

## Negyedik fejezet

# A belső piac működését segítő, határokon átnyúló együttműködések

*Dán Judit*

### 1. Bevezetés

Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 3. cikkének (3) bekezdése deklarálja, hogy az unió egy belső piacot hoz létre. Az Európai Unió belső piaca olyan egységes piac, ahol biztosítva van az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad mozgása. Ez az európai polgárok szemszögéből olyan teret jelent, ahol szabadon élhetnek, dolgozhatnak, tanulhatnak és vállalkozhatnak<sup>1</sup> úgy, mintha nem léteznének államhatárok. Az EUSZ-hoz csatolt, a belső piacról és a versenyről szóló 27. jegyzőkönyv rögzíti, hogy az EUSZ 3. cikkében meghatározott belső piac olyan rendszert foglal magában, amely biztosítja azt, hogy a verseny ne torzuljon. A tiszta és szabad verseny védelmében az uniós és a tagállami versenyhatóságok lépnek fel, ezek együttműködése, az ECN végeredményben az egységes belső piac működését mozdítja elő. A SOLVIT és az IMI (belső piaci információs rendszer) ahhoz nyújt segítséget, hogy az uniós polgárok és vállalkozások a belső piac által kínált lehetőségeikkel élni tudjanak. Az európai polgárok azon túl, hogy élnek, munkát vállalnak vagy tanulnak az EU valamely tagállamában, fogyasztóként (árakat és szolgáltatásokat önálló foglalkozásukon és gazdasági tevékenységükön kívül eső célok érdekében eljárva vásárló természetes személyként) is jelen vannak. Az EU hangsúlyozza, hogy a belső piac működéséhez fontos a fogyasztók határokon átnyúló védelme is. A fogyasztók EU-n belüli jogsértésektől való védelme

---

<sup>1</sup> Lásd: [http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/internal\\_market.html?locale=hu&root\\_de-fault=SUM\\_1\\_CODED%3D24](http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/internal_market.html?locale=hu&root_de-fault=SUM_1_CODED%3D24) (A letöltés ideje: 2018. 01. 08.)

megkívánja a végrehajtásra hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti hálózat létrehozását EU-szerte.<sup>2</sup>

## 2. A versenyhatóságok közötti együttműködés az Európai Unióban (az ECN)<sup>3</sup>

### 2.1. Történelmi háttér, kapcsolódó alapvető jogintézmények

A Magyar Köztársaság, az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény 67–69. cikke a versenyjog területén is jogharmonizációs kötelezettséget fogalmazott meg a magyar törvényhozás számára. E kötelezettségének a hazai jogalkotó eleget is tett. Amikor 2004. május 1-jén Magyarország csatlakozott az EU-hoz, a vállalkozásokra vonatkozó versenyjogi szabályok<sup>4</sup> nagyrészt harmonizáltak voltak az uniós (akkor még közösséginek mondott) párjukhoz képest.<sup>5</sup> Az alábbiakban részletezett jogközelítési lépések ahhoz vezettek, hogy a csatlakozási tárgyalások zökkenőmentesen zajlottak a versenyjogi fejezetnek a vállalkozásokra vonatkozó szabályai tekintetében.

<sup>2</sup> Lásd: az Európai Parlament és a Tanács 2006/2004/EK rendelete (2004. október 27.) a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről („Rendelet a fogyasztóvédelmi együttműködésről”), HL L 364/1., 2004. 12. 09.

<sup>3</sup> A szerző köszönetet mond dr. Sárjai Józsefnek és dr. Szilágyi Gabriellának a GVH Nemzetközi Irodája korábbi és jelenlegi irodavezetőinek és Rutkai Ágnesnek, a GVH könyvtárosának e fejezet megszületéséhez nyújtott értékes segítségükért.

<sup>4</sup> E fejezetben a versenyjog alatt a versenykorlátozó megállapodásokra (kartellekre és vertikális versenykorlátozó megállapodásokra), a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésre és a vállalkozások koncentrációira (fúziókra) vonatkozó szabályokat értjük. Az uniós jog a versenyjog körében tárgyalja az állami támogatásokat is, a hazai viszonyok között viszont nem a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) vizsgálja ezek jogszerűségét. Jelen tanulmányban csak a vállalkozásokra vonatkozó versenyszabályokkal kapcsolatos hatóságok közötti, határokon átnyúló együttműködést vizsgáljuk.

<sup>5</sup> Figyelemre méltó körülmény, hogy a 2004. május 1-jével csatlakozó országokat a társulási megállapodásokkal jogközelítési kötelezettség terhelte, ezért e tíz új tagállam versenyjoga csaknem azonos volt, míg a már tag „tizenötök” versenyjogi szabályaiban jóval nagyobb különbségek adódtak. 2004 májusától e körülményre reagálva a régi tagállamok körében egy spontán, önkéntes jogharmonizáció indult el, amelynek keretében bevezettek a saját belső jogukba olyan intézkedéseket, amelyeket a Bizottság és az új tagállamok már megtettek.

Az első, már a piacgazdaság követelményeinek is megfelelő verseny-törvény 1990 végén született.<sup>6</sup> Ezt váltotta fel az 1997. január 1-jétől életbe lépett 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (a továbbiakban: Tpv.). A ma is hatályos Tpv. számtalan módosításon esett át, amelyek jelentékeny része annak volt köszönhető, hogy változatlanul cél maradt a magyar szabályok európai megfelelőikhez történő közelítése. A tovább folytatódó jogharmonizációnak több fontos és észszerű indoka is volt.<sup>7</sup> Egyrészt az a remény, hogy a külföldi vállalkozások befektetési hajlandóságát ösztönözni fogja az, ha azok ugyanolyan szabályozási környezettel szembesülnek Magyarországon, mint más uniós államban. Másrészt a magyar vállalkozások számára is előnyös lehet az, hogy ha megismerik és betartják a magyar versenyszabályokat, mivel akkor az uniós vonatkozó rendelkezéseknek való megfelelés sem okoz nehézséget számukra.

A versenytörvény módosításai mellett a versenyjog területén történő jogalkotó-jogközelítő tevékenység egyéb formákban is testet öltött. Első ütemben 1997-ben és 1998-ban fogadott el a magyar kormány csoportmentességi rendeleteket. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 101. cikke<sup>8</sup> a versenykorlátozó megállapodások tilalmáról rendelkezik. Az (1) bekezdés generális kartelltilalmának szigorúságát oldja a (3) bekezdés, amely alapján az egyébként versenykorlátozó magatartások esetében el lehet tekinteni az (1) bekezdés alkalmazásától.<sup>9</sup> Az egyedi eseteken alapuló, többéves tapasztalatai alapján az Európai Bizottság a versenykorlátozás-típusok egyes csoportjainak vonatkozásában e csoportokat mentesítő rendeleteket alkot, és az azokban foglalt feltételeket teljesítő versenykorlátozás megengedetté válik a vállalkozások számára. A kormányrendeleti formában megalkotott csoportmentességi rendeletek a magyar versenyjogi joganyagnak ugyancsak részei, az uniós szabályozás hazai tükörképeiként.

2004. május 1-jén kilenc másik európai állammal együtt Magyarország is csatlakozott az Európai Unióhoz. Az EU addigi történetében soha nem tapasztalt mértékű bővülés jó apropója és katalizátora volt az uniós versenyjog eljárási reformjának. Az eljárási reform konkrét céljai között szerepelt

<sup>6</sup> 1990. évi LXXXVI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról. (Hatályos: 1991. január 1-jétől.)

<sup>7</sup> DECSÁK-SÁRAI-SZILÁGYI 2014, 19.

<sup>8</sup> EGSz. 85. cikke (EKSz. 81. cikke).

<sup>9</sup> DÁN-GOMBOS-KERTÉSNÉ 2014, 29–35.

a hatékonyabb jogalkalmazás biztosítása: egyrészt az, hogy a Bizottság az igazán veszélyes versenykorlátozásokra koncentrálhasson, másrészt a decentralizáció erősítése, vagyis az, hogy a tagállami szintű jogalkalmazás tovább erősödjön. A nemzeti hatóságok és bíróságok számára kötelezővé vált az uniós jog alkalmazása minden olyan ügyben, amely érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. (Az eljárási reform előtt elméletileg mind a tagállami, mind a közösségi jog alkalmazható volt ugyanarra a tényállásra, egyetlen korláttal: a nemzeti versenyjog alkalmazása nem vezethetett a közösségi joggal ellentétes eredményre.) A hatékony jogalkalmazást szolgálta az eljárási reform égisze alatt létrehozott Európai Versenyhatóságok Hálózata is.

## 2.2. Az Európai Versenyhatóságok Hálózata (European Competition Network – ECN)

### 2.2.1. Az ECN-re vonatkozó alapvető rendelkezések

#### 2.2.1.1. Az együttműködés elemei

Az Európai Versenyhatóságok Hálózata az Európai Bizottság Verseny Főigazgatóságának (mint *primus inter pares*) és a tagállamok versenyhatóságainak szoros együttműködése, amely a hatóságok hatékonyabb fellépését hivatott biztosítani. Az ECN-en belüli együttműködés kereteit elsősorban az 1/2003/EK tanácsi rendelet<sup>10</sup> *Együttműködés* című IV. fejezete, valamint a vizsgálati jogkörökről szóló V. fejezete tárgyalja. A tagállamok versenyhatóságai közötti együttműködés részleteit egy közlemény elemzi.<sup>11</sup> Az ECN-en belüli együttműködés szabályairól létezik ezen kívül egy „titkos”,<sup>12</sup> csak a versenyhatóságok belső használatára írt kézikönyv („Manuel”) is. Míg az 1/2003/EK tanácsi rendelet kidolgozásában csak a 2004. május 1-jei nagy csatlakozási hullám előtt uniós tagsággal rendelkező 15 tagország vett részt, addig az ECN-en belüli együttműködésről szóló közlemény kidolgozásához 2002 őszén a csatlakozásra váró országokat is meghívták,

<sup>10</sup> A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról (HL L 1., 2003. 01. 04., 1–25.)

<sup>11</sup> *Commission Notice on cooperation within the Network of Competition Authorities* (2004). (2004/C 101/03), HL C 101., 2004. 04. 27., 43.

<sup>12</sup> Ennek rendelkezései addig maradtak titokban, amíg néhány tagállami versenyhatóságtól el nem mentek egyes munkatársak versenyjoggal foglalkozó ügyvédi irodákhoz dolgozni.

vagyis a tagjelöltekkel együtt dolgozták azt ki. A magyar versenyhatóság ECN-en belüli, azóta is megfigyelhető általános aktivitását jól példázza, hogy a Manuel kidolgozásában a tagjelölt országok közül egyedül csak Magyarország vett részt.

Az 1/2003/EK tanácsi rendelet (15) preambulumbekkezdése szerint a Bizottságnak és a tagállamok versenyhatóságainak együttesen ki kell alakítaniuk a közösségi versenyszabályokat szoros együttműködésben alkalmazó hatóságok hálózatát. E célból tájékoztatási és konzultációs intézkedéseket kell tenni. A hálózaton belüli együttműködés további módjait a Bizottság határozza meg és vizsgálja felül a tagállamokkal szoros együttműködésben.

Az ECN-en belüli együttműködés egyrészt az Európai Bizottság és az egyes tagállami versenyhatóságok, másrészt a nemzeti versenyhatóságok egymás közötti kooperációját jelentheti. Az 1/2003/EK tanácsi rendelet 35. cikke alapján a tagállamoknak ki kellett jelölniük az EUMSZ 101. és 102. cikkének alkalmazásáért felelős versenyhatóságot vagy versenyhatóságokat, hogy a rendelet rendelkezéseit hatékonyan betartsák. A kijelölt hatóságok között lehetnek bíróságok is. Magyarországon a Gazdasági Versenyhivatal a rendelet 35. cikke szerinti, kijelölt tagállami versenyhatóság.

Az Európai Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai közötti együttműködés egyik fontos eleme, hogy a Bizottság átadja a tagállamok versenyhatóságainak az általa a jogsértés megállapítása és megszüntetése,<sup>13</sup> az ideiglenes intézkedések alkalmazása,<sup>14</sup> a kötelezettségvállalások elfogadása esetén,<sup>15</sup> az EUMSZ 101. és 102. cikke alkalmazhatatlanságának kimondása,<sup>16</sup> valamint az 1/1003/EK tanácsi rendelet 29. cikk (1) bekezdésében szabályozott, egyedi esetekben alkalmazott, mentességre vonatkozó visszavonás céljából összegyűjtött legfontosabb dokumentumok másolatait. Ezen kívül a Bizottság a tagállam versenyhatóságának kérelmére az ügy értékeléséhez szükséges egyéb meglévő dokumentumok másolatát is rendelkezésre bocsátja.<sup>17</sup>

Az Európai Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai közötti együttműködés másik fontos, a hatékony ügyelosztást segítő eleme, hogy amennyiben a tagállamok versenyhatóságai az EUMSZ 101. vagy 102. cikke alapján járnak el, az első hivatalos vizsgálati cselekmény előtt vagy annak

<sup>13</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 7. cikk.

<sup>14</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 8. cikk.

<sup>15</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 9. cikk.

<sup>16</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 10. cikk.

<sup>17</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 11. cikk (2).

megkezdése után késedelem nélkül értesítik erről az Európai Bizottságot írásban, egy erre a célra létrehozott elektronikus hálózaton keresztül. Ezt az információt más tagállamok versenyhatóságai számára is rendelkezésre bocsáthatják.<sup>18</sup> A hálózati értesítés kötelezettsége lehetővé teszi, hogy a kapott információk alapján másik versenyhatóság is eljárhasson a jogsértés miatt, ha az az ő hatáskörét is érinti. A hatékony ügyelosztás érdekében egy versenyhatóság felfüggesztheti vagy meg is szüntetheti az eljárását arra hivatkozva, hogy egy másik versenyhatóság már foglalkozik vagy foglalkozott az ügygel. Az eljárás megszüntetése akkor valószínű, ha a jogsértés csupán csekély hatást gyakorol a saját területükön, ezért a másik versenyhatóság eljárása (jogsértést megállapító határozata) megfelelő megoldást jelent. Ilyen helyzet állhat fenn például egy exportkartell esetén, amely közvetlen fogyasztói érdeksérelmet csak az ország határain kívül okoz, így belföldi piaci hatás hiányában nem biztos, hogy indokolt szankció alkalmazása.<sup>19</sup> Az egyeztetés alapján a többi hatóság stratégiáit is figyelembe veszik a versenyhatóságok. Ha háromnál több hatóság indítana ugyanabban az ügyben eljárást, valószínű, hogy az ügyet az Európai Bizottság fogja megvizsgálni.

Az Európai Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai közötti kooperáció harmadik fontos sarokköve az EU versenyjoga alkalmazásának konzisztenciáját biztosító azon rendelkezés, amely szerint a tagállamok versenyhatóságai legkésőbb 30 nappal a jogsértés befejezésére felszólító határozat elfogadása, kötelezettségvállalások elfogadása vagy a csoportmentességről szóló rendeletből származó előny visszavonása előtt értesítik az Európai Bizottságot. Ebből a célból annak rendelkezésére bocsátják az ügy összefoglalását, a tervezett határozatot, vagy ennek hiányában a tervezett eljárás menetéről szóló bármely dokumentumot. A nemzeti versenyhatóságok az EUMSZ 101. vagy 102. cikke alapján az általuk kezelt ügy értékeléséhez szükséges információkat egymás között is kicserélhetik.<sup>20</sup> Az 1/2003/EK tanácsi rendelet 11. cikkének (4) bekezdése szerinti intézmény révén az Európai Bizottság lehetőséget kap a korábbi joggyakorlattal ellentétes határozatok meghozatalának megakadályozására is, hiszen feloldhatatlan ellentmondás esetén magához vonhatja a nemzeti versenyhatóság által már majdnem elbírált ügyet.

<sup>18</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 11. cikk (3).

<sup>19</sup> DÁN–GOMBOS–KERTÉSZNÉ 2014, 80.

<sup>20</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 11. cikk (4).

Az Európai Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai közötti együttműködést tovább erősítheti az 1/2003/EK tanácsi rendelet 11. cikk (5) bekezdése alapján fennálló azon lehetősége a tagállamok versenyhatóságainak, hogy az uniós jog alkalmazásával járó bármely ügyben konzultálhatnak az Európai Bizottsággal.

