szakmai szabályozásokat ugyanakkor bizonyos esetekben a **szükséges és indokolt mértéknél** jobban korlátozónak értékeli. Így a Bizottság a szakmai szolgáltatások indokoltását az **arányosság** mércéjéhez igazítja, tehát azok csak pontosan meghatározott közérdekű célt szolgálhatnak, nem eredményezve a szükségesnél nagyobb korlátozást.

A fentiek alapján a Közlemény elsősorban az alábbi **lehetséges versenykorlátozó szabályozások körét** határozza meg:

- kötelező vagy ajánlott díjtételek megállapítása,
- reklámkorlátozások (a reklámozás helyének vagy tartalmának meghatározása),
- belépési korlátok és kizárólagos szolgáltatási jogosultságok (képesítési követelmények, szakmai vizsgák, gyakorlat idejének meghatározása, exkluzív szolgáltatási körök),

³ Communication from the Commission; Report on Competition in Professional Services (Brussels, 9 February 2004, COM (2004) 83); http://europa.eu.int/comm/competition/liberal_professions/final_communication_en.pdf
 Stocktaking Exercise on Regulation of Professional Services - Overview of Regulation in the New EU Member States dated November 2004, http://europa.eu.int/comm/competition/liberalization/conference/overview_of_regulation_in_the_eu_professions.pdf

- tevékenységi struktúra meghatározása (együtműködés lehetősége más szolgáltatókkal, társasági forma meghatározása, tulajdonosi korlátozások),
- illetve az ezekhez kapcsolódó fegyelmi eljárási gyakorlatok.

A Bizottság álláspontja szerint biztosítani kell a szolgáltatók közötti versenyt kevésbé akadályozó, a valós szabályozási célokat és indokokat jobban szolgáló megoldások kialakítását, s felül kell vizsgálni a szabadfoglalkozások területén érvényesülő állami-, és önszabályozásokat. Így a Bizottság, saját tényfeltáró kutatásával egyidejűleg elsősorban a **nemzeti versenyhatóságok és szabályozó hatóságok feladataként** határozta meg a szakmai kamarák által alkalmazott esetleges versenykorlátozó rendelkezések feltárását, áttekintését, illetve ahol ez indokolt, ezek megváltoztatását, vagy, amennyiben ez versenypártolási tevékenységen keresztül nem eredményes, a megfelelő versenyfelügyeleti eljárások lefolytatását.

Következő lépésként az Európai Bizottság az említett 15 tagállam körében végzett felmérését 2004 során kiterjesztette a **csatlakozó országok szakmai szervezetei jogalkotási, önszabályozási és etikai gyakorlatának vizsgálatára**, melynek eredményét 2004 novemberében tették közé⁴. A tanulmány átfogó képet ad a 10 új tagállam szakmai szervezetei által alkalmazott szabályozások típusairól és mértékéről.

A leginkább szabályozott szakmák valamennyi új tagállamban, a régi tagállamokhoz hasonlóan a közjegyzők, valamint a gyógyszerészek, míg a jogi szolgáltatók (jogászok, ügyvédek) esetenként közepesen, a technikai szakmák (építészek, mérnökök) pedig kevésbé szabályozottak. A könyvelői szakmák (könyvelők, könyvvizsgálók, adótanácsadók) ugyanakkor sokkal liberálisabb szabályozási környezetben folytathatják tevékenységüket a csatlakozó országokban.

⁴ Stocktaking Exercise on Regulation of Professional Services - Overview of Regulation in the New EU Member States dated November 2004,
http://europa.eu.int/comm/competition/liberalization/conference/overview_of_regulation_in_the_eu_professions.pdf