Az 1/2003/EK tanácsi rendelet 12. cikke az Európai Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai közötti, az EUMSZ 101. és 102. cikkének alkalmazásával összefüggő információcserét szabályozza. A 18. cikk ezzel szemben arról rendelkezik, hogy az Európai Bizottság az 1/2003/EK tanácsi rendeletben ráruházott feladatok teljesítése érdekében felkérheti a vállalkozásokat vagy a vállalkozások társulásait, hogy nyújtsanak be számára minden szükséges információt. A felkérés történhet egyszerű kérelem vagy formalizált határozat formájában. A 18. cikk (5) bekezdése szerint a Bizottság késedelem nélkül köteles az egyszerű kérelmet vagy a határozatot azon tagállam versenyhatóságának továbbítani, amelynek területén a vállalkozásnak vagy a vállalkozások társulásának székhelye található, valamint azon versenyhatóságnak, amelynek területe érintett. A 18. cikk (6) bekezdése alapján a tagállamok kormányai és versenyhatóságai az Európai Bizottság kérelmére a Bizottság rendelkezésére bocsátanak minden ahhoz szükséges információt, hogy az 1/2003/EK tanácsi rendeletben ráruházott feladatokat végrehajtsa.

Az Európai Bizottság az 1/2003/EK tanácsi rendelet 19. cikk (1) bekezdése alapján adatokat kérhet minden olyan természetes vagy jogi személytől, aki hozzájárul ahhoz, hogy a vizsgálat tárgyára vonatkozó információk beszerzése céljából kikérdezzék. A (2) bekezdés szerint, ha e kikérdezés a vállalkozás helyiségében történik, a Bizottság értesíti annak a tagállamnak a versenyhatóságát, amelynek területén a kikérdezés történik. Ha pedig a tagállam versenyhatósága igényli, tisztviselők segíthetnek a Bizottság által a kikérdezés lefolytatására felhatalmazott tisztviselőknek és egyéb kísérő személyeknek.

Az Európai Bizottság és a tagállami versenyhatóságok együttműködésének további fontos terepe az előzetes értesítés nélküli helyszíni vizsgálatok során történő segítségnyújtás. Az 1/2003/EK tanácsi rendelet 20. cikkének (1) bekezdése szerint az Európai Bizottság ugyanis az e rendeletben ráruházott feladatok teljesítése érdekében a vállalkozásokkal és a vállalkozások társulásaival kapcsolatos minden szükséges helyszíni vizsgálatot lefolytathat, amelynek keretében az erre felhatalmazott tisztviselőknek és egyéb kísérő személyeknek jogában áll, hogy a vállalkozások

helyiségbe, területére és közlekedési eszközébe belépjenek; az üzletmenethez kapcsolódó könyveket és más feljegyzéseket megvizsgálják; ezekről másolatot vagy kivonatot készítsenek; a helyszíni vizsgálatához szükséges időre és mértékben lepecsételjenek bármilyen üzlethelyiséget és könyveket vagy nyilvántartásokat; magyarázatot kérjenek a vállalkozások bármely képviselőjétől vagy dolgozójától az ellenőrzés céljához és tárgyához kapcsolódó tényről vagy dokumentumról; valamint hogy a választ rögzítsék.<sup>21</sup> Az Európai Bizottság határozatban elrendelheti egyéb helyiségek, területek és közlekedési eszközök helyszíni vizsgálatát is az 1/2003/EK tanácsi rendelet 21. cikk (1) bekezdése alapján, ha észszerűen gyanítható, hogy az üzletmenethez és a helyszíni vizsgálat tárgyához kapcsolódó, az EUMSZ 101. vagy 102. cikke megsértésének bizonyítására vonatkozó könyveket vagy egyéb nyilvántartásokat egyéb helyiségben, területen vagy közlekedési eszközön tárolják. E rendelkezés alapján a közkeletű nevén „hajnali rajtaütést” akár a vállalkozások igazgatóinak, vezetőinek vagy dolgozóinak otthonában is lefolytathatja a Európai Bizottság. (Megjegyzendő, hogy ugyanezt a Tpv. vonatkozó rendelkezései alapján a magyar versenyhatóság, a Gazdasági Versenyhivatal is ugyanígy megteheti.) Az 1/2003/EK tanácsi rendelet 20. cikkének (4) bekezdése és 21. cikkének (2) bekezdése szerint az Európai Bizottság a helyszíni vizsgálatot elrendelő határozatát azt követően hozza meg, miután konzultált azon tagállam versenyhatóságával, amelynek területén a helyszíni vizsgálatra sor kerül. A 20. cikk (5) és (6) bekezdése, illetve a 21. cikk (4) bekezdése alapján azon tagállam tisztviselői vagy versenyhatósága által meghatalmazott vagy kijelölt egyéb személyek, amelynek területén a helyszíni vizsgálatra sor kerül, a hatóság vagy az Európai Bizottság kérelmére aktívan segítik a Bizottság helyszíni kutatást végző munkatársait. Annak érdekében, hogy e segítségük hatékony lehessen, megilletik őket ugyanazok a jogkörök, mint az Európai Bizottságnak az erre felhatalmazott tisztviselőit. Ha a „hajnali rajtaütést” foganatosító bizottsági munkatársak megállapítják, hogy a helyszíni vizsgálatot egy adott vállalkozás akadályozza, az érintett tagállamnak megfelelő segítséget kell nyújtania, szükség esetén akár a tagállami rendőrség közreműködését kérve.

Az 1/2003/EK tanácsi rendelet 22. cikke alapján egy tagállam versenyhatósága a saját területén, a saját nemzeti joga alapján egy másik tagállam versenyhatósága nevében és költségére végezhet el vizsgálatot vagy tesz ténymegállapító intézkedést. A tagállamok versenyhatóságai nemcsak

<sup>21</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 20. cikk (2).

egymás, hanem az Európai Bizottság kérelmére is cselekedhetnek. A tagállamok versenyhatóságainak a vizsgálatok lefolytatásáért felelős tisztviselői, valamint az általuk meghatalmazott vagy kijelölt személyek jogait a tagállami jogukkal összhangban kell, hogy gyakorolják. Ha az Európai Bizottság vagy annak a tagállamnak a versenyhatósága, amelynek területén a „hajnali rajtaütésre” sor kerül, ezt igényli, az Európai Bizottság által felhatalmazott tisztviselők és egyéb kísérő személyek segítséget nyújthatnak azon hatóság tisztviselőinek, amely foganatosítja a kutatást.

Az 1/2003/EK tanácsi rendelet 28. cikke hangsúlyozza, hogy a Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai nem tárhatják fel az általuk jogszerűen szerzett vagy közöttük kicserélt olyan jellegű információkat, amelyek a szakmai titoktartási kötelezettség alá tartoznak. A bizonyítékok EU-s versenyhatóságok közötti „szabad áramlásának” a titokvédelmi szabályok melletti másik fontos korlátja a célhoz kötöttség. Az információ csak az uniós jog (és kettős jogalapon történő eljárás esetén emellett a tagállami jog) alkalmazásának céljából és csak ugyanabban az ügyben használható fel. Ugyanannak az ügynek minősül, ha a versenyhatóságok vizsgálatának tárgyát képező magatartás ugyanannak az EUMSZ-beli cikknek a sérelme miatt indult, ha ugyanazon termékpiacon és földrajzi piacon, illetve időintervallumban követték el, és a különböző vizsgálatokban eljárás alá vont vállalkozások között van átfedés. Ezen feltételek fennállását és a bizonyíték jogszerű felhasználhatóságát az átvevő hatóságnak meghozott határozatában be kell mutatnia. Az átadás révén szerzett információ azonban akkor is jogszerűen felhasználható bizonyítékként, ha a másik tagállamban a hatóság olyan jogosítványok révén szerezte be, amelyek nem álltak a kérelmező hatóság rendelkezésére. Az 1/2003/EK tanácsi rendelet (16) preambulumbekézése előírja, hogy lehetővé kell tenni a hálózat tagjai közötti információcserét és az ilyen információk bizonyítékként történő felhasználását még akkor is, ha azok bizalmas jellegűek. Ezek az információk az EUMSZ 101. és 102. cikkének alkalmazására, valamint a tagállami versenyjog párhuzamos alkalmazására használhatók fel. Ha az átvevő hatóság a kicserélt információt vállalkozásokra kivetett szankciókhoz használja fel, azt arra a célra kell felhasználni, amelyre beszerezték. A tagállamok különféle rendszereiben a vállalkozások által élvezett védelemhez való jogot a Tanács kielégítő mértékben egyenértékűnek tekintette az 1/2003/EK rendelet szerint. Természetes személyek esetében ellenben – mivel jelentősen eltérő típusú szankciók szabhatók ki az egyes rendszerekben – gondoskodni kell arról, hogy az információkat csak akkor lehessen felhasználni, ha azokat

úgy gyűjtötték össze, hogy a természetes személyeknek az átvevő hatóság nemzeti szabályaiban előírtakkal azonos szintű védelmet biztosítottak. Az átadott információt azonban az átvevő hatóság nem használhatja fel szabadságvesztés büntetés kiszabására.<sup>22</sup>

Az engedékenységi politika (*leniency policy*) lényege, hogy a versenyre legveszélyesebb (ügynevezett kőkemény) kartellek résztvevői mentesülhetnek a hátrányos jogkövetkezmények alól vagy mérsékelt szankcióra számíthatnak, amennyiben maradéktalanul feltárják az általuk másokkal megvalósított versenykorlátozó magatartás részleteit, valamint a rendelkezésükre álló bizonyítékokat is a versenyhatóság rendelkezésére bocsátják. A jogintézmény célja a jogsértő megállapodások destabilizálása azáltal, hogy bármely, a kartellben részes fél tarthat attól, hogy a másik, ugyancsak részt vevő vállalkozás felrúgja a kötött megállapodást immunitásáért cserébe.<sup>23</sup> Egy adott tagállam versenyhatóságánál benyújtott engedékenységi kérelem csak ugyanazon hatóság versenyfelügyeleti eljárásában bírt relevanciával, vagyis nem terjedt ki az ECN egészére. Az ECN 2006-ban megalkotott egy ügynevezett modellprogramot, amelynek célja az volt, hogy megszüntesse az ECN-ben részes versenyhatóságok által alkalmazott engedékenységi politikák különbözőségeit. E modellprogramot 2012-ben vizsgálták felül. A Modell Engedékenységi Programmal az engedékenység területén megvalósult, tagállamok közötti konvergencia példaértékű.<sup>24</sup> A 2004. május 1-jén bevezetett eljárási reform keretében a 101. cikkbe ütköző kartellekkel kapcsolatos engedékenységi kérelmeket mindegyik érintett tagállami versenyhatósághoz külön-külön be kellett nyújtani, ami hátrányos volt az érintett vállalkozások számára. A nem végleges előzetes kérelem („summary application”) intézménye lehetőséget ad arra, hogy az a kartellben részes vállalkozás, amely az Európai Bizottsághoz engedékenységi kérelmet nyújtott be, a tagállami versenyhatóságokhoz egyszerűsített kérelmet nyújthasson be. E jogintézményt a magyar jogba is átültették.<sup>25</sup> Ennek azért van jelentősége, mert így az engedékenységi sorban biztosítva van a vállalkozás előnyös helye akkor, ha végül a tagállami versenyhatóság(ok) és nem az Európai Bizottság Verseny Főigazgatósága folytatná le a versenyfelügyeleti eljárást. Nem mindegy ugyanis, hogy egy kartellben részt vevő vállalkozás hanyadikként

<sup>22</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 12. cikk.

<sup>23</sup> Lásd: Bizottsági közlemény a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről, HL C 298., 2006. 12. 08., 17.

<sup>24</sup> SÁRAI-SZILÁGYI 2014, 28.

<sup>25</sup> Tpv. 78/B. § (4).

tárja fel a versenyhatóság előtt a kartell részleteit annak reményében, hogy mentesül a bírságfizetés alól, vagy csökkentett összeget kell csupán fizetnie. Már az Európai Bizottság úgynevezett „ECN+” irányelvjavaslatának<sup>26</sup> az engedékenységgel foglalkozó VI. fejezete is, túlmutatva az önkéntes jogközelítésen, kötelezővé tette az ECN engedékenységi mintaprogramjának elveit. A végül 2018. december 11-én elfogadott és 2019. február 4-étől hatályos, úgynevezett „ECN+” irányelv<sup>27</sup> ugyanezen a platformon maradt.<sup>28</sup> Az engedékenységi politika keretében biztosítaniuk kell a tagállamoknak azt, hogy a kartellben részes vállalkozások mind a bírság elengedése, mind annak csökkentése iránt kérelmet nyújthassanak be. Az a vállalkozás, amely a többit kényszerítette a versenykorlátozó megállapodásban való részvételre, csak a bírság csökkentése iránt folyamodhat a versenyhatóságokhoz. Abban az esetben is lehetővé kell tenni a vállalkozás számára a bírság alóli mentesség kérelmezését, ha a kérelem benyújtásának idején még nincs birtokában minden olyan információnak és bizonyítéknak, amely alapján a versenyhatóság később a jogsértést alá tudja majd támasztani. Ilyenkor a versenyhatóság biztosítja a kérelmezők sorában a kérelmező helyét, és lehetőséget ad arra, hogy utólag, meghatározott időn belül szolgáltatthassa a hiányzó bizonyítékokat a vállalkozás. Az „ECN+” irányelv nem végleges előzetes kérelmekről szóló 22. cikke lehetővé teszi, hogy az az engedékenységi kérelmező, amelyik a Bizottságnál engedékenységet folyamodott, a nemzeti versenyhatóságnál is benyújthassa a kérelmét ugyanazon titkos kartellre vonatkozóan, feltéve, hogy a kérelem háromnál több tagállamot érint. A vállalkozások egyik legfontosabb várakozása viszont, az úgynevezett egyablakos rendszer, amelyben a Bizottsághoz történő bejelentkezés időpontja lett volna irányadó a tagállami versenyhatóságok számára is, nem valósult meg végül. Ennek megfelelően a vállalkozások felelőssége maradt az, hogy az engedékenységi iratokat egyidejűleg benyújtsák minden érintett nemzeti versenyhatóságnak is.<sup>29</sup> Az engedékenységi szabályok a vállalkozások számára jelentenek bírságcsökkentést vagy bírságelengedést, a vállalkozás

<sup>26</sup> Az Európai Bizottság javaslata az Európai Parlament és Tanács „a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogalkalmazás és a belső piac megfelelő működésének biztosítása céljából történő megerősítéséről” szóló irányelvére.

<sup>27</sup> Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2019/1 irányelve (2018. december 11.) a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról (HL L 11., 2019.1.14., 3-33.).

<sup>28</sup> Az irányelv nemzeti jogba történő átültetésére 2 év áll a tagállamok rendelkezésére.

<sup>29</sup> SZILÁGYI 2019, 56.

tevékenységét irányító természetes személyeknek viszont nem, ezért a tag-államoknak biztosítaniuk kell azt is, hogy a mentesség iránti kérelmezők jelenlegi és volt alkalmazottjai és vezetői védelemben részesülhessenek a közigazgatási és büntetőjogi szankciók alól, valamint a kartellben való részvételük miatt nem büntető bírósági eljárásban kiszabott szankciók alól, ha együttműködnek a versenyhatósággal, és a büntetőeljárás megindulását megelőzi a mentesség iránti kérelem versenyhatósághoz történő benyújtása. Az „ECN+” irányelv 23. cikke a bírság alóli mentesség iránti kérelmek és a természetes személyekkel szembeni szankciók kölcsönhatásáról szól. A hatályos magyar szabályozás a büntetőjog keretében biztosítja a természetes személyek ilyen típusú védelmét.<sup>30</sup>

Az ECN-en belüli együttműködés további fontos záloga, hogy az Európai Bizottság az uniós jogot alkalmazók számára közleményeket bocsát ki.

Az ECN működési tapasztalatainak elemzése, illetve egyes, a működés során felmerülő kérdésekben történő döntéshozatal céljából formális fórumok is léteznek a hálózaton belül. A legmagasabb szintű ezek között a Hivatalvezetők Értekezlete, amelyre kezdetben évente, később félévente szokott sor kerülni. Itt a magyar versenyhatóság elnöke vagy elnökhelyettese vesz részt. A Hivatalvezetők Értekezlete alatti szinten az ECN Plenáris Értekezlete működik. Ennek feladata egyrészt az, hogy összefogja az alatta lévő szinteken folyó munkát, másrészt a Hivatalvezetők Értekezletének előkészítésében is fontos szerepe van. A harmadik a horizontális munkacsoportok és az ágazati almunkacsoportok szintje, amelyekben a tényleges, mindennapi munka folyik. Az előbbieket különféle horizontális témákat kezelnek, ilyen például az „Együttműködési Kérdések és Tisztességes Eljárás” munkacsoport. Ennek társelnöki pozícióját a GVH 2009 óta betölti.<sup>31</sup> A GVH szintén aktív szerepet tölt be az Engedékenységi Munkacsoport tevékenységében is, de részt vállal a Kartell Munkacsoportban és a Vezető Közgazdászok Munkacsoportban is. Az ágazati almunkacsoportok a szektorális kooperáció fórumaiként az alábbi területeken működnek: energia, élelmiszeripar, pénzügyi szolgáltatások, távközlés, egészségügy és gyógyszeripar, környezetvédelem, gépjármű-forgalmazás, szállítás és közlekedés, mezőgazdaság, média és sport.