A **könyvelői szolgáltatók** esetében a leggyakoribb korlátozások a szolgáltatók reklámozási, valamint a más szakmákkal való együttműködési lehetőségeire vonatkoznak. A **jogi szolgáltatók** kamarái elsősorban tagjaik reklámtevékenységét, valamint vállalkozásaik tulajdonosi szerkezetét szabályozzák, de számos esetben határozzák meg szolgáltatásaik díjtételeit is. A **közjegyzők** tevékenysége valamennyi tagállamban jogszabályban meghatározott keretek között folytatható, számos kizárólagos tevékenységi jogkörrel felruházva. Ennek megfelelően szolgáltatási díjaik is általában tételesen meghatározottak, emellett szigorú képzettségi és belépési feltételeknek kell megfelelniük, kamarai önszabályozásaik pedig további korlátozásokat határoznak meg. A **technikai szakmákra** a tagállamok többségében hasonló belépési korlátok jellemzőek, így képzettségi követelmények, megfelelő gyakorlat, valamint engedély megszerzésének előírása. Ezen túl néhány ország kamarája részletes előírásokat határoz meg szolgáltatói minimum díjtételei vonatkozásában. A **gyógyszerészek** a legtöbb tagállamban demográfiai vagy területi kritériumokon alapuló kvantitatív piacralépési korlátokkal szembesülnek, de gyakran reklámozási lehetőségeik, valamint szolgáltatási díjaik is szabályozottak. Emellett kizárólagos értékesítési joggal rendelkeznek a vényköteles termékek árusítására, s csak néhány tagállamban teszik lehetővé a recept nélkül igényelhető gyógyszerek gyógyszerháron kívüli értékesítését.

Összességében a kamarák válasza és a kutatás eredményei alapján Csehország, a Balti-államok, valamint Szlovákia tűnik a leginkább szabályozott országnak, míg Magyarország és Lengyelország esetében a szakmai szabályok csak szűk körben határoznak meg versenykorlátozásnak tekinthető rendelkezéseket.

4. Ajánlás a közjegyzői szolgáltatások szabályozásának felülvizsgálatára

Magyarországon a **leginkább szabályozott** szellemi szabadfoglalkozási ágnak a közjegyzői tevékenység tekinthető. Így a szakmai szabályozások versenypolitikai értékelése kapcsán megfogalmazott, a jogalkotásra vonatkozó ajánlásokkal és célkitűzésekkel összhangban a Gazdasági Versenyhivatal javasolja a közjegyzői tevékenységre vonatkozó szabályozások felülvizsgálatát, valamint az aggályosnak ítélt rendelkezések újraszabályozását.

A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény – az állam igazságszolgáltató tevékenységének részeként – hatósági tevékenységek ellátásának jogával ruhazza fel a közjegyzőket, a pártatlanság, a függetlenség, és a **közhiteles-ség** garantálása érdekében pedig szigorú szabályokat határoz meg (személyi, tárgyi, kiválasztási feltételek, összeférhetetlenségi, és kizárási szabályok, más eljárási garanciák, az okirat alaki és tartalmi követelményei, stb.).

A közjegyzőknek – a jelenlegi szabályozási rendszerben – **közjogi jogállásuk** van, a közjegyzők közhatalmi jogosítványait állami felhatalmazás alapján, a jelenleg fennálló jogszabályi rendelkezések szerint meghatározott hatáskörökben végezhetik, feladataik, tevékenységük **állami, hatósági tevékenységnek** tekintendő, az általuk kiállított közokiratok pedig a jogszabály által előírt speciális joghatállyal bírnak (közvetlen végrehajthatóság).

A Gazdasági Versenyhivatal álláspontja szerint ugyanakkor a közjegyzők tevékenységüket gazdaságilag önálló vállalkozásként, saját kockázatukra folytatják, ezen belül bizonyos tevékenységeiket pedig versenyző – lényegét tekintve piaci – szolgáltatásként nyújtják, így azok vállalkozási jegyeket is hordoznak. Így azokban az esetekben, amikor jogszabály nem határoz meg számukra földrajzi és időbeli kizárolagosságot (illetékességi terület, és időtartam korlátozással), **a közjegyzők között a verseny** (különösen a szolgáltatás minősége – pl. iroda helyszínének megválasztása, ügyfélfogadási idő, szolgáltatásnyújtás gyorsasága stb. – területén) **nincs teljesen kizárva**, még abban az esetben sem, ha a szolgáltatásnyújtók alacsony száma (különösen vidéken), illetve az egyéb szabályozási kööttségek miatt (pl. rendeleti díjrögzítés) ténylegesen korlátozottan képes hatni. A közjegyzői okiratok elkészítése, okiratmásolat és aláírás hitelesítése, vagy jogi tanácsadása esetén például az ügyfelek szabadon dönthetnek abban, hogy **melyik** közjegyző szolgáltatását veszik igénybe még akkor is, ha például a közokirati forma kötelezettségét jogszabály határozza meg. A közjegyzőkre vonatkozó, a közhatalmi jogosítványait garantáló szabályozási kööttségek miatt e **versenyző tevékenységeik** elkülönülten értékelhetők az egyéb jogi szolgáltatók (így az ügyvédek) által nyújtott hasonló szolgáltatásaihoz képest. Azonban azáltal, hogy szolgáltatásaik díját nem közvetlenül az államtól, hanem ügyfeleiktől kapják, saját tevékenységükkel befolyásolhatják az ügyfelek választását, s ezáltal azt, hogy milyen mértékű bevételekre tesznek szert. Így érdekeltté válhatnak piaci jellegű tevékenységeik esetében mind az ügy-

félszerzésben, mind bevételük és nyereségük növelésében, igénybe véve egyúttal a piaci tevékenység folytatásának nélkülözhetetlen eszközeit, így a reklámozás vagy az árverseny lehetőségét.

Az ilyen, a Gazdasági Versenyhivatal által potenciálisan piacnak értékelt tevékenységek esetében éppen ezért a fennálló, alapvetően a hatósági feladatok ellátását garantáló szigorú törvényi előírások egy része egyúttal versenykorlátozó jellegű szabályozásként értékelhető.

A közjegyzői törvényben megjelenő **versenykorlátozó jellegűnek** értékelt **szabályozási elemek** röviden a következők:

- Közjegyzővé **kinevezéssel** lehet válni, s csak meghatározott **személyi feltételeknek** megfelelő, jogi szakvizsgával és legalább 3 éves közjegyző helyettesi (vagy annak megfelelő) gyakorlattal rendelkező **jogász** választható ki pályázati eljárást követően.
- Jogszabály által meghatározott körben, bizonyos hatósági jogkörök ellátását csak közjegyzők végezhetik (**tevékenységi monopólium** – közokirat és közjegyzői tanúsítvány, hagyatéki és egyéb közjegyzői nemperes eljárások).
- Csak **meghatározott számú közjegyző működhet** az ország területén (a piacralépés direkt korlátozása).
- Hatósági tevékenységeik ellátása során, így különösen a nemperes eljárásokban a közjegyzők csak a jogszabály által **meghatározott illetékességi területen** folytathatják tevékenységüket. A versenyzőnek tekintett szolgáltatások esetében bár szintén a kijelölt illetékességi területükön végezhetik tevékenységüket, az ügyfelek szabad közjegyző választási jogát azonban ez a rendelkezés nem érinti (így a passzív – az ügyfél által kezdeményezett – szolgáltatásnyújtás nem tiltott, de az aktív ajánlkozás az illetékességi területen kívül nem megengedett).
- **A közjegyzők szolgáltatási díjai** – valamennyi tevékenységük esetében – **rögzítettek**, bár előre meghatározott feltételek fennállása esetén, megengedett – meghatározott mérték szerinti díjengedményekkel – alacsonyabb díjak alkalmazása.
- Szigorúan korlátozott a közjegyző által ellenérték fejében végezhető párhuzamos tevékenységek köre (más kereső foglalkozás nem folytatható, kivéve a tudományos, irodalmi, művészeti és sporttevékenység – **horizontális szeparáció**).

- A közjegyzők az **egyéni vállalkozókra** vonatkozó szabályok szerint működtethetik a vállalkozásukat, társasági vagy más vállalkozási formában azonban nem (**tevékenységi forma megkötése**).
- Külső tőkebefektető sem rendelkezhet érdekeltséggel vállalkozásukban (**vertikális szeparáció**). Ezzel ellentétben, az összeférhetlenségi szabályok korlátai között, a közjegyző más vállalkozásban **tulajdonosi érdekeltséget** szerezhet.

Az állami, hatósági tevékenységek ellátása esetében a **szabályozás célja** az, hogy biztosítsa szolgáltatásokhoz való hozzáférést, a közjegyzők által nyújtott szolgáltatások folyamatos rendelkezésre állását az ország egész területén, valamint szavatolja a közhitelességet, a pártatlanságot és a függetlenséget. A Gazdasági Versenyhivatal álláspontja szerint ugyanakkor nem minden tevékenységi területen állítható az, hogy a közhitelesség szükséges feltétele a verseny lehetőségének teljes kizárása, vagy az, hogy a fent elérni kívánt cél kevesebb kötöttséget tartalmazó szabályozási rendszer mellett feltétlenül csorbát szenvedne. Jelenleg tehát nem látható arra érdemi bizonyíték, hogy a közjegyzők által végzett valamennyi – így a versenyzőnek ítélt – tevékenységek esetén igazolható lenne az, hogy egy **kevésbé kötött** ellátási feltételekkel folytatható, nagyobb versenyt eredményező rendszer mellett ne lehetne garantálni a közhitelességet, a megbízhatóságot és függetlenséget.