<sup>30</sup> SZILÁGYI 2019, 56.

<sup>31</sup> Szintén 2004. május 1-jétől társelnök a német Bundeskartellamt és 2011 óta a portugál versenyhatóság.

Az 1/2003/EK tanácsi rendelet 14. cikke szerinti úgynevezett tanácsadó bizottságok az egyes ügyek megvitatása céljából állíthatók fel, és a tagállamok versenyhatóságainak képviselőiből állnak. Lehetnek azonban olyan esetek, amikor az üléseken nem egyes ügyek kerülnek megvitatásra. Ilyenkor kinevezhető a tagállam részéről versenyjogi ügyekben jártas, nem a tagállam versenyhatóságához tartozó képviselő is. Az Európai Bizottság a jogsértés megállapítására és megszüntetésére,<sup>32</sup> az ideiglenes intézkedések alkalmazására,<sup>33</sup> a kötelezettségvállalások elfogadására,<sup>34</sup> az EUMSZ 101. és 102. cikke alkalmazhatatlanságának kimondására,<sup>35</sup> a bírságok kiszabására,<sup>36</sup> a kényszerítő bírságnak az eredeti határozatban foglaltakhoz képest alacsonyabb összegben történő meghatározására<sup>37</sup> vonatkozó határozat előtt, valamint az 1/2003/EK tanácsi rendelet 29. cikk (1) bekezdésében szabályozott, egyedi esetekben alkalmazott, mentességre vonatkozó visszavonás esetén annak elrendelése előtt egyeztet a versenykorlátozó magatartásokkal és erőfölénnyel foglalkozó tanácsadó bizottsággal. A konzultációt az Európai Bizottság által összehívott és levezetett ülésen tartják meg, amelyet legalább 14 nappal azt követően kell megrendezni, hogy az összehívásról szóló értesítést megküldték. A fentieknél rövidebb határidőn belül akkor tartható meg az ülés, ha a Bizottság által tervezett időpont ellen a tagállamok nem tiltakoznak.<sup>38</sup> A tanácsadó bizottság írásos véleményt ad az Európai Bizottságnak előzetes határozattervezetéről. Akár egyetlen tag kérelmére is köteles a tanácsadó bizottság a véleményben rögzített álláspontját megindokolni. A tanácsadó bizottság akkor is adhat véleményt, ha néhány tagja hiányzik, és nincs képviselve. A konzultációra sor kerülhet írásbeli eljárás keretében is, azonban bármely tagállam kérelmére össze kell hívnia az Európai Bizottságnak az ülést. Ha írásbeli eljárás zajlik, az Európai Bizottság legalább 14 napos határidőt határoz meg arra, hogy a tagállamok megtegyék észrevételeiket, amelyeket aztán továbbítanak az összes többi tagállamnak. Írásbeli eljárás során is lerövidül az ideiglenes intézkedés elrendelésére vonatkozó határozat esetén a határidő 14 helyett 7 napra, illetve az Európai Bizottság által javasolt, ezeknél rövidebb határidő

<sup>32</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 7. cikk.

<sup>33</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 8. cikk.

<sup>34</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 9. cikk.

<sup>35</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 10. cikk.

<sup>36</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 23. cikk.

<sup>37</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 24. cikk (2).

<sup>38</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 14. cikk (3).

a tagállamok tiltakozásának hiányában szintén lehetséges. A Bizottság figyelembe veszi a tanácsadó bizottság által adott véleményt, és tájékoztatja arról, hogyan tette ezt.<sup>39</sup> Ha a tanácsadó bizottság írásbeli véleményt nyújt be, ezt csatolni kell a határozattervezethez. Ha a tanácsadó bizottság a vélemény közzétételét javasolja, az Európai Bizottság köteles úgy közzétenni azt, hogy a vállalkozások üzleti titkai védelméhez fűződő jogos érdekeit figyelembe vette.<sup>40</sup> A tagállam versenyhatóságának kérelmére vagy saját belátása alapján az Európai Bizottság az EUMSZ 101. vagy 102. cikke alapján a tagállam versenyhatósága által kezelt ügyeket vehet fel a tanácsadó bizottság napi-rendjére. Ha így jár el, arról köteles az érintett versenyhatóságot értesíteni. A tanácsadó bizottság nem ad véleményt azokról az ügyekről, amelyekkel a tagállamok versenyhatóságai foglalkoznak. A tanácsadó bizottság az uniós versenyjoggal kapcsolatos általános kérdéseket is megvitathat.

Az 1/2003/EK tanácsi rendelet 14. cikke szerinti bizottság, a „korlátozó magatartások és erőfölényes helyzetek” tanácsadó bizottság munkájában is aktívan részt vesz a GVH, és képviselteti magát minden olyan ülésén, amelyen olyan ügy kerül terítékre, amely a magyar piacot számottevően érintheti.

Az ECN saját elektronikus folyóirata, az ECN Brief is segíti a hálózat tagjainak működését.

A magyar versenyhatóság arról is beszámol,<sup>41</sup> hogy a legváltozatosabb szakmai kérdésekben, rendszeresen sor kerül az ECN taghatóságai közötti informális egyeztetésekre is. E spontán tapasztalatcserék is mutatják, hogy az ECN valódi, érdemi segítséget nyújtani képes hálózatként funkcionál.

### 2.2.1.2. Együttműködés a fúziókontroll területén

A versenykorlátozások joga mellett a vállalkozások összefonódásának ellenőrzése a másik jelentős területe a tagállamok közötti együttműködésnek az uniós versenyjog világában. A versenykorlátozások joga körébe tartozó ügyektől eltérően a fúziókontroll esetében az Európai Bizottságnak és a tagállami versenyhatóságoknak nincs párhuzamos joghatóságuk. A hatásköri elhatárolás forgalmi küszöbszámok alapján történik: ha az összefonódásban

<sup>39</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 14. cikk (5).

<sup>40</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 14. cikk (6).

<sup>41</sup> DECSÁK-SÁRAI-SZILÁGYI 2014, 26.

érintett vállalkozások összesített forgalma meghalad egy bizonyos, a fúziós rendeletben<sup>42</sup> meghatározott határértéket, akkor az ügylet uniós léptékűnek minősül, és az Európai Bizottságnak be kell jelenteni. Ha ezek a feltételek nem teljesülnek, a tagállami versenyhatóságok járnak el (feltéve persze, hogy a tagállami versenyjogok által meghatározott küszöbértékek fennállnak). A fúziós rendelet 21. cikkének (3) bekezdése szerint a tagállamok nem alkalmazhatják nemzeti versenyjogi szabályait uniós léptékű összefonódásokra. Ezen „egyablakos kiszolgálás” („one-stop-shop”-elv) lényege, hogy az ügyfél egy helyen kap meg mindent: az uniós léptékű összefonódásokat akkor sem kell a tagállami versenyhatósághoz bejelenteni, ha az egyébként a tagállami versenyjog alapján kötelező lenne. Ez idő- és költségkímélő a vállalkozások és a versenyhatóságok számára is, emellett az egységes jogalkalmazást is biztosítani tudja.

A fúziós rendelet (14) preambulumbekzdése szerint a Bizottság és a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai együttesen egy hatósági hálózatot alkotnak. A fúziókontroll területén történő együttműködés az ECN-hez kapcsolódóan, de az összefonódások ellenőrzésének sajátosságait szem előtt tartva folyik, ami azt jelenti, hogy bár a küszöbértékek meghatározásával kijelöli a fúziós rendelet az Európai Bizottság hatáskörét, olyan eset lehetőségét is elismeri, amikor akkor is a Bizottságnak érdemes eljárnia, ha a küszöbértékek nem teljesülnek, vagy fordítva, a tagállami versenyhatóságnak célszerű eljárnia az uniós küszöbértékek teljesülése ellenére.<sup>43</sup> Ezekre a speciális esetekre alakították ki az áttételi rendszert. Az áttételi rendszer célja a küszöbszámokon alapuló merev hatásköri elhatárolás korrekciója. Az áttétel irányulhat a nemzeti versenyhatóságok felől az Európai Bizottsághoz, vagy fordítva: a Bizottságtól a tagállami versenyhivatalokhoz. Mindkét esetben történhet a bejelentés előtt és azt követően is.<sup>44</sup> A bejelentés előtti áttételt a vállalkozások, a bejelentés utáni áttételt pedig a hatóságok kezdeményezhetik. A fúziós rendelet világosan lefekteti azokat a szabályokat, amelyek a különböző áttételek jogi feltételeit megteremtik. Az áttétel – leszámítva a fúziós rendelet 9. cikke (2) bekezdésének

<sup>42</sup> A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről, HL L 24., 2004. 01. 29.

<sup>43</sup> DECSÁK–SÁRAI–SZILÁGYI 2014, 28.

<sup>44</sup> Az Európai Bizottságtól a tagállamhoz történő bejelentés előtti áttételt a fúziós rendelet 4. cikk (4) bekezdése, az ugyanilyen irányú, bejelentés utáni a 9. cikk; a tagállamtól az Európai Bizottsághoz történő, bejelentés előtti áttételt a 4. cikk (5) bekezdése, míg a bejelentés utáni a 22. cikk szabályozza.

b) pontja alatti esetet – az Európai Bizottság és a tagállami versenyhatóság mérlegelésén múlik. A mérlegelés szempontjait a Bizottság ügyelosztásról szóló közleménye<sup>45</sup> tartalmazza. A vizsgálatot a legjobb helyzetben lévő hatóságnak célszerű elvégeznie; annak, amelynek területén a tranzakció kifejti a hatását, amely rendelkezik az elbíráláshoz szükséges gyakorlattal, képes összegyűjteni a tranzakció megítéléséhez szükséges információkat, ismeri az érintett piacot, meg tudja ítélni az összefonódás hatásait. Törekedni kell arra is, hogy az eljárást az „egyablakos kiszolgálás” elve alapján lehetőleg egyetlen hatóság folytassa le.

A bejelentés utáni áttételre vonatkozó, a tagállamtól az Európai Bizottság felé irányuló áttétel alkalmazását segíti elő az, hogy a hatóságok tájékoztatják egymást arról az összefonódásról, amelyet hozzájuk már bejelentettek, és amelyet a felek tájékoztatása szerint más versenyhatósághoz is be kell jelenteni. Ez az együttműködés nemcsak az áttételi rendszer zökkenőmentes működését segíti elő, de azért is hasznos, mert a tagállami versenyhatóságok a feladataikat könnyebben tudják tervezni.

A tagállami versenyhatóságok nemcsak az áttételi egyeztetések, hanem a saját országuk piacait érintő ügyekben is kifejezhetik véleményüket, amelyet a Bizottság figyelembe szokott venni.

Az Európai Bizottság és a tagállami versenyhatóságok közötti kapcsolattartás fontos fóruma az összefonódásokkal foglalkozó tanácsadó bizottság is. E tanácsadó bizottság az Európai Bizottság által meghozni tervezett határozatokról konzultál.

### 2.2.2. *Az ECN működésének uniós és magyar tapasztalatai*

A tagállami versenyhatóságok pontosan tudják, hogy az ECN-en belül milyen „együttműködési forgalmat” bonyolítottak a többi tagállami versenyhatósággal és az Európai Bizottsággal, de arra nincs rálátásuk, hogy az Európai Bizottság más tagállami versenyhatósággal és a többi tagállami versenyhatóság egymással milyen formában kooperált. Az 1/2003/EK tanácsi rendelet 44. cikke kimondja, hogy az Európai Bizottság e rendelet alkalmazásának napjától (vagyis 2004. május 1-jétől) számított öt év elteltével jelentést kell, hogy benyújtson az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak

<sup>45</sup> *Commission Notice on cooperation within the Network of Competition Authorities* (2004). (2004/C 101/03), HL C 101., 2004. 04. 27., 43.

a rendelet alkalmazásáról, amely alapján az Európai Bizottság felméri, hogy helyénvaló-e a Tanácsnak a rendelet felülvizsgálatát javasolni. E jelentés révén az ECN működésével kapcsolatos, addig nem ismert adatok is világossá válhattak a hálózat tagjai és a szakmai érdeklődők számára.

Az 1/2003/EK tanácsi rendelet alkalmazásának első öt évéről szóló bizottsági jelentés<sup>46</sup> megjelölte ugyan azokat a területeket, amelyeket további vizsgálatra érdemesnek tartott (például bizalmas információk kezelése, LPP,<sup>47</sup> „hajnali rajtaütés”), de tartózkodott attól, hogy konkrétumokat fogalmazzon meg a teendők terén.<sup>48</sup> Öt évvel később, 2014 júliusában kiadta az Európai Bizottság az ECN 10 éves működéséről szóló közleményét,<sup>49</sup> amelyben az eredmények ismertetésén túl azonosítja azokat a körülményeket is, amelyeket a jogalkalmazás terén fennmaradt különbségek okainak ítél. Az egyik ilyen körülmény az, hogy a tagállami versenyhatóságok intézményi helyzete nagyban különbözik egymástól; a másik pedig a nemzeti eljárások és szankciók közötti különbségek fennállta.

Ami a tagállami versenyhatóságok intézményi helyzetét illeti, megállapítható, hogy az 1/2003/EK tanácsi rendelet csupán azt a követelményt (cél) határozza meg, hogy a tagállami versenyhatóságoknak hatékonyan be kell tudniuk tartani a rendelet rendelkezéseit,<sup>50</sup> nem követeli azonban meg, hogy valamely modellhez igazítsák intézményrendszerüket. Az elméletileg lehetséges modellek közül az egyik az úgynevezett bírói modell, amelyben bíróság hoz döntést vagy az ügy egészében, vagy csak a bírság tekintetében. A tagállamok többségében nem ez, hanem az úgynevezett közigazgatási modell alapján működik a versenyhatóság. Ebben a szisztémában a versenyfelügyeleti eljárásokat egy közigazgatási szerv folytatja le, és ugyanezen szerv hoz érdemi döntést is. A közigazgatási modellen belül két fő típus különböztethető meg. Az egyik az, amelynél a vizsgálattal és a döntéshozattal kapcsolatos funkciók elválnak (ilyen a GVH is, ahol vizsgálói irodák

<sup>46</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Jelentés az 1/2003/EK rendelet működéséről. COM (2009) 206 final.

<sup>47</sup> Jogászai segítség igénybevételeivel összefüggő mentességek („legal professional privileges”).

<sup>48</sup> Az eltérések orvoslására alakult 2009-ben az ECN-en belül az „Együttműködési Kérdések és Tisztességes Eljárás” munkacsoport, ahol Magyarország a német Bundeskartellamtal társelnök lett.

<sup>49</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az antitörzst szabályok 1/2003/EK rendelet alapján történő érvényesítésének tíz éve. Eredmények és jövőbeli ki-látások. COM (2014) 453 final.

<sup>50</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 35. cikk.

folytatják le az eljárást, és a Versenytanács dönt az adott ügyben); a másikban a közigazgatási szerven belül nem elkülönült szervezeti egységek vizsgálódnak és hoznak döntést.<sup>51</sup> A versenyhatóságok intézményi helyzetével kapcsolatban a 10 éves ECN-működésről szóló közleményhez kapcsolódó szolgálati munkadokumentum<sup>52</sup> és maga a közlemény is hangsúlyozza, hogy feladataik ellátása során a tagállami versenyhatóságoknak függetleneknek kell lenniük ahhoz, hogy az uniós versenyszabályokat hatékonyan alkalmazni tudják. Ez az autonómia egyrészt döntéshozatali függetlenséget jelent, vagyis azt, hogy a döntéseit külső befolyástól mentesen és a versenyre vonatkozó szabályok jogi és közgazdasági érvekre támaszkodó alkalmazásával és értelmezésével kell meghoznia; másrészt önálló pénzügyi forrásokat, független gazdálkodást, megfelelő számú és képzettségű munkaerőt, illetve a vezetők kinevezésének és felmentésének megfelelő szabályait feltételezi.

A versenyhatóságok függetlensége mellett a tagállami eljárások közötti különbségek felszámolása is fontos záloga annak, hogy egy valódi közös európai jogérvényesítési térség kialakulhasson. Míg az anyagi jogi szabályok tekintetében teljes körű jogharmonizáció valósult meg az 1/2003/EK tanácsi rendelet kötelező rendelkezései folytán, addig az versenykorlátozásokra vonatkozó eljárásjog, bírságolási politika és engedékenységi politika a nemzeti jogok hatálya alatt maradt. A tagállami jogszabályoknak az ezeken a területeken megvalósuló közelítése ugyanakkor jelentősen hozzá tudna járulni az ECN-en belüli együttműködés hatékonyságához. A szabályok különbözősége csökkenti az uniós jog alkalmazásának kiszámíthatóságát.<sup>53</sup> A fokozott konvergencia iránti igény annak ellenére megfogalmazódik, hogy a tagállamok jelentős önkéntes, úgynevezett „szoft konvergenciát” értek el számos területen.<sup>54</sup> Ilyenek például a hajnali rajtaütés, a vizsgálati helyszín zár alá vételének, az ideiglenes intézkedések intézményének vagy a kötelezettségvállalás mint a versenyfelügyeleti eljárást lezáró speciális határozat lehetőségének bevezetése. Az egyoldalú tagállami igazodások mellett

<sup>51</sup> Függetlenül az intézményi modelltől, bírósági felülvizsgálat tárgyai lehetnek a versenyhatóságok döntései.

<sup>52</sup> *Commission Staff Working Document: Enhancing competition enforcement by the Member States competition authorities institutional and procedural issues* (2014). SWD (2014) 231 final.

<sup>53</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az antitörzszt szabályok 1/2003/EK rendelet alapján történő érvényesítésének tíz éve. Eredmények és jövőbeli kilátások. COM (2014) 453 final.

<sup>54</sup> SÁRAI–SZILÁGYI 2014, 24.

az ECN néhány területen kifejlesztett olyan közös megállapodáson alapuló normarendszert is, amelyhez az ECN valamennyi tagjának igazodnia kell, ilyen a fentebb már említett ECN Modell Engedékenységi Program.

A konvergencia irányába ható törekvések ellenére számos területen maradtak fenn különbségek. Különbségek vannak a magánhasználatú helyiségek előzetes értesítés nélküli helyszíni vizsgálata, a tiltó határozatokhoz kapcsolódóan a szervezeti vagy magatartási jellegű kötelezettségek előírhatósága, az önvádra kötelezés tilalma, a jogászai segítség igénybevételével összefüggő mentességek (LPP) terén; nehézségeket okoz továbbá az egyes tagállami határozatoknak más tagállamokban történő végrehajtása is. A jogközelítést ezeken a területeken a nemzeti jogi hagyományok (beleértve az alapjogi előírásokat és az általános jogelveket is) nagyban akadályozzák.<sup>55</sup> Az „ECN+” irányelv a felsorolt problémák túlnyomó többsége tekintetében jelentős előrelépést biztosít. Az alapvető jogokról a 3. cikk szól, amely rögzíti, hogy a nemzeti versenyhatóságoknak a hatásköreiket olyan megfelelő biztosítékok mellett kell gyakorolniuk, mint a vállalkozások védelemhez való joga (ezen belül a meghallgatáshoz való jog és a velük szemben emelt kifogások megismeréséhez való jog), illetve a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jog. E körben az is fontos, hogy észszerű időkereteken belül kell lefolytatni a tagállami versenyhatóságok által indított jogérvényesítési eljárásokat.<sup>56</sup> Az üzleti és más helyiségek helyszíni vizsgálatára vonatkozó hatáskör kapcsán az „ECN+” irányelv egyértelművé teszi, hogy a nemzeti versenyhatóságok előre pontosan meg nem határozott eszközökön is kereshetnek információkat. Megjegyzendő, hogy e vizsgálati jogosítvány már most is a magyar szabályozás része, nem igényel további implementációt.<sup>57</sup> Az „ECN+” irányelv kölcsönös segítségnyújtásról szóló VII. fejezete kiterjed a bírságokat vagy kényszerítőbírságokat megállapító határozatok végrehajtására is.<sup>58</sup>

Az EU-n belül a tagállamok eltérő eljárási szabályai a vállalkozások számára jelentős tranzakciós költségeket jelentenek, emellett csökkentik az uniós anyagi versenyjogi szabályok alapján lefolytatott tagállami eljárások transzparenciáját, illetve a tagállami jogokban eddig elért jogközelítési

<sup>55</sup> SÁRAI–SZILÁGYI 2014, 25.

<sup>56</sup> SZILÁGYI 2019, 52.

<sup>57</sup> SZILÁGYI 2019, 53.

<sup>58</sup> 26. cikk.

eredmények is veszélybe kerülhetnek, hiszen módosításukra bármikor sor kerülhet.<sup>59</sup>

Az ECN nagy erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy egyrészt feltérképezze a versenyjog területén az eljárási jogok tagállamonkénti eltéréseit, másrészt hogy ezeket a különbségeket mérsékelje. 2010 és 2012 között az ECN felmérte tagjai vizsgálati jogait és azt, hogy milyen döntések meghozatalára vannak feljogosítva. Ennek alapján hét olyan részterületet azonosított, amelyekre ajánlásokat dolgozott ki a célból, hogy a tagállamok önkéntes konvergenciátörekvéseit erősítse annak érdekében, hogy a tagállami versenyhatóságok hathatós eszközökkel rendelkezzenek a jogsértések feltárására, illetve hatékonyan alkalmazni is tudják azokat.

Az ECN kulcsfontosságú problémaként azonosította a prioritásképzés hiányát. Ha a tagállami versenyjog nem teszi lehetővé a versenyhatóság részére prioritás meghatározását, akkor az kénytelen minden panasszal foglalkozni, függetlenül azok valódi relevanciájától. Ez a hatóság hatékonyságát csökkenti, és elvonja erőit az igazán lényeges jogsértések vizsgálatától. Fontos, jogközelítést igénylő területként jelölte meg a megfelelő és hatékony vizsgálati eszközök (például „hajnali rajtaütés” során rendőrség igénybe vehetősége, információkérés, zár alá vétel, kényszerítőbírságok kiszabásának lehetősége, digitális formában fellelt bizonyítékok összegyűjthetősége) biztosítását. A tiltó határozatokat (ezek körében pedig a magatartási vagy szerkezeti feltételeket előíró határozatokat) is akként határozta meg az ECN, mint amely fontos területe lehet a tagállamok jogközelítésének. A kötelezettségvállalást előíró határozatot is ilyenként azonosította. További ilyen terület az ideiglenes intézkedés lehetősége. A határozatokat kikényszerítő mechanizmusok is közelítésre szorulnak az ECN szerint.

Ami a tagállami szankciórendszerek szabályainak közelítését illeti, az EUB egy 2009-ben hozott ítéletében deklarálta, hogy az uniós jog egyetemes alkalmazásának alapfeltétele a tagállami és az uniós versenyhatóságok által kiszabott bírságok hatékonysága. Az uniós és EFTA-országok versenyhatóságait tömörítő Európai Versenyhatóságok (European Competition Authorities – ECA) 2008-ban kidolgozott egy ajánlást a különböző nemzeti bírságolási politikák közelítésére. Az uniós bírságközlemény mellett ez a dokumentum is hozzájárult a nemzeti bírságszabályozások összehangolásához. A szankciórendszerek közelítésével összefüggő problémakör a fentebb már tárgyalt engedékenységi politikák kérdése, illetve a természetes személyek

<sup>59</sup> SÁRAI–SZILÁGYI 2014, 25.

felelősségre vonhatósága. A tagállamok többségében bizonyos feltételek teljesülése mellett az egyének felelőssége is megállapítható a versenyszabályok megsértése miatt. Az egyénnel szemben közigazgatási, szabálysértési vagy büntetőeljárás keretében lehet büntetést kiszabni. A szankció lehet pénzbüntetés, eltiltás vezető tisztség viselésétől vagy akár szabadságvesztés is. A magyar szabályozás<sup>60</sup> például igen szűk körben, csak a társadalomra legveszélyesebb esetekben teszi lehetővé szabadságvesztés kiszabását a kartellben részt vevő vállalkozások vezetőire: közbeszerzési eljárással vagy koncesszióköteles tevékenységre vonatkozóan kiírt pályázattal összefüggésben tanúsított magatartás esetében és akkor is csak abban az esetben, ha a törvényben meghatározott típusú megállapodások történtek (ilyenek: az árak, díjak, egyéb szerződési feltételek rögzítése vagy piacfelosztás). Az engedékenységi politika csak akkor hathatós, vagyis akkor ösztönzi a vállalkozások vezetőit arra, hogy feltárják kartellmegállapodásaikat a versenyhatóságok előtt, ha ők maguk saját személyükben nem lesznek fenyegetve például börtönbüntetéssel akkor, ha együttműködnek a hatóságokkal. Az engedékenységi politikáknak ráadásul országhatárokon átvívelő hatása is lehet.

Az ECN-en belül 2004. május 1-jei megalakulása és 2016. június 30-a között 2139 ügy (1354 lezárt ügy) volt, amelyből 121 (103 lezárt) magyar. Összességében a csatlakozás előtt várthoz képest jóval kisebb lett az ECN-en belüli együttműködési forgalom. 2017 májusáig az ECN taghatóságai összesen 2273 ügyet indítottak uniós versenyjogi alapon, ebből a tagállami versenyhatóságok által kezdeményezett ügyek aránya 85%.<sup>61</sup>

A magyar jogalkotó az uniós csatlakozásra való felkészülés keretében – ismerve már az 1/2003/EK tanácsi rendeletet és az ECN működési paramétereit – még 2003-ban fontos módosításokat eszközölt a hatályos versenytörvényen, amelyek elősegítették az immáron közvetlenül hatályos uniós rendelkezéseknek a magyar versenytörvény alapján történő alkalmazását, illetve támpontokat nyújtottak ahhoz, hogy az 1/2003/EK tanácsi

<sup>60</sup> A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 420. § (1) bekezdés: „Aki a közbeszerzési eljárás, illetve a koncesszióköteles tevékenységre vonatkozóan kiírt nyílt vagy zártkörű pályázat eredményének befolyásolása érdekében az árak, díjak, egyéb szerződéses feltételek rögzítésére vagy a piac felosztására irányuló megállapodást köt, vagy más összehangolt magatartást tanúsít, és ezzel a versenyt korlátozza, büntetett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

<sup>61</sup> SÁRAI–SZILÁGYI 2017, 43.

rendeletben előírtakat a Tpv. mely jogintézményeinek segítségével kell teljesíteni.

A hazai szakemberek az ECN 10 éves fennállását értékelő cikkükben<sup>62</sup> az ECN-en belüli magyar részvételt számos tekintetben elemezték. A GVH kihasználta az ECN-együtműködés által kínált majdnem valamennyi lehetőséget. Ügyáttételre tíz év alatt – ahogyan általában az EU-n belül, úgy Magyarország vonatkozásában is – kevésszer, csupán háromszor volt példa, mindhárom alkalommal a GVH-tól az Európai Bizottsághoz, fordítva nem. A GVH számtalanszor adott át információt más ECN-tagnak, illetve kapott ECN-tagtól. Néhányszor kérte a magyar versenyhatóság az ECN-beli társintézményét, hogy végezzen el bizonyos eljárási cselekményeket, a GVH viszont ilyen felkérést nem kapott.

A fúziós területen történő együtműködést értékelve elmondható, hogy 2014-ig nem fordult elő, hogy a GVH – a fúziós rendelet 9. cikke szerint – a Bizottságtól a bejelentés után történő áttételét kérte volna. A 22. cikk szerinti, a Bizottsághoz történő, bejelentés utáni áttétellel kapcsolatban összesen három egyeztetés zajlott, mindhárom esetben másik tagállami versenyhatóság kezdeményezte, amelyhez a GVH csatlakozott. Egy esetben került sor úgy átvételére a GVH-tól. Bejelentés előtti áttételekkel kapcsolatos egyeztetések jóval gyakrabban előfordulnak. A Bizottságtól a magyar versenyhatóság irányába történő áttételre irányuló egyeztetésre kétszer került sor tíz év alatt, a Bizottság végül egy ügyet tett át a GVH-hoz. A fúziós rendelet 4. cikkének (5) bekezdése szerinti esetben a vállalkozások kezdeményezhetik, hogy egy nem uniós léptékű, de legalább három tagállam nemzeti versenyjoga szerint felülvizsgálható összefonódást az Európai Bizottság vizsgáljon meg. A GVH három esetben járult hozzá az áttételhez. Az összefonódásokkal foglalkozó tanácsadó bizottsági üléseken 2014-ig a GVH 18 alkalommal vett részt. A magyar versenyhatóság alapítása óta részt vesz a Fúziós Munkacsoport munkájában, amelynek célja, hogy a különböző, EU-n belüli jogrendszerek konzisztenciáját elősegítse.

A szakmai zsargonban „ECN+”-nak nevezett, 2015-ben indult projekt keretében született meg 2017. március 22-én az Európai Bizottság tollából a fentiekben már említett irányelvjavaslat.<sup>63</sup> Ez a dokumentum már címében

<sup>62</sup> DECSÁK–SÁRAI–SZILÁGYI 2014, 19–30.

<sup>63</sup> Az Európai Bizottság javaslata az Európai Parlament és Tanács „a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogalkalmazás és a belső piac megfelelő működésének biztosítása céljából történő megerősítéséről” szóló irányelvére.

is azt juttatja kifejezésre, hogy az Európai Bizottság a tagállami versenyhatóságok helyzetének megerősítésével látja elérhetőnek az ECN-en belüli együttműködés javítását, ami az uniós versenyszabályok hatékonyabb érvényesítéséhez vezethetne. Az azóta megszületett „ECN+” irányelv mind intézményi, mind jogérvényesítési kérdéseket érint. Az irányelv szerint biztosítani kell a tagállami versenyhatóságok függetlenségét; ki kell terjeszteni a vizsgálati jogait; növelni kell a bírságolás hatékonyságát; tovább kell közelíteni a tagállami engedékenységi politikák szabályait; illetve javítani kell a tagállami versenyhatóságok együttműködési képességein. A tagállamok versenyhatóságai egymásnak történő kölcsönös segítségnyújtása alapvető fontosságú. Az 1/2003/EK tanácsi rendelet 22. cikke<sup>64</sup> szerinti segítségnyújtás során a megkereső versenyhatóság tisztviselői is jelen lehetnek, illetve a megkereső hatóság által hozott határozatok kézbesítéséhez és a kiszabott érdemi vagy eljárási bírságok végrehajtásához kapcsolódóan is segítséget kaphatnak. Az irányelv egyebek mellett azt is előírja, hogy a tagállami versenyhatóságoknak képesnek kell lenniük arra, hogy a döntéseik közigazgatási bíróságok általi felülvizsgálata során maguk járjanak el,<sup>65</sup> hiszen ők vannak a leginkább birtokában a döntéseik indokolásához szükséges információknak, illetve költséghatékonyabb is az eljárás, mint ha harmadik felet, például erre specializálódott ügyvédi irodát bíznak meg jogi képviselettel.

### 2.2.3. Összegzés

A magyar versenyszabályozás sok tekintetben megfelel az „ECN+” irányelv által támasztott legújabb követelményeknek, a hatályos hazai szabályozás néhány kérdésben meg is haladja az irányelvben megfogalmazott elvárásokat. Ugyanakkor, bár a tagállamok számára nyitva álló kétéves implementációs időszak még nem telt el, az „ECN+” irányelv egyes szabályait még nem ültették át a hazai jogba sem.

A vállalkozásokra vonatkozó uniós versenyjogi szabályok alkalmazása terén kialakult együttműködést mind az Európai Unió, mind Magyarország

<sup>64</sup> Lásd fentebb is: egy tagállami versenyhatóság a saját joga alapján a saját területén elvégezhet bármely vizsgálatot vagy ténymegállapító intézkedést egy másik tagállami versenyhatóság nevében és költségére annak megállapítása érdekében, hogy megsértették-e az EUMSZ 101. vagy 102. cikkét.

<sup>65</sup> 1/2003/EK tanácsi rendelet 28. cikk.

szemszögéből az EU 2004. évi bővítése egyik sikerterületként értékelhetjük. A GVH sikeresen beilleszkedett az EU tagállamainak és az Európai Bizottság versenyhatóságának együttműködésébe, aktív részvételt vállalt az ECN fórumain, a különböző munkacsoportok munkájában.

### 3. A belső piac működését segítő eszközök (SOLVIT, IMI)<sup>66</sup>

Az EUMSZ 26. cikke a belső piacot olyan, belső határok nélküli térségként határozza meg, amelyben biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása. Uniós polgárként alapvető jogunk, hogy az Európai Uniónak bármely olyan tagállamában éljünk, tanuljunk vagy dolgozzunk, amelyben szeretnénk. Az uniós gazdasági társaságoknak pedig ahhoz van joguk, hogy az EU területén bárhol letelepedhessenek, szolgáltatásokat nyújthassanak, üzleti tevékenységet folytathassanak. Ezeknek a jogoknak a megvédéséhez, érvényesítéséhez nyújt segítséget a SOLVIT és a belső piaci információs rendszer (IMI) is.