Szükséges tehát, hogy a szabályozó tevékenység fajtánként (elkülönítve a kizárólag hatósági tevékenységet a versenyzőtől) **vizsgálat tárgyává** tegye a szabályozási célokat, az alkalmazott korlátozó jellegű szabályozásokat, s **igazolja** azok feltétlen szükségességét, és arányosságát.

Így a hatósági tevékenységek esetében indokoltnak tartjuk annak mérlegelését, hogy **valamennyi esetben szükséges-e közokirati forma**, és **közjegyzői hitelesítés** igénybevételének **kötelezettsége** a jelenlegi jogszabályok által meghatározott esetekben. Ezen túl mind a hatósági, mind a **versenyzőnek ítélt**, piaci jellegű szolgáltatások **esetében** felülvizsgálandó az **ellátási, magatartási korlátozások szükségessége**, így például az, hogy a kötött illetékességi területi eljárás, vagy a közjegyzői létszám limitálása ezen feladatok esetében indokolt-e, vagy a közhitelesség és szakmai integritás e korlátozások nélkül, más módon is garantálható.

A tevékenységi körök felülvizsgálatát követően a Gazdasági Versenyhivatal álláspontja szerint a jelenleginél **differenciáltabb díj- és áralkalmazási rendszer** kialakítása indokolt, annak fenntartása mellett, hogy a különböző közjegyzői tevékenységek esetében a szabályozás a méltányos, tisztességes díjazás elvárását közvetítse. A díjak szabályozásának elsődleges célja kell legyen, hogy a társadalmi szintű ráfordítások ne haladják meg az indokolt ráfordítások szintjét, azaz a díjak ösztönözzenek a hatékony, költségta- karékos működésre, az esetlegesen fennmaradó tevékenységi és területi monopóliumok miatt pedig ne keletkezessen indokolatlan jövedelemtöbblet, monopolprofit az ágazatban. Ugyancsak fontos szempont lehet az újraszabályozás során, hogy a relatíve kiszolgáltatottabb helyzetű ügyfelek (természetes személyek) esetén indokolt lehet a díjmaximálás fenntartása, miközben az üzleti ügyfelek esetén a felek alkujára lehet bízni a díjak meghatározását.

A jelenlegi közjegyzői törvény díjszabályozásra vonatkozó része hatékonyságra ösztönzési és fogyasztóvédelmi szempontból nem fogalmaz meg érdemi garanciális rendelkezéseket, nem határoz meg szabályokat arra, hogy a törvényességi felügyeletet ellátó miniszternek a díjak szabályozása során, milyen megfontolások alapján, hogyan kell meghatározni a különféle közjegyzői szolgáltatások díjtételeit, tarifáit, illetve az sem tisztázott megnyugtatóan, hogy mi lehet az egyes díjtételek közgazdasági tartalma. Az igazgatási szolgáltatási díjakra vonatkozó jelenlegi jogi rendelkezések szerinti módon, a közjegyzői eljárási díjaknak az indokolt költségekre kellene fedezetet biztosítaniuk, de nem lehetnének annál magasabbak, azaz jövedelem nem keletkezhetne. Ahhoz, hogy a szabályozott körben megmaradó **díjtételeket megalapozottan** lehessen meghatározni, vizsgálni kell, hogy milyen módszerrel lehet a közjegyzői díjbevételeket az indokolt ráfordításokhoz közelíteni. Jelenleg a különböző összetételű és mértékű szolgáltatási tevékenységeket végző közjegyzőknél bár ténylegesen eltérő költségek merülnek fel, ugyanakkor nagyságrendileg eltérő bevételeket képesek realizálni, így lényeges jövedelemkülönbségek alakulnak ki.

Vélelmezhetően a közjegyzői díjszabás megállapításakor csupán azokon a területeken **indokolt rögzített**, az igazságszolgáltatásban elfogadott általánoszerű, **eljárási díj** jellegű szolgáltatási díjakat meghatározni, ahol fennmaradna a közjegyzők hatósági eljárási területi monopóliuma is, s az ügyfelek

nem választhatnak a közjegyzők között, és a közjegyzők ellátási kötelezettsége is fennállna. Így ezekben az eljárásokban a díjaknak (tekintettel arra, hogy hatósági igazgatásszolgáltatási tevékenységet végeznek) a teljes ráfordításra kellene fedezetet nyújtaniuk, de nem szabadna nyereségre fedezetet biztosítaniuk (nonprofitivitás elve).