#### 3.1. A SOLVIT

##### 3.1.1. A SOLVIT létrehozásának jogi háttere

Az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése az uniós jogból eredő kötelezettségek teljesítésének maradéktalan biztosítása érdekében megfelelő intézkedések megtételére kötelezi a tagállamokat. Az Európai Bizottság 2001. november 27-én kelt, a belső piaci hatékony problémamegoldásról szóló közleményében<sup>67</sup> javaslatot tett egy online adatbázis létrehozására, amelynek célja a hatóságok helytelen belső piaci jogszabály-alkalmazásából fakadó problémák feltárásának és megoldásának elősegítése. A SOLVIT belső piaci problémamegoldó hálózat alkalmazásának alapelveiről szóló, 2001. december 7-i

<sup>66</sup> A szerző köszönetet mond dr. Dabronaki Ágnesnek, a SOLVIT Magyarország munkatársának, dr. Simon Emese Rékának, a SOLVIT Magyarország munkatársának, valamint dr. Parkánszki Krisztina nemzeti IMI-koordinátornak e fejezet megszületéséhez nyújtott értékes segítségükért.

<sup>67</sup> *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Effective Problem Solving in the Internal Market („SOLVIT”)* (2001). COM/2001/0702 final.

2001/893/EK bizottsági ajánlás<sup>68</sup> nyomán 2002. júliusban kialakították a SOLVIT rendszert, a tagállamok által saját közigazgatásukon belül létrehozott központok hálózatát.

### *3.1.2. A SOLVIT célja és feladatai*

A SOLVIT az Európai Gazdasági Térségben (vagyis az európai uniós tagállamokban, valamint Norvégiában, Izlandon és Liechtensteinben)<sup>69</sup> található, 31 központból álló hálózat.

A SOLVIT határokon átnyúló problémák esetében nyújt informális, ingyenes, gyors, hatékony és pragmatikus segítséget magánszemélyeknek és vállalkozásoknak, ha azoknak azért sérül valamely joguk, mert valamelyik tagállami nemzeti, regionális vagy helyi hatóság helytelenül alkalmazza az európai uniós, belső piaccal kapcsolatos jogot. E meghatározás több elemét is érdemes közelebbről megvizsgálni. A SOLVIT által kezelt ügyek túlnyomó többsége olyan helyzetre vonatkozik, amelyekben egy közigazgatási hatóság helytelenül alkalmazza a belső piacot szabályozó uniós jogot, de az ügyek csekély hányadát kitevő, úgynevezett strukturális problémák (az uniós joggal ellentétes nemzeti szabályozás okozta jogsértés) esetén is hatékony segítséget képesek nyújtani a SOLVIT-központok. Lényeges az is, hogy nem csupán természetes személyek, de jogi személyek is igénybe vehetik szolgáltatásait. Figyelmet érdemlő körülmény továbbá, hogy olyan esetekben nyújthat csak segítséget, amelyekben a probléma határokon átvívelő, és abból fakad, hogy egy hatóság nem az uniós szabályoknak megfelelően cselekedett. A SOLVIT lényegében az optimális uniós jogkövetés elősegítése révén járul hozzá az egységes piac megfelelőbb működéséhez.

A gyakorlatban legtöbbször az uniós polgároknak főként a tartózkodási joggal, vízummal, a szakképesítések elismerésével, a gépjármű nyilvántartásba vételével, a munkavállalói jogokkal, a társadalombiztosítással (családi ellátások, nyugdíjjogosultság), adózással, jogosítvánnyal, oktatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatos ügyei fordulnak elő, a vállalkozásoknak pedig a termékek piacra jutásával, határellenőrzéssel, áfa-visszatérítéssel, szolgáltatásnyújtással, közbeszerzésekkel, a tőke szabad áramlásával, önálló munkavállalóként való letelepedésével kapcsolatos ügyei. Az Európai

<sup>68</sup> HL L 331., 2001. 12. 15., 79.

<sup>69</sup> Izland és Liechtenstein gyakorlatilag nem szolgáltat ügyeket.

Bizottság által összeállított ismertetőik számtalan sikertörténetről számolnak be, ahol a SOLVIT felhasználóbarát szolgáltatásai révén a vállalkozások vagy magánszemélyek belső piaccal összefüggő problémái megoldódtak, ahol a szereplőknek sikerült kihasználniuk az egységes piacon kínálgató lehetőségeket. Ilyen magyar vonatkozású példa az az eset, amikor egy magyar ápolói oklevéllel rendelkező francia állampolgár Franciaországban kérte szakmai képzésének elismerését annak érdekében, hogy munkát vállalhasson. Az illetékes hatóságtól azonban az uniós jogban előírt 3 hónapos határidőn belül nem kapott választ. A késés miatt fennállt a veszélye annak, hogy nem tudja betölteni az állást. A SOLVIT közbenjárására a döntésért felelős francia bizottság megvizsgálta az ügyet, és gyors döntést hozott a képzés elismeréséről, amelynek eredményeként elkezdhetett ápolónőként tevékenykedni a panaszos. A magyar SOLVIT-központ előtt tipikus eljárás, amikor a külföldi munkavállalás után hazatérő magyar állampolgár abban kér segítséget, hogy a munkanélküli-ellátásához szükséges szolgálati idő igazolását ki nem adó uniós hatóságra gyakoroljon nyomást az igazolás mielőbbi kiállítása érdekében. A SOLVIT-központ általában az uniós hatóság 3 hónapnál hosszabb „hallgatása” esetén lép működésbe, ezután indítja meg a SOLVIT az eljárást.<sup>70</sup>

A magyarországi SOLVIT-központ leginkább a járási és megyei kormányhivatalok, a Magyar Államkincstár, a rendőrség, illetve a Külügyminisztérium Konzuli és Állampolgársági Főosztálya előtt folyó ügyekben szokott segítséget nyújtani.

A SOLVIT nem tud közbelépni, ha már folyamatban van bírósági eljárás. Lényege éppen abban áll, hogy igénybevétele útján elkerülhető legyen a hivatalos vitarendezési út. Azokban a tagállami hatósági ügyekben viszont, ahol a közigazgatási eljárás kétfokú, az elsőfokú hatóság döntése elleni fellebbezés nem zárja ki a SOLVIT közreműködését. A kérelmező dönthet úgy, hogy hivatalos eljárást kezdeményez és tagállami bírósághoz fordul, ez esetben azonban a SOLVIT-ügyet le kell zárni. A vállalkozások egymás közötti vitáiban sincs lehetőség erre a segítségre, ahogyan a fogyasztók és a vállalkozások, vagy a munkáltatók és munkavállalók között felmerülő problémák esetében, illetve kártérítési ügyekben sem.

<sup>70</sup> Kivétel ez alól a Németországban és Ausztriában intézendő ügy, mivel ezekben az országokban 6 hónapos az ilyen típusú ügyekben a nemzeti jog szerinti ügyintézési határidő.

### 3.1.3. Az Európai Bizottság szerepe

Az Európai Bizottságon belül a Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság, valamint a Vállalkozáspolitikai és Ipari Főigazgatóság feladatköreit átvevő Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság (Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, röviden DG GROW) felelős a SOLVIT-tal kapcsolatos kérdésekért.<sup>71</sup>

Az Európai Bizottság ugyan nem vesz részt általában az egyes ügyek megoldásában, azonban szoros kapcsolatot tart az egyes SOLVIT-központokkal. Bonyolult esetekben a konkrét ügy megoldásában is részt vehet informális tanácsadás révén. Rendszeres jogi továbbképzéseket tart, illetve az online adatbázis útján nyomon követi az ügykezelést és az eredményeket. A meg nem oldott ügyeket az adatbázison keresztül következetesen jelteni kell a Bizottságnak. Jogában áll bármikor közbelépni, ha úgy értékeli, hogy az a megoldás, amit egy adott SOLVIT-központ kínált, nem egyeztethető össze az uniós joggal. Az Európai Bizottság a SOLVIT-központok kérésére tájékoztatást nyújt arról, hogy hogyan járt el azokban az esetekben, amikor a megoldás nélkül maradt ügyek kapcsán a kérelmező panaszt nyújtott be az Európai Bizottsághoz.

Az Európai Bizottság kezeli és karbantartja a SOLVIT-adatbázist és a kérelmek benyújtására szolgáló nyilvános elektronikus felületet, valamint képzések és ismertetőanyagok révén elősegíti az adatbázis SOLVIT-központok általi használatát.

A SOLVIT-központoknak be kell tartaniuk a SOLVIT ügykezelési kézikönyvében meghatározott részletes szabályokat. Ezeket a Bizottság a SOLVIT-központokkal együttműködésben rendszeresen felülvizsgálja. A Bizottság szolgálatai rendszeres időközönként átfogó minőség-ellenőrzést végeznek, és az esetleges problémákat jelzik az érintett SOLVIT-központnak, amelynek megfelelő lépéseket kell tennie az azonosított problémák megoldása érdekében. Az Európai Bizottság a SOLVIT minőségét és teljesítményét jelentésekben értékeli, beszámol az esetleges trendek és a belső piacon még meglévő problémák azonosítása érdekében a SOLVIT-hoz beérkezett probléma- és ügytípusokról.

Az Európai Bizottságnak a hálózat láthatóságával kapcsolatos feladatai is vannak. Törekszik arra, hogy növelje a SOLVIT ismertségét az érdekelt

<sup>71</sup> Jelenleg összesen 4 fő foglalkozik a hálózat hatékonyabb működésének elősegítésével. Közöttük vannak felosztva a tagállamok.

felek európai szervezetein és az uniós intézményeken keresztül, elősegítse a használatát és az elérhetőségét online eszközök útján, fokozza jelenlétét. E tekintetben a tagállamoknak is vannak kötelezettségeik, mindenekelőtt a közigazgatási rendszerük megfelelő weboldalain biztosítaniuk kell a SOLVIT-tal kapcsolatos felhasználóbarát tájékoztatást és a SOLVIT egyszerű elérhetőségét. A tagállamoknak annak érdekében is fel kell lépniük, hogy az érdekelt felek körében fokozzák a SOLVIT ismertségét. E tevékenységükben az Európai Bizottság is támogatja őket.

### *3.1.4. Az egyes SOLVIT-központok helye a tagállami közigazgatások rendszerében*

A SOLVIT-nak, mivel egy informális panaszkezelő hálózat, nincs hatósági jogköre. A tagállamok egyes SOLVIT-központjai ezért jellemzően valamilyen tagállami minisztérium keretei között működnek annak érdekében, hogy minél jobb hatékonysággal ki tudják kényszeríteni a hatóságok jó, az uniós polgár és vállalkozás számára megfelelő döntéseit. A SOLVIT működését meghatározó elvekről szóló, 2013-ban megalkotott bizottsági ajánlás<sup>72</sup> (a továbbiakban: SOLVIT-ajánlás) szerint annak érdekében, hogy a SOLVIT-központok teljesíthessék az ajánlásban meghatározott feladataikat, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a SOLVIT-központok a nemzeti közigazgatási rendszer olyan, elégséges koordinációs hatáskörrel rendelkező részében kapjanak helyet, amely lehetővé teszi számukra az uniós jog helyes alkalmazásának biztosítását közigazgatási területükön.

Magyarországon a SOLVIT-központ jelenleg az Igazságügyi Minisztérium Európai Unió Jogi Megfelelésvizsgálati Főosztályán belül működik, mindössze két,<sup>73</sup> kifejezetten ezekre a feladatokra delegált, kiválóan képzett<sup>74</sup>

<sup>72</sup> A Bizottság ajánlása (2013. szeptember 17.) a SOLVIT működését meghatározó elvekről (2013/461/EU), L 249/10., 2013. 09. 19., IV. 2. pont.

<sup>73</sup> A tagállami SOLVIT-központok általában egy-két embert foglalkoztatnak. Ennél nagyobb létszámú team a nagyobb tagállamok esetében, illetve akkor fordul elő, ha egy-egy munkatárs nem csak a SOLVIT-rendszerrel kapcsolatos feladatokat látja el.

<sup>74</sup> A SOLVIT-ajánlás IV. 2. pontja alapján annak érdekében, hogy a SOLVIT-központok teljesíthessék feladataikat, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a SOLVIT-központok elegendő és megfelelően képzett, gyors és átlátható kommunikáció biztosítására képesek, több mint egy uniós nyelvet operatív szinten használó személyi állománnyal; az ügyek független jogi értékelését lehetővé tevő, megfelelő jogi szakértelemmel vagy az uniós jog alkalmazása terén releváns tapasztalattal rendelkezzenek.

munkatárssal; korábban<sup>75</sup> a Külügyminisztérium szervezeti rendszerében foglalt helyet.<sup>76</sup> A SOLVIT Magyarországnak nincs jogi személyisége, alapító okirata.

### 3.1.5. A SOLVIT-eljárás

A polgárok és vállalkozások belső piaci jogának gyakorlásával kapcsolatos egy-egy probléma megoldása mindig két tagállam közreműködésével történik, egy átlátható folyamat<sup>77</sup> keretében.

Minden ügyet két SOLVIT-központnak, a hazainak és az ügyvivőnek kell kezelnie. A hazai központ („home”) a kérelmezőhöz legszorosabban kapcsolódó SOLVIT-központ, például az állampolgárság, a lakóhely, a letelepedés helye vagy a kérelmező szóban forgó jogai megszerzésének helye alapján. Az ügyvivő központ („lead”) pedig azon tagállam SOLVIT-központja, amelyben a belső piacot szabályozó uniós jog feltételezett megsértése megtörtént.<sup>78</sup> A munkaerő tipikus irányú vándorlása folytán a kelet-európaiak inkább „hazai” központokként működnek, míg a nyugat-európaiak „ügyvivő” központok; vagy kiegyenlített a két funkciójuk. Adott, konkrét ügyekben a hazai és az ügyvivő központnak transzparens módon kell együttműködnie a kérelmezők problémáinak gyors megoldása érdekében.

A hatékony ügyintézkést segíti, hogy a hazai és az ügyvivő központ megállapodik abban, hogy az egymás közti kommunikációban milyen nyelvet használnak. A tagállami SOLVIT-központok munkatársai jellemzően személyesen is ismerik egymást az évente két alkalommal megrendezésre

<sup>75</sup> 2014. június 6-áig.

<sup>76</sup> A kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (ügynevezett Statútum-rendelet) rendelkezései alapján a belső piaccal kapcsolatos ügyek az Igazságügyi Minisztériumba kerültek. A 82. § (8) bekezdés *ce*) pontja alapján a miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében ellátja az EU egységes belső piacának hatékony működéséhez szükséges, belső piaci koordinációval kapcsolatos feladatokat, működteti a belső piaci problémamegoldó központot (SOLVIT), valamint a belső piaci információs rendszert és a Szolgáltatási Notifikációs Központot.

<sup>77</sup> A SOLVIT-ajánlás V. pontja.

<sup>78</sup> Lásd: a SOLVIT-ajánlás I. B. 7. és 8. pontja.

kerülő workshopoknak<sup>79</sup> köszönhetően, amelyek – edukatív jellegük mellett – a kapcsolatépítés, networking szempontjából is hasznosak. A nyelvválasztás során tekintettel vannak arra, hogy az informális kapcsolatokon keresztül a lehető leggyorsabban oldják meg a kérelmezők problémáját, illetve arra is, hogy a későbbiekben az ügyintézésről jelentést kell majd tenniük.

A Bizottság által működtetett adatbázisban szerepelnek a beérkezett problémák, az érintett SOLVIT-központok által elvégzett értékelések, a megtett lépéseket és a javasolt megoldásokat tartalmazó bejegyzések. A strukturális problémákat felvető ügyeket ilyenként külön meg kell jelölni az adatbázisban. Ennek az az oka, hogy ezeket az Európai Bizottság következetesen nyomon kívánja követni.

A SOLVIT-ajánlás III. 1. pontja szerint a SOLVIT-központoknak elérhetőnek kell lenniük telefonon vagy e-mailen keresztül, és késedelem nélkül válaszolniuk kell a hozzájuk intézett megkeresésekre.

A hazai központnak nyilvántartásba kell vennie minden beérkezett problémát függetlenül attól, hogy az SOLVIT-ügynek minősíthető-e, vagy sem.

Magyarországon jellemzően a kormányhivatalok küldenek megkereséseket a SOLVIT-központnak, amely tájékoztatást ad arról, hogy az adott ügyben tud-e segítséget nyújtani, és ha igen, milyen dokumentumokra van szükség a további ügyintézéshez. Ha a küldött iratok alapján valószínűsíthető az uniós jogsértés, a központ beregisztrál az adatbázisba. Ilyenkor az ügyfél már nem a problémáról tájékoztatást nyújtó kormányhivatal (vagy egyéb szerv) lesz, hanem az állampolgár, akinek az ügye uniós, belső piaci szabályozással kapcsolatos jogsértést vetett fel. A regisztráció során a legördülő menüsorokban rögzíteni kell a bepanaszolt hatóságot, az érintett jogterületet, az alkalmazandó elsődleges vagy másodlagos jogforrást, limitált karakterszámban a tényállást és azt, hogy milyen ügykimenetet vár a SOLVIT-központ és a kérelmező (például hogy a másik tagállam egy adott hatósága adjon ki valamely igazolást). Opcionálisan kitölthető rovatban fel

<sup>79</sup> A 3 napos workshopokat őszi és tavasszal rendezik. A tavaszi Brüsszelben szokott lenni, az ősziéket mindig más tagállam ad otthont. 2017-ben Budapesten tartották. Minden tagállamból eljöttek Magyarországra, a szervezők kifejezetten hasznosnak, hatékonyak, előremutatónak, gyümölcsözőnek értékelték azt. Az ilyen sok tagállamot tömörítő intézményekben szinte példa nélküli az a harmonikus együttműködés, amelynek segítségével konszenzusra tudtak jutni a tagállami SOLVIT-központok arról, hogy a SOLVIT-ra vonatkozó rendelkezéseket rendeleti szintre kellene emelni; ezenkívül egységes álláspontot tudtak kialakítani a jövőbeli szabályozás részletkérdései tekintetében is.

lehet tüntetni olyan korábbi jogeseteket, amelyek alátámaszthatják az adott ügy kérelmező számára kedvező megítélését. A rögzített adatok mellé mellékletként csatolni kell minden releváns dokumentumot. Azt követően, hogy a hazai központ SOLVIT-ügyként befogadta a panaszt, teljes aktát kell összeállítania, és átfogó jogi elemzést kell végeznie a problémáról, mielőtt azt az ügyvivő központnak továbbítja. Jellemző, hogy a jó informális kapcsolatoknak köszönhetően a hivatalos értesítés előtt már e-mailben kommunikálnak a SOLVIT-központok ügyintézői az adott ügyről. Az ügyvivő központ automatikus értesítést kap e-mailben a kapott feladatról. Eldöntheti, hogy befogadja-e a küldött ügyet, vagyis a SOLVIT-ügy megnyílik-e. Ha nem fogadja be, azt meg kell indokolnia. Ez jellemzően akkor fordul elő, ha nem merül fel uniós jogsértés, hiányos a kérelem, vagy az adott ügyben már bírósági eljárás van folyamatban (keresetlevelet nyújtottak már be). A kérelmezőnek egy héten belül meg kell kapnia a kérdésére adott első választ. „Ha a SOLVIT-ügy nem nyílik meg, a kérelmezőt tájékoztatni kell arról is, hogy milyen egyéb módokon járhat el a problémája megoldása érdekében, ezen belül arról, hogy a probléma milyen egyéb releváns információs vagy problémamegoldó hálózatnak vagy nemzeti illetékes hatóságnak jelezhető vagy továbbítható.”<sup>80</sup> Ha a SOLVIT azt tanácsolja a kérelmezőnek, hogy éljen panasszal az Európai Bizottságnál, ösztönöznie kell arra, hogy a hivatkozási szám megadásával és az eljárás rövid összefoglalásával hivatkozzon a SOLVIT-eljárásra. Ideális esetben az ügyvivő SOLVIT-központ felveszi a saját tagállambeli hatósággal a kapcsolatot, és megoldják az ügyet. Az ügyvivő SOLVIT-központ munkatársa ezután feltölti a megoldást a Bizottság által üzemeltetett felületre. A hazai SOLVIT-központ ezt látva a saját tagállami hatóságával egyeztetve eldönti, hogy elfogadja-e a kínált megoldást. Az ügyfelet ezekről a lépésekről a hazai SOLVIT-központ munkatársa folyamatosan tájékoztatja. Ha a SOLVIT eredményes megoldást talál, tájékoztatnia kell a kérelmezőt arról, hogy mit kell tennie a javasolt megoldás végrehajtása érdekében.

Az ügy megnyitását követő 10 héten belül kell megoldást nyújtani a kérelmező számára. A 70 napos ügyintézési határidő egy alkalommal, további 30 nappal meghosszabbítható; ilyenkor a SOLVIT-ügy nyitva marad, erről a kérelmezőt tájékoztatni kell. A meghosszabbítás a gyakorlatban csak akkor jellemző, ha attól eredmény várható, vagyis a megoldás a küszöbön áll,

<sup>80</sup> SOLVIT-ajánlás III. 3.

vagy ha strukturális problémáról van szó. A határidők betartását az online felületen határidő-számláló segíti.

A kérelmezőt tájékoztatni kell a SOLVIT-ügyintézés informális és ingyenes jellegéről, az alkalmazandó eljárásokról és a határidőkről. A tájékoztatásnak arra is ki kell terjednie, hogy milyen egyéb lehetséges jogorvoslati eszközök léteznek; arra, hogy a SOLVIT-ügykezelés nem halasztó hatályú a nemzeti hatósági fellebbezési határidők tekintetében; valamint hogy a SOLVIT által kínált megoldások ellen nincs helye fellebbezésnek.

A SOLVIT-ot igénybe vevő uniós polgárok és vállalkozások számára fontos garanciális szabály a bizalmas adatkezelés. A panasz során az ügyfelek által a SOLVIT Magyarországhoz eljuttatott személyes adatokat az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény rendelkezéseinek megfelelően kezelik. Egy-egy konkrét ügyben nem érintett SOLVIT-központnak és az Európai Bizottságnak csak az adott ügygel kapcsolatos anonimizált információk áttekintését kell biztosítaniuk. A felmerült probléma megoldásának megkönnyítése érdekében a hazai központnak általában fel kell fednie az ügyvivő központ előtt a kérelmező kilétét. Erről a kérelmezőt előzetesen tájékoztatni kell, és biztosítani kell számára azt, hogy ezt a lehetőséget elutasítsa. Ebben az esetben a kérelmező kiléte nem fedhető fel. A SOLVIT által folytatott eljárások során a kérelmező által szolgáltatott információkat az ügyvivő központ és a panasz által érintett közigazgatási hatóságok csak az ügy megoldásának céljára használhatják fel. Nemcsak a személyes, hanem a bizalmas üzleti adatok védelmét is biztosítani kell. Garanciális szabály, hogy az ügyek csak a kérelmező beleegyezésével továbbíthatók másik problémamegoldó hálózathoz vagy szervezethez. Az egyes SOLVIT-ügyekhez kapcsolódó személyes adatokat az ügy lezárását követő 18 hónap eltelte után a belső piaci információs rendszerben hozzáférhetetlenné kell tenni, de a SOLVIT-ügyek anonimizált leírásait megőrzi a SOLVIT-adatbázisban. Ezek az adatok jelentéstételi, szakpolitika-fejlesztési és statisztikai adatszolgáltatási célokra használhatók fel jogszerűen.

### *3.1.6. A SOLVIT együttműködése más hálózatokkal és kapcsolattartási pontokkal*

A SOLVIT-központoknak együtt kell működniük más európai és nemzeti információs és segítségnyújtási hálózatokkal. Ilyenek például az Európa

Önökért, az Európa Önökért Tanácsadó Szolgálat, a Europe Direct, az Enterprise Europe Network, az Európai Fogasztói Központok Hálózata, az EURES, a Fin-net és az Ombudsmanok Európai Hálózata. Emellett a szociális biztonsági kérdéseket érintő ügyek eredményes kezelése érdekében a szociális biztonsági koordinációval foglalkozó adminisztratív bizottság megfelelő nemzeti tagjaival is jó munkakapcsolatot kell kialakítaniuk és ápolniuk. A nemzeti EU Pilot kapcsolattartási pontokkal szintén együtt kell működniük.<sup>81</sup>

### 3.1.7. A SOLVIT értékelése

A SOLVIT-rendszer kialakítása elsősorban az egyes konkrét ügyek megoldását biztosítja, de emellett hozzájárul a hatóságoknak a belső piacot érintő uniós jognak való megfeleléséhez, a magasabb szintű uniós jogkövetéshez is. A SOLVIT-ajánlás szerint a rendszer a létrehozása óta eltelt időben jelentősen fejlődött, ami mind az ügyek számában,<sup>82</sup> mind az ügytípusok bővülése terén megmutatkozik. A SOLVIT teljesítményértékeléséről szóló 2017-es jelentés<sup>83</sup> szerint 15 év alatt a kezdeti havi ötről kb. havi 200-ra emelkedett az ügyek száma. 2016-ban a SOLVIT összesen 2414 ügygel foglalkozott, ebből Magyarországon 718 volt.<sup>84</sup> 2017-ben ez a szám a magyar központban

<sup>81</sup> SOLVIT-ajánlás IX. pontja.

<sup>82</sup> 2013-ban tízszer annyi ügyet kezelt, mint 10 évvel korábban.

<sup>83</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action plan on the Reinforcement of SOLVIT: Bringing the benefits of the Single Market to citizens and businesses* (2017). SWD (2017) 210 final.

<sup>84</sup> Magasan a legtöbb ügy családtámogatással volt kapcsolatos (612 db), de a SOLVIT elé került munkanélküli-ellátást érintő (34 db), nyugdíjjal kapcsolatos (25 db), egészségügyi ellátást érintő (15 db) ügy is. Előfordultak még megkeresések az alábbi témakörökben: tartózkodási jog (11 db), diplomaelismerés (7 db), adózás (3 db), gépjármű (3 db), szolgáltatások (2 db), munkavállalás (1 db), egyéb (8 db).

428-ra<sup>85</sup> csökkent.<sup>86</sup> Magyarország messze a legtöbb ügyet a német társintézménnyel való együttműködés kapcsán segít megoldani. Ezenkívül számos osztrák, egyesült királyságbeli, ír, olasz és román<sup>87</sup> ügy is van. A SOLVIT elé kerülő ügyek döntő többsége, 89%-a sikeresen megoldódik, és igen rövid időn belül, átlagosan kilenc hét alatt. Az ügy lezárását követően fel kell kérni a kérelmezőt arra, hogy értékelje a SOLVIT ügykezelési munkáját. Nem meglepő a fenti eredmények alapján, hogy a SOLVIT-központok segítségét igénybe vevők elégedettek voltak a hálózat munkájával. Mindazonáltal nem minden SOLVIT-központ rendelkezik egyformán jó ellátottsággal, és nem mindegyik hasonlóan jól pozicionált. Az egyes tagállami központok esetében az ügyek befogadása és az általuk nyújtott szolgáltatások szintje tekintetében ugyancsak vannak eltérések. Kihívást jelent még az is, hogy sok olyan uniós polgár és vállalkozás, amelynek ugyan tudna a SOLVIT segítséget nyújtani, mivel nem tud létezéséről, el sem jut ahhoz.

A SOLVIT-központok az esetek kb. 90%-ában az állampolgárok panaszait oldották meg, a cégek ügyeivel sokkal kevesebbet foglalkoztak. Ez érthető is, hiszen a magánszemélyek mögött jellemzően nincs professzionális jogi támogató, a vállalkozásokat viszont segítik vállalati jogászok vagy ügyvédi irodák; illetve a cégek számára a SOLVIT 10 hetes ügyintézési határideje soknak számít. A vállalati ügyek bővítése mindazonáltal fontos célkitűzése a hálózatnak.<sup>88</sup>

<sup>85</sup> Az ügyek témakörönkénti eloszlása az alábbi volt: családtámogatás (239 db), nyugdíj (66 db), munkanélküli-ellátás (66 db), tartózkodási jog (19 db), diploma-elismerés (15 db), gépjármű (12 db), egészségügyi ellátás (9 db), áruk szabad áramlása (2 db), adózás (1 db), munkavállalás (1 db), egyéb (10 db).

<sup>86</sup> Ennek oka, hogy a SOLVIT Magyarország ügyforgalmának jelentős hányadát kitevő, a német családi pótlék iránti kérelmek elbírálásának elhúzódásával kapcsolatos panaszok jelentősen csökkentek, mivel az illetékes német hatóságnál egy átszervezés révén lényegesen hatékonyabban tudják ezeket az ügyeket intézni.

<sup>87</sup> A román SOLVIT-központtal való együttműködés során a Romániából Magyarországra áttelepült magyarok nyugdíjazásához szükséges, a szolgálati idő román hatóságok általi igazolása a cél.

<sup>88</sup> E célkitűzést a 2017-ben Budapesten megrendezett workshopon is megfogalmazták.

## 3.2. A belső piaci információs rendszer (IMI)

### 3.2.1. Az IMI funkciói

Az IMI egy 2008 óta működő, IT-alapú informatikai rendszer, egy olyan információs hálózat, amely az Európai Gazdasági Térség hatóságait, közigazgatási szerveit kapcsolja össze annak érdekében, hogy elősegítse a tagállamok hatóságainak határokon átnyúló együttműködését. Lehetővé teszi, hogy a nemzeti, regionális vagy helyi közigazgatási szervek beazonosítsák, megtalálják a másik tagállamban működő partnerhatóságait, és hogy ezekkel információkat cserélhessenek. Az IMI többnyelvű elektronikus eszköz, amely könnyebbé és gyorsabbá teszi az igazgatási együttműködést, csökkentve ezáltal azokat a költségeket, amelyek a késedelemből erednének. A polgárok és vállalkozások így könnyebben ki tudják aknázni a belső piacon rejlő lehetőségeket.

Az IMI kapcsolatot teremt a tagállamok illetékes partnerhatóságai között. Az IMI-t megtervező szakemberek a rendszert úgy alakították ki, hogy az minél hatékonyabban segítse a belső piacra vonatkozó jogszabályok végrehajtását szolgáló igazgatási együttműködést.

Az IMI hatályát a rá vonatkozó rendelet<sup>89</sup> 3. cikke határozza meg. Az IMI-t az információk, többek között a személyes adatok IMI-szereplők körében történő cseréjére és ezen információk kezelésére, a mellékletben felsorolt jogi aktusok által előírt igazgatási együttműködés vagy a 4. cikk szerint végrehajtott kísérleti projekt tárgyát képező igazgatási együttműködés céljából kell alkalmazni. Ezen uniós jogi aktusok felsorolása az IMI-rendelet mellékletében található. Ezen belső piacra vonatkozó jogszabályok közül az egyik legfontosabb a szakmai képesítések elismeréséről szóló irányelv.<sup>90</sup> Az IMI mindazon szakmák tekintetében biztosítja az információcserét, amelyekre a leginkább jellemző a munkavállalói mobilitás. Ilyen foglalkozások például a tanári, orvosi, gyógytornászi, gyógyszerészi, építész hivatás. A szolgáltatási irányelv<sup>91</sup> ugyancsak fontos, belső piacra vonatkozó norma.

<sup>89</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 1024/2012/EU rendelete a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről és a 2008/49/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: IMI-rendelet); (EGT-vonatkozású szöveg); (HL L 316, 2012.11.14., 1.).

<sup>90</sup> A szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv (HL L 255., 2005. 09. 30., 22.).

<sup>91</sup> A belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv (HL L 376., 2006. 12. 27., 36.).

Ez a jogszabály arra kötelezi a hatóságokat, hogy a külföldi hatóságokkal együttműködve felügyeljék a határokon átvitelű szolgáltatási tevékenységet végző, és a másik országban letelepedett szolgáltatókat. Az IMI-rendelet 4. cikk (1) bekezdése szerint a Bizottság kísérleti projektek keretében értékelheti, hogy az IMI hatékony eszköz lenne-e a mellékletben fel nem sorolt uniós jogi aktusok igazgatási együttműködésre vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtására.<sup>92</sup> Az IMI-rendeltetése a hatóságok közötti együttműködés könnyebbé tétele. Az IMI-rendelet melléklete ezeken kívül tartalmazza a betegjogok érvényesítéséről szóló irányelvet,<sup>93</sup> az euró készpénz euróövezethez tartozó tagállamok közötti, határon átnyúló, üzletszerű közúti szállításáról szóló irányelvet,<sup>94</sup> valamint a SOLVIT alkalmazásának alapelveiről szóló bizottsági ajánlást.<sup>95</sup>

### 3.2.2. Jogszabályi háttér

*Az egységes piac jobb irányítása nagyobb fokú adminisztratív együttműködés révén: Stratégia a belső piaci információs rendszer (IMI) kiterjesztésére és fejlesztésére* című, 2011. február 21-ei közleményében az Európai Bizottság az IMI más uniós jogi aktusokra való lehetséges kiterjesztésének tervét vázolta fel. Az *Egységes piaci intézkedéscsomag – Tizenkét mozgatórugó a növekedés serkentéséhez és a bizalom növeléséhez – Együtt egy újfajta növekedésért* című, 2011. április 13-ai bizottsági közlemény ugyancsak hangsúlyozta az IMI fontosságát a résztvevők közötti együttműködés erősítése terén, hozzájárulva ezzel az egységes piac jobb irányításához. Ezen előzmények után 2012. decemberben hatályba lépett az IMI-rendelet, amely egyértelmű jogszabályi kereteket biztosít az IMI-rendszer számára. Az IMI alkalmazásának uniós jogalapja elsődlegesen meghatározza a rendszer felépítését és működését.