A versenyzőnek tekintett közjegyzői tevékenységek esetében ugyanakkor a szabályozónak általában olyan árat kell meghatároznia, amely biztosítja a fedezetet a hatékonyan működő vállalkozás ráfordításaira, és bizonyos nyereséget is tartalmaz. Így ahhoz, hogy a díjtételeket megalapozottan lehessen meghatározni, megvizsgálandó a piaci jellegű tevékenységekből származó **bevételek, és indokolt ráfordításainak viszonya**, hogy a szabályozó ne a tényleges ráfordításoktól messze elszakadó díjtételeket határozzon meg. E területen érdemben kell elemezni a szabályozás fenntartásának indokait is.

Ezekben az esetekben az ellátási garancia megoldása, és a jelenleg korlátozott verseny miatt előálló profitöbbllet képződésének egyidejű megakadályozása nehéz szabályozói feladat. Az egyes földrajzi piacokon ugyanis a **kereslet-kínálati feltételekben**, így a **jövedelmezőség mértékében** is lényeges **különbségek** vannak. Így ezeken a szegmentáltnak tekinthető piacokon nem alkalmazható az a keresztfinanszírozási technika, amely a kizárólagos joggal végzett tevékenységeknél a földrajzi piac egyenetlenségeiből származó költség- és jövedelem eltéréseket vállalaton belüli, a földrajzi területek közötti keresztfinanszírozással oldják meg. A földrajzi piacok eltéréseiből következően valószínűsíthető, hogy az egyes közjegyzők esetén más-más az egyes elkülöníthető szolgáltatásokból származó bevételek szerkezete, és az állandó, illetve változó költségek aránya is. Mindebből következően az ellátási garancia megteremtése, ugyanakkor a túlárzás veszélyeinek elkerülése más díjakat követelne meg a kis ügyszámú (pl. zömében hagyatéki ügyek által eltartott) közjegyzők, és más díjat a nagy ügyszámú (nagyobb városi, közokirat készítésekkel, hitelesítésekkel bőven ellátott) közjegyzőknél.

Így a versenyző szolgáltatások esetében szabályozási szempontból a fix díjtételekről az **ármaximálásra** való áttérés lehet indokolt. Azoknál a közjegyzői szolgáltatásoknál tehát, ahol a közjegyzők közötti választás nem korlátozott, ott a jelenlegi árrögzítést felülvizsgálandó, s helyette olyan díjmaximu-

mok kidolgozását szükséges elindítani, melyek az állandó ráfordítások költségén túl a nyereségre is fedezetet biztosítanak. A Gazdasági Versenyhivatal álláspontja szerint ugyanis a közhitelességi funkció nem sérülne attól, hogy az e tevékenységre feljogosított közjegyzők között az ügyfelek a szolgáltatási díjakat, díjkülönbségeket is figyelembe véve választhatnak szolgáltatót. **A közhitelességet, a pártatlanságot, a befolyásolhatatlanságot, a személyi megbízhatóságot a kiválasztási rendszernek, az eljárási, összeférhetlenségi és egyéb garanciáknak kell biztosítaniuk.**

Az ármaximálás, mint szabályozási beavatkozás egyúttal **fogyasztói érdekek védelmével** is alátámasztható, mivel jelenleg a közjegyzők számának korlátozása miatt bizonyos földrajzi területeken, a jogszabály által biztosított kizárólagos tevékenységi körök a potenciális verseny lehetőségét is korlátozzák. A díjtételek ilyen irányú módosítása a törvényességi felügyeletet ellátó miniszter rendeletében azonban megoldható, tekintettel arra, hogy a közjegyzői törvény nem tartalmaz utalást arra, hogy az árszabályozási jogkörét a miniszter milyen határok között gyakorolhatja. Az árrögzítés eltörlése, és helyette maximált díjak alkalmazása egyúttal összhangban állna az ártörvény szabályozási elveivel is.