<sup>92</sup> IMI-rendelet 4. cikk (1) bekezdés.

<sup>93</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2011. március 9-i 2011/24/EU irányelve a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről.

<sup>94</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2011. november 16-i 1214/2011/EU rendelete az euró készpénz euróövezethez tartozó tagállamok közötti, határon átnyúló, üzletszerű közúti szállításáról.

<sup>95</sup> A Bizottság 2001. december 7-i ajánlása a „SOLVIT” – belső piaci problémamegoldó hálózat alkalmazásának alapelveiről.

A belső piaci információs rendszer hazai működéséről és az abban való részvétel szabályairól, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti bejelentési kötelezettség teljesítéséről szóló 354/2013. (X. 7.) Korm. rendelet az IMI magyarországi alkalmazásának jogalapját adja.

### 3.2.3. *Hogyan működik az IMI?*

#### 3.2.3.1. Az IMI szereplői

Az IMI működtetésében több szereplő: az illetékes hatóság(ok), az IMI-koordinátor(ok),<sup>96</sup> az Európai Bizottság, valamint az uniós szervek, hivatalok és ügynökségek vesznek részt. A hatóságok az IMI végfelhasználói. Ezek olyan közigazgatási szervek, amelyek hatáskörébe az Európai Unió egységes belső piacával kapcsolatos jogszabályok alkalmazása tartozik. A rendszerbe regisztrálni kell ezeket az intézményeket, amelyek nemzeti, regionális vagy helyi illetékességűek is lehetnek. Az IMI-rendszer szereplői másrészt az IMI-koordinátorok. A tagállamok feladata, hogy a nemzeti IMI-koordinátorokat – tagállamonként 1 fő<sup>97</sup> – kijelöljék. A tagállami IMI-koordinátorok leggyakrabban egy minisztériumhoz tartoznak. Így van ez Magyarországon is, ahol a SOLVIT-központhoz hasonlóan az Igazságügyi Minisztérium munkatársa végzi ezeket a feladatokat, ugyancsak a Statútum-rendelet alapján. A nemzeti IMI-koordinátorok feladata, hogy saját országukban problémamentesen működjön a rendszer. A Bizottság mint harmadik szereplő felelős az IMI-t működtető szoftverért és az informatikai infrastruktúráért. Ezenkívül a nemzeti IMI-koordinátorok számára információs segítségnyújtó szolgálatot működtet és képzéseket szervez, irányítja és támogatja az IMI-koordinátorok szervezetét, közreműködik annak elősegítésében, hogy a rendszert minél több területen alkalmazni lehessen, valamint statisztikai jelentéseket készít a rendszer használatával kapcsolatban.

<sup>96</sup> Az IMI-koordinátor angol nyelvű rövidítése: NIMIC.

<sup>97</sup> Mivel a nemzeti IMI-koordinátorok feladataikat részben delegálhatják is, ezért további koordinátorok is regisztrálhatók.

2017-ben összesen 7864 hatóság<sup>98</sup> volt regisztrálva az IMI-ben, ebből 89 magyar.<sup>99</sup>

### 3.2.3.2. Munkafolyamatok az IMI-ben

A belső piaci információs rendszer érdekessége, hogy az előre lefordított típuskérdéseknek és -válaszoknak, valamint egyes nyelvek esetében szabad szövegek gépi fordításának köszönhetően az anyanyelvükön kommunikálhatnak egymással a rendszert használó hatóságok.

Az IMI-rendszer az európai hatóságok által működtetett nyilvántartásokat egy jegyzékben tünteti fel. Ezek között kereskedelmi nyilvántartások, de ügyvédi névjegyzékek is megtalálhatók. A jegyzékből közvetlen link vezet az interneten hozzáférhető nyilvántartásokhoz.

A tagállami hatóság első lépésként az IMI többnyelvű keresőfunkciójának segítségével azonosítja a másik tagállamban működő partnerhatóságot, majd létrehozza a kérését úgy, hogy az anyanyelvén megjelenített kérdések közül kiválasztja a céljának megfelelőt. Szabad szövegű megjegyzést is tehet, és dokumentumokat is csatolhat kéréséhez. Ezeket elküldi a másik tagállam partnerhatóságának, amelynek felhasználói saját anyanyelvükön olvashatják a hozzájuk beérkező kérést. Az IMI-ben nyomon követhető a kérések életútja, így ellenőrizni lehet, hogy egy adott kérés életpályájának melyik szakaszában jár. A partnerhatóság felhasználói a saját nyelvükön adnak választ, amelyet a kérdést intéző a saját anyanyelvén olvashat.

Az IMI segítségével értesítések, tájékoztatások, riasztások küldhetők egyszerre több tagállam hatóságainak és az Európai Bizottságnak. Az ilyen, többszereplős információcsere során, ha például egy szolgáltató tevékenysége veszélyt jelenthet az emberek egészségére és biztonságára, a szolgáltatási irányelv alapján a tagállamoknak riasztást kell küldeniük egymásnak.

Az IMI tervezésénél fontos szempont volt az adatvédelem. Az egyes esetekkel kapcsolatos személyes adatokat csak az ügyben illetékes személyek ismerhetik meg. A személyes adatok feldolgozása kizárólag a rendeltetési célnak megfelelően történik. Az IMI lényegesen magasabb szintű

<sup>98</sup> Az Európai Bizottság honlapján 2017. június 30-ai adat szerint még 7812 hatóság volt regisztrálva. Lásd: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/imi-net/statistics/index\\_hu.htm#-maincontentSec6](http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_hu.htm#-maincontentSec6) (A letöltés ideje: 2018. 01. 08.)

<sup>99</sup> 2014-ben 81, 2015-ben 86, 2016-ban 87 regisztrált magyar hatóság volt. (Forrás: magyar IMI-koordinátor, Igazságügyi Minisztérium.)

védelmet és biztonságot kínál, mint az információcsere egyéb módszerei, például a postai levél, a telefon, a fax vagy az elektronikus levél. Az ügyek lezárását követően meghatározott idő elteltével a személyes adatokat automatikusan törli a rendszer.

### 3.2.4. Az IMI értékelése

A megkeresett hatóságok általánosságban az összes beérkező kérés 60%-át két héten belül megválaszolják.<sup>100</sup> Az Európai Bizottság kérdőíves felmérése<sup>101</sup> azt vizsgálta, hogy az IMI felhasználói szerint mennyire működik jól, mennyire felhasználóbarát a belső piaci információs rendszer, miben látják előnyeit. Az Európai Bizottság értékelése<sup>102</sup> szerint az országos és helyi hatóságok között nagy különbség tapasztalható a felhasználás gyakorisága tekintetében. Míg az országos szintű hatóságok 48%-a havonta legalább egyszer igénybe veszi az IMI-t, addig a regionális és helyi hatóságoknak csak 18%-a használja ilyen gyakorisággal. A válaszadók 79%-a szerint könnyű az IMI segítségével az értesítéseket létrehozni és kiküldeni. 78% azoknak az aránya, akik egyszerűnek ítélik az értesítések véleményezését. A gyakori felhasználók körében az elégedettségi szint még ennél is magasabb: 84%. Majdnem 80% úgy véli, hogy az IMI segítségével azonosítani lehet a más országokban működő partnerszervezeteket. A legtöbb válaszadó elégedett a különböző jogterületekkel kapcsolatban rendelkezésre álló kérdéscsoportokkal. A „Szakmai képesítések” és a „Szolgáltatások” jogterület felhasználóinak 69%-a, a „Betegjogok” jogterület felhasználóinak 68%-a fejezte ki elégedettségét. A tetszési index ugyanakkor a „Munkavállalók kiküldetése” kérdéscsoport vonatkozásában alacsonyabb, 62%-os volt. A felmérés eredményei nyomán az Európai Bizottság azt tervezi, hogy javítani fogja a hatóságok keresését biztosító funkciót, át fogja dolgozni a kérdéscsoportokat, javítani fog a kérdések és válaszok megjelenítésén, amelynek révén a felhasználók könnyebben rá tudnak találni az általuk felhasználni kívánt kérdésekre; illetve a Bizottság és a tagállamok a jövőben

<sup>100</sup> Lásd: <http://ec.europa.eu/imi-net> (A letöltés ideje: 2018. 01. 12.)

<sup>101</sup> A kiküldött kérdőívet 2332 regisztrált felhasználó küldte vissza kitöltve, ami kb. 20%-os válaszadási arányt jelent.

<sup>102</sup> Lásd: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/imi-net/\\_newsletter/issue6/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/_newsletter/issue6/index_hu.htm) (A letöltés ideje: 2018. 01. 12.)

is népszerűsíteni fogják az IMI-honlap használatát és magát a belső piaci információs rendszert.

2014-ben a magyar hatóságok által küldött megkeresések száma 71, 2015-ben 91, 2016-ban pedig 103 volt. A magyar hatóságokhoz ennél sokkal nagyobb számban érkeztek megkeresések ugyanebben az időszakban: 2014-ben 382, 2015-ben 402, 2016-ban pedig 513.<sup>103</sup>

Az IMI Magyarországon az uniós átlaghoz képest mind az öt mért mutató tekintetében jobban teljesített 2016-ban, illetve javult – a 2015-ben mért ugyanazon mutatók tekintetében – saját magához képest is a teljesítménye. 2016-ban az 1 héten belül elfogadott megkeresések aránya Magyarországon 89%, az uniós átlag 82% volt. A hatóságok által kölcsönösen elfogadott határidőt Magyarországon az esetek 88%-ában tartották be, míg ugyanezen tekintetben az uniós átlag 79% volt. Míg Magyarországon a kérések megválaszolásának átlagos időtartama 12 nap volt 2016-ban, addig az uniós átlag 15 nap. A társhatóságok elégedettsége Magyarországgal 94%-os volt, e tekintetben az uniós átlag 90%-ot mutatott. Míg a társhatóságok elégedettsége a megkeresések megválaszolására irányuló magyarországi erőfeszítéssel 94% volt, addig az uniós átlag csak 88%.<sup>104</sup>

Az IMI-vel kapcsolatos statisztikák az Európai Bizottság honlapján találhatóak.<sup>105</sup>

## **4. A fogyasztóvédelem területén megvalósuló, hatóságok közötti együttműködés az Európai Unióban (Fogyasztóvédelmi Együttműködési Hálózat – CPC Network)**

### **4.1. A fogyasztók és a belső piac védelme**

A fogyasztói kiadások az EU GDP-jének több mint felét teszik ki, és az európai gazdaság alapvető hajtóerejeként szolgálnak. „Az uniós fogyasztóvédelmi politika a fogyasztók helyzetének javításával és az egységes piac

<sup>103</sup> Forrás: magyar IMI-koordinátor, Igazságügyi Minisztérium.

<sup>104</sup> Lásd: az Európai Bizottság által közzétett belső piaci eredménytábla. Elérhető: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_member\\_state/hungary/index\\_en.htm#maincontentSec4](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/hungary/index_en.htm#maincontentSec4) (A letöltés ideje: 2018. 01. 12.)

<sup>105</sup> Lásd: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/imi-net/statistics/index\\_hu.htm#maincontentSec6](http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_hu.htm#maincontentSec6) (A letöltés ideje: 2018. 01. 12.)

íránti bizalom növelésével jelentősen elősegítheti a gazdasági növekedést az Európai Unióban.”<sup>106</sup>

A fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet<sup>107</sup> (úgynevezett CPC- vagy együttműködési rendelet) elfogadásával megerősítették a fogyasztók gazdasági érdekeivel kapcsolatos uniós jogszabályok végrehajtását annak érdekében, hogy az eladók és a szolgáltatók az EU-n belüli áttelepülésükkel ne kerülhessék el a végrehajtásra irányuló kísérleteket. A hatékony végrehajtás hiánya a jogkövető eladók és szolgáltatók számára a verseny torzulását eredményezi. A határokon átnyúló esetekben fennálló végrehajtási nehézségek emellett aláássák a fogyasztók belső piacba vetett bizalmát is.<sup>108</sup> Ezeket a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgáló jogszabályokat (a tagállamok belső jogrendjébe megfelelően átültetett irányelveket és rendeleteket, összesen 19 darabot) az együttműködési rendelet melléklete tartalmazza. Köztük van például a megtévesztő és összehasonlító reklámról szóló,<sup>109</sup> a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatáról szóló, 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv,<sup>110</sup> az e-kereskedelemmel kapcsolatos irányelv,<sup>111</sup> a szervezett utazási formákról szóló irányelv,<sup>112</sup> utasjogokról

<sup>106</sup> A Bizottság jelentése (2014. július 1.) az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendelet) alkalmazásáról [COM (2014) 439 final], 1.

<sup>107</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2006/2004/EK rendelete (2004. október 27.) a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről, HL L 364., 2004. 12. 09., 1.

<sup>108</sup> 2006/2004/EK rendelet (2) preambulumbekzdés.

<sup>109</sup> A megtévesztő és összehasonlító reklámokról szóló, 2006. december 12-i 2006/114/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 376., 2006. 12. 27., 21.).

<sup>110</sup> HL L 149., 2005. 06. 11., 22.

<sup>111</sup> A belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi vonatkozásairól szóló, 2000. június 8-i 2000/31/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 178., 2000. 07. 17., 1.

<sup>112</sup> A szervezett utazási formákról szóló, 1990. június 13-i 90/314/EGK tanácsi irányelv, HL L 158., 1990. 06. 23., 59.

szóló rendeletek,<sup>113</sup> vagy az üzlethelyiségen kívül kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről szóló irányelv.<sup>114</sup>

## 4.2. A Fogyasztóvédelmi Együttműködési Hálózat

### 4.2.1. A hálózat célja

Az együttműködési rendelet (6) preambulumbekzdése deklarálja, hogy a fogyasztók Európai Unión belüli jogsértésektől való védelme megkívánja a végrehajtásra hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti hálózat létrehozását EU-szerte, amely hatóságoknak legalább közös vizsgálati és végrehajtási jogkörökkel kell rendelkezniük annak érdekében, hogy az együttműködési rendeletet hatékonyan alkalmazzák, és megakadályozzák, hogy az eladók és a szolgáltatók az EU-n belül jogsértéseket kövessenek el. A fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok és az Európai Bizottság közötti együttműködés a Fogyasztóvédelmi Együttműködési Hálózat („Consumer Protection Cooperation Network” vagy „CPC Network”)<sup>115</sup> keretében történik. A 2006/2004/EK rendelet 10. cikke alapján az Európai Bizottság egy elektronikus adatbázist (és a hozzá kapcsolódó internetalapú informatikai rendszert, a Fogyasztóvédelmi Együttműködési Rendszert („Consumer Protection Cooperation System” – CPCS) működtet, amelyben tárolja és feldolgozza a rendelet 7–9. cikke alapján neki átadott információkat. Ehhez az adatbázishoz tájékozódás céljából kizárólag a hatáskörrel rendelkező hatóságok férhetnek hozzá.

<sup>113</sup> A visszautasított beszállás és légi járatok törlése vagy hosszú késése esetén az utasoknak nyújtandó kártalanítás és segítség közös szabályainak megállapításáról szóló, 2004. február 11-i 261/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 46., 2004. 02. 17., 1.); Az Európai Parlament és a Tanács 2010. november 24-i 1177/2010/EU rendelete a tengeri és belvízi közlekedést igénybe vevő utasok jogairól (HL L 334., 2010. 12. 17., 1.); Az Európai Parlament és a Tanács 2011. február 16-i 181/2011/EU rendelete az autóbusszal közlekedő utasok jogairól (HL L 55., 2011. 02. 28., 1.)

<sup>114</sup> Az üzlethelyiségeken kívül kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről szóló, 1985. december 20-i 85/577/EGK tanácsi irányelv (HL L 372., 1985. 12. 31., 1.).

<sup>115</sup> Az együttműködés nem csak az EU tagállamaira, de az Európai Gazdasági Térség országaira, így Izlandra, Liechtensteinre és Norvégiára is kiterjed.