Ezen túl, kiegészítő garancia lehetne egy olyan kiegyenlítő kassza működtetése is, amely a **területi-jövedelmi egyenlőtlenségek kiküszöbölését** szolgálhatná. Amennyiben ugyanis a piacralépési feltételek fennmaradásával, s legfeljebb a közjegyzői körzetek számának felülvizsgálatával, illetve időről időre történő korrekciójával, azaz az adminisztratív beavatkozás fenntartásával kívánja a jogalkotó a kielégítőnek tekintett hozzáférést megoldani, úgy egy, az átlagos indokolt költségekhez közelítő díjrendszer mellett, nagy valószínűséggel a kis ügyforgalmú vidéki közjegyzők fennmaradását egyéb garancia elemmel is fontos lenne segíteni. További garanciális jellegű kiegészítő lehetőség lenne még a túlárazás elkerülése érdekében az ármaximalizálás bevezetése esetén a közjegyzők kötelezése arra, hogy a tarifáikat költségarányosan határozzák meg, az alkalmazni kívánt díjaikat pedig az irodájukban, vagy a honlapjukon tegyék közzé (fogyasztók tájékoztatása).

Összegezve tehát, indokolt lehet egyrészt a közjegyzők számára fenntartott kizárólagos hatósági tevékenységi körök, másrészt a területi illetékességi szabályok és a közjegyzői létszám korlátozása tekintetében **indokoltsági**

és arányossági felülvizsgálatot végezni. A belépési korlátok, különösen a közjegyzők számának jogszabályi meghatározása ugyanis sok esetben tényleges monopolpozíciót eredményez, ez pedig önmagában is megakadályozhatja azt, hogy az ármaximálásra való áttérés hatásai a megrendelői pozíciójukban gyenge ügyfelek irányába ténylegesen érvényesülhessenek. Rövidtávon is várhatóan érdemi hatást lehetne azonban elérni a tényleges költségekkel nem alátámasztott, indokolatlan profittöbbletek elleni védekezésben a **díjrögzítés megszüntetésével** azokon a helyeken, ahol választási lehetőség létezik, illetve azokkal az ügyfelekkel szemben, akik erős pozíciókkal rendelkeznek, mint szolgáltatásvásárlók.

A Gazdasági Versenyhivatal, fenti javaslataival egyidejűleg felhívja a szabályozók figyelmét az **Európai Unió tagállamainak** hasonló **deregulációs törekvéseire**, illetve eredményeire. Tekintettel arra, hogy a latin típusú közjegyzői tevékenység minden tagállamban a leginkább szabályozott szellemi szabadfoglalkozású szakma, valamennyi szakmai hatóság elsősorban tevékenységi monopóliumaik, és a kapcsolódó egyéb korlátozások újraszabályozására, valamint ezek leépítésére törekszik. Különösen kiemelkedik ezek közül a holland igazságügyi minisztérium szabályozási reformja, melynek keretében a területi illetékességek és kizárólagos szolgáltatási jogosultságok körét, a létszámkorlátozást, valamint a szakosodás feltételeire vonatkozó előírásokat változtatták meg, mely folyamat szükségességét a makrogazdasági eredmények is igazolták. Ezen túl számos, így a lengyel versenyhatóság is versenyfelügyeleti eljárás keretében vizsgálta a közjegyzőkre vonatkozó szabályozások indokoltságát, így például a reklámozásra, a szolgáltatási díjtételek maximalizálására, az ingatlan adásvételek kapcsán kialakított fix díjakra, valamint a szakképzésekben való részvételre vonatkozó rendelkezéseket, s ítélte azokat a versenyjogba ütközőnek. A tagállami vizsgálatok általános tapasztalataként egyúttal megállapítható, hogy a versenyhatóságok nem vonják kétségbe, hogy a közjegyzői szolgáltatások egy része meghatározott szempontok szerint a versenyjog hatálya alá vonható, anélkül, hogy megkérdőjeleznék tevékenységük közjogi-közhitelességi funkcióját.

Tekintettel a közjegyzőkre vonatkozó hazai szabályozás jelenlegi, széleskörű korlátozásokat fenntartó rendszerére, a **verseny érdemi fokozását** elsősorban a szabályozás részleteiből adódó **korlátozásoknak a feltétlenül indokolt, szükséges szintre való csökkentésével** tartjuk elősegíthető-

nek, melynek során a védendő közérdeket a közjegyzői eljárásokhoz kapcsolódó sajátos jogi garanciák jelentik, s hivatottak továbbra is megvédeni a jól beazonosított, és körülírt közérdekeket.

Nem célunk tehát a szabályozási korlátok teljes eltüntetése, hanem csupán a **közérdek pontos definiálása**, az ennek elérését szolgáló szabályozási korlátok olyan szinten történő meghatározása, amelyek mellett a feltétlenül szükséges garanciák megmaradnak, s versenybarátabb mechanizmusokkal elérhető a fogyasztói igények kiszolgálási hatékonyságának, az alkalmazkodás rugalmasságának növekedése.