#### 4.2.2. Hatáskörrel rendelkező hatóságok és összekötő hivatalok

Minden tagállamnak ki kellett jelölnie a 2006/2004/EK rendelet alkalmazásáért felelős, hatáskörrel rendelkező hatóságokat és az összekötő hivatalt.<sup>116</sup> Hatáskörrel rendelkező hatóság lehet minden országos, regionális vagy helyi szinten létrehozott, a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgáló jogszabályok végrehajtására hatáskörrel rendelkező hatóság.<sup>117</sup> Összekötő hivatal az a kijelölt tagállami hatóság, amely hatáskörrel rendelkezik a 2006/2004/EK rendelet adott tagállamban való alkalmazásának összehangolására.<sup>118</sup> A Fogyasztóvédelmi Együttműködési Hálózat ezeknek a tagállami szervezeteknek (a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak és az illetékes hivataloknak) az együttműködésén alapul. Az Európai Bizottság az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzéteszi és frissíti az összekötő hivatalok és a hatáskörrel rendelkező hatóságok listáját.<sup>119</sup> A hatáskörrel rendelkező hatóságok hálózata jelentősen bővült a kezdeti időszakhoz képest. Ennek az a fő oka, hogy az együttműködési rendelet tárgyi hatályát fokozatosan bővítik azzal, hogy a mellékletét újabb és újabb uniós jogszabályokkal egészítik ki.

A különböző tagállamok eltérő módszereket alkalmaznak az együttműködési rendelet nemzeti végrehajtására. Az ágazatspecifikus feladatokat vagy egy hatóságra telepítik, vagy több hatóság között felosztják. Szövetségi államokban regionális hatóságok között is eloszthatják.

A magyar rendszert 2006-ban alakították ki. Jogszabályi alapja a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet végrehajtásához szükséges egyes intézkedésekről szóló 2083/2006. (IV. 18.) Korm. határozat volt, amely összekötő hivatalként a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséget, a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (NFH) jogelődjét jelölte meg. Hatáskörrel rendelkező hatóságokként több uniós jogszabály tekintetében a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséget és a megyei (fővárosi) fogyasztóvédelmi felügyelőségeket jelölte meg a kormányhatározat, de a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF),<sup>120</sup> az Országos Rádió és Televízió

<sup>116</sup> 2006/2004/EK rendelet 4. cikk (1).

<sup>117</sup> 2006/2004/EK rendelet 3. cikk c) pont.

<sup>118</sup> 2006/2004/EK rendelet 3. cikk d) pont.

<sup>119</sup> 2006/2004/EK rendelet 5. cikk (2).

<sup>120</sup> A PSZÁF 2000 és 2013 között Magyarország pénzügyi közvetítőrendszerét felügyelő, ellenőrző hatósági feladatokat ellátó, önálló szabályozószerv volt. Amikor 2013. október 1-jén megszűnt, jogköreit a Magyar Nemzeti Bank vette át.

Testület (ORTT),<sup>121</sup> az Országos Gyógyszerészeti Intézet<sup>122</sup> vagy a GVH is a kijelölt hatáskörrel rendelkező szervek között volt. A GVH például a megtevesztő és összehasonlító reklámozásra, valamint a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra irányuló szabályozás tekintetében rendelkezik hatáskörrel.<sup>123</sup> Mivel az NFH a fogyasztóvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 387/2016. (XII.2.) Korm. rendelet értelmében 2016. december 31. napjával megszűnt, általános jogutódja, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM), majd 2018-tól az Innovációs és Technológiai Minisztérium (ITM) lett a magyarországi összekötő hivatal. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 33/2014. (X.10.) NFM utasítás rendelkezései szerint<sup>124</sup>, illetve az Innovációs és Technológiai Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2019. (II. 28.) ITM utasítás<sup>125</sup> alapján a minisztérium Fogyasztóvédelmi Szolgáltatás-ellenőrzési Főosztálya az európai uniós és nemzetközi feladatai körében látja el az együttműködési rendelet vonatkozásában az összekötő hivatali minőséggel összefüggő adminisztratív feladatokat, kapcsolatot tart a CPC társhatóságok képviselőivel, képviseli a minisztériumot az Európai Bizottságnak az együttműködési rendeletért felelős szakbizottságában, gondoskodik a szakbizottság éves végrehajtási tervében megjelölt tagállami feladatok

<sup>121</sup> 2010-ben a Nemzeti Hírközlési Hatóságot és az ORTT-t összevonták, és létrejött a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH).

<sup>122</sup> Az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézetéről szóló 28/2015. (II.25.) Korm. rendelet értelmében 2015. március 1-jétől az újonnan felállított Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet (OGYÉI) látja el a gyógyszerészeti államigazgatási feladatokat, valamint egyes igazgatási feladatok tekintetében egészségügyi államigazgatási szervként is működik.

<sup>123</sup> A rendelet alkalmazása során a GVH által követendő eljárás legfontosabb szabályait a Tptv. XI/B. Fejezete rendezi. A Tptv. 80/H. § (2) bekezdése szerint, ha a 2006/2004/EK rendelet 6. cikke alapján a GVH-t információ beszerzése iránt keresik meg, e célból versenyfelügyeleti eljárást kell indítani, ilyen esetben az eljárás a vizsgálónak a beszerzett információk átadásáról szóló végzésével zárul. A 80/H. § (3) bekezdése alapján, ha a vizsgáló vagy az eljáró versenytanács a 2006/2004/EK rendelet 8. cikke szerinti végrehajtás iránti megkereséssel él, erre hivatkozással az eljárást megszüntetheti. Az együttműködésről szóló rendelet, illetve a CPCS alkalmazásával a GVH több esetben fellépett fogyasztókat érintő közösségi jogsértés további folytatásának megakadályozása érdekében, illetve több alkalommal szereztek be a CPCS-en keresztül olyan adatokat, amelyek hasznosak voltak a GVH előtt folyó eljárásokban. Lásd: [www.gvh.hu/fogyasztoknak/nemzetkozi\\_kitekintes](http://www.gvh.hu/fogyasztoknak/nemzetkozi_kitekintes) (A letöltés ideje: 2020. 03. 20.)

<sup>124</sup> Lásd: 2. számú függelék.

<sup>125</sup> Lásd: 1. számú melléklet.

előkészítéséről, koordinációjáról és végrehajtásáról, az Európai Bizottság irányában fennálló jelentéstételi kötelezettség teljesítéséről (így különösen CPC sweep előkészítése és lefolytatása, szakmai tárgyú megkeresések teljesítéséhez szükséges szakmai munkaanyag összeállítása, segítségnyújtás határon átnyúló, tájékoztatást kérő megkeresések intézéséhez, részvétel szakmai tárgyú projektekben és workshopokon stb.) ellátásában.

### 4.3. A kölcsönös jogsegély tartalma

A hálózatban részt vevő hatóságok a rendelet által meghatározott eljárási cselekmények végrehajtására jogosultak, ha EU-n belüli jogsértést<sup>126</sup> tapasztalnak. Ilyen eljárási cselekmények lehetnek az információcsere, a végrehajtás iránti megkeresés vagy a piacfelügyeleti és végrehajtási cselekmények összehangolása. Az együttműködési rendelet ezek részletes szabályait a *Kölcsönös jogsegély* című II. fejezetben adja meg.

Az együttműködési rendelet megkeresés alapján történő információcséről szóló 6. cikke szerint a megkeresett hatóság a megkereső hatóság kérelmére haladéktalanul a megkereső hatóság rendelkezésére bocsát minden lényeges, annak megállapításához szükséges információt, hogy történt-e EU-n belüli jogsértés, illetve hogy fennáll-e a jogsértés elkövetésének alapos gyanúja. A megkeresett hatóság a kért információ összegyűjtése érdekében lefolytatja a megfelelő vizsgálatokat. Ha szükséges, egyéb hatóságokat is segítségül hív, illetve megtesz minden szükséges vagy megfelelő intézkedést. A megkereső hatóság kérelmére a megkeresett hatóság hozzájárulhat, hogy a megkereső hatóság illetékes tisztviselője elkísérje a megkeresett hatóság tisztviselőit vizsgálataik során.

Az együttműködési rendelet 7. cikke szerinti, megkeresés nélküli információcsere akkor történik, ha valamely hatáskörrel rendelkező hatóság tudomást szerez egy EU-n belüli jogsértésről, vagy alapos gyanú merül fel

<sup>126</sup> Közösségen (értsd: EU-n) belüli jogsértés a 2006/2004/EK rendelet 3. cikk *b)* pontja alapján minden olyan cselekmény vagy mulasztás, amely ellentétben áll a fogyasztók érdekei védelmét szolgáló, a fogyasztók érdekeit védő, a 2006/2004/EK rendelet mellékletében meghatározott irányelvekkel és rendeletekkel, és amely sérti vagy sértheti valamely, a cselekmény vagy a mulasztás elkövetésének helye, a felelős eladó vagy szolgáltató letelepedésének helye, illetve a cselekmény vagy mulasztás elkövetésére vonatkozó bizonyíték vagy vagyoni érték helye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban vagy tagállamokban lakóhellyel rendelkező fogyasztók kollektív érdekeit.

e körben, ezért erről a szükséges információ továbbításával haladéktalanul értesíti a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságait és az Európai Bizottságot. Ha a hatáskörrel rendelkező hatóság további végrehajtási intézkedéseket tesz, illetve az EU-n belüli jogsértésre vonatkozóan kölcsönös jogsegély iránti megkeresés érkezik hozzá, erről értesíti a többi tagállam illetékes hatóságait és az Európai Bizottságot.

Az együttműködési rendelet végrehajtás iránti megkeresésről szóló 8. cikke szerint a megkeresett hatóság a megkereső hatóság kérelmére haladéktalanul megtesz minden szükséges intézkedést az Európai Unión belüli jogsértés megszüntetése vagy megtiltása érdekében. A megkeresett hatóság e köteletségét úgy is teljesítheti, hogy utasítja azt a kijelölt szervet, amelynek jogos érdeke fűződik az EU-n belüli jogsértés megszüntetéséhez, hogy az az EU-n belüli jogsértés megszüntetése vagy megtiltása érdekében, a megkereső hatóság nevében tegyen meg minden szükséges, a nemzeti jog alapján biztosított intézkedést. Ha ez a szerv haladéktalanul nem szünteti meg vagy nem tiltja meg az EU-n belüli jogsértést, a megkeresett hatóság kötelezettségei továbbra is fennállnak. Az, hogy a fogyasztóvédelmi jogszabályokat határokon átnyúló módon is végre lehet hajtani, egyrészt csökkenti a végrehajtás költségét, másrészt lehetővé teszi, hogy az egyik tagállam adminisztratív eszközeit használják fel egy másik tagállam fogyasztóinak védelmére, illetve hogy megakadályozható legyen a jogsértő kereskedők mozgása.<sup>127</sup>

A megkereső hatóság gondoskodik arról, hogy a kölcsönös jogsegély iránti megkeresések elégséges információt tartalmazzanak ahhoz, hogy a megkeresett hatóság a megkeresést teljesíthesse.<sup>128</sup> A megkereséseket a megkereső hatóság saját összekötő hivatalán keresztül küldi meg a megkeresett hatóság összekötő hivatalának. A megkereséseket a megkeresett hatóság összekötő hivatala haladéktalanul továbbítja a megfelelő hatáskörrel rendelkező hatóságnak.<sup>129</sup> A jogsegély iránti megkereséseket, illetve az információkra vonatkozó minden közlést írásban, formanyomtatványon

<sup>127</sup> A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló, 2004. október 27-i 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendelet) alkalmazásáról [Brüsszel, 2014. 07. 01., COM (2014) 439 final], 4. (a továbbiakban: a Bizottság jelentése az együttműködési rendelet alkalmazásáról).

<sup>128</sup> 2006/2004/EK rendelet 12. cikk (1).

<sup>129</sup> 2006/2004/EK rendelet 12. cikk (2).

kell megtenni, és azokat az Európai Bizottság által működtetett adatbázis útján, elektronikus formában kell továbbítani.<sup>130</sup> Praktikus eljárási szabály, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok vagy az illetékes tisztviselők a megkeresés megküldése előtt megállapodnak arról, hogy a megkeresésekre és az információ közlésére milyen nyelven kerül sor. Ha erről nem tudnak megállapodni, akkor a megkereséseket a megkereső hatóság szerinti tagállam hivatalos nyelvén vagy nyelvein, az erre adott válaszokat pedig a megkeresett hatóság szerinti tagállam hivatalos nyelvén vagy nyelvein kell közölni.<sup>131</sup> A hatékony információáramlást segíti, hogy a megkeresés eredményeként átadott információt közvetlenül a hatóságnak és ezzel egyidejűleg a megkereső és a megkeresett hatóságok összekötő hivatalainak is meg kell küldeni.<sup>132</sup>

2013 végére a tagállamok összesen 1454 alkalommal küldtek kölcsönös jogsegély iránti megkeresést, ebből 699 információkérés volt, 755 pedig végrehajtás iránti kérelem. A kölcsönös jogsegély iránti megkeresések száma 2008–2009-ben volt a legmagasabb (évente átlagosan 306 eset), 2010–2013-ra lecsökkent évi átlag 162 esetre.<sup>133</sup>

Az együttműködési rendelet 9. cikke fekteti le a hatáskörrel rendelkező hatóságok arra irányuló kötelezettségét, hogy azok hangolják össze a piac-felügyeleti és végrehajtási cselekményeiket. Ennek érdekében kicserélik a megvalósításhoz szükséges információkat. Előfordulhat, hogy egy EU-n belüli jogsértés több, mint két tagállamban okoz fogyasztói érdeksérelmet, ilyen esetekben az érintett, hatáskörrel rendelkező hatóságoknak az összekötő hivatalon keresztül kell összehangolniuk végrehajtási cselekményeiket és a kölcsönös jogsegély iránti megkereséseiket. Az érintett hatáskörrel rendelkező hatóságoknak törekedniük kell a vizsgálatok és a végrehajtási intézkedések egyidejű végrehajtására. A hatáskörrel rendelkező hatóságoknak az összehangolásról előzetes értesítési kötelezettségük van az Európai Bizottság felé. Megvan a lehetőségük arra, hogy felkérjék az Európai Bizottság tisztviselőit, valamint az Európai Bizottság által felhatalmazott személyeket az abban való részvételre.

Az együttműködési rendelet 9. cikkén alapuló „szemlék” vagy más néven „sweep”-ek és a közös jogalkalmazási megközelítések lehetővé tették

<sup>130</sup> 2006/2004/EK rendelet 12. cikk (3).

<sup>131</sup> 2006/2004/EK rendelet 12. cikk (4).

<sup>132</sup> 2006/2004/EK rendelet 12. cikk (5).

<sup>133</sup> A Bizottság jelentése az együttműködési rendelet alkalmazásáról.

a tagállamok számára, hogy tágabb körben koordinálják jogalkalmazási gyakorlatukat.<sup>134</sup> A komoly és gyakran előforduló jogsértések feltárásához és leküzdéséhez hatékony eszközöket biztosítottak, és elrettentő hatást gyakoroltak.

Az Európai Bizottság, együttműködve a tagállamok illetékes hatóságaival, kidolgozott egy gyakorlatot a weboldalak ellenőrzésére. Ez az úgynevezett „szemle” vagy „sweep” a weboldalaknak egész EU-ra kiterjedő ellenőrzése a célból, hogy egy adott online piacon feltárja a fogyasztói jogok megsértését, majd jogalkalmazási tevékenységek segítségével biztosítsa a megfelelést. 2007 óta vannak ilyen „sweep”-ek, amelyeket a Bizottság koordinál, és a tagállami végrehajtó hatóságok végeznek el önkéntesen. Annak ellenére, hogy nem kötelezők, szinte minden évben az összes tagállam részt vett rajtuk, és 2007–2013 között több mint 300 weboldalt ellenőriztek például a repülőjegyek, mobiltelefonos tartalmak, elektronikai termékek, digitális tartalmak, utazási szolgáltatások piacán. A „sweep”-ek segítségével meg lehet győződni arról, hogy egy adott piac vagy ágazat megfelel-e a fogyasztóvédelmi szabályoknak.

A közös végrehajtási megközelítés a közös jogalkalmazás új formátuma, jogszabályi alapja szintén az együttműködési rendelet 9. cikke. E jogintézmény 2013-tól lehetővé teszi a tagállamok illetékes hatóságai számára azt, hogy az Európai Bizottság segítségével koordinálják a fogyasztóvédelmi szabályok alkalmazását egy adott területen (például a gépkocsi-kölcsönzés piacán vagy a mobiltelefonos alkalmazások segítségével online játékokban végzett vásárlásokkal összefüggésben).

A Fogyasztóvédelmi Együttműködési Hálózat riasztási mechanizmusa abban segít, hogy az új jogsértésekkel kapcsolatos információkhoz könnyen hozzájuthassanak a hálózat tagjai, így kiderülhet az, hogy milyen jogsértések esetén lehet szükség koordinált megközelítésre. A riasztások száma 2008-ban volt a legmagasabb, kb. száz eset, később ennek kevesebb mint felére esett vissza a számuk.

<sup>134</sup> A Bizottság jelentése az együttműködési rendelet alkalmazásáról.

#### 4.4. A Fogyasztóvédelmi Együttműködési Hálózat eredményei

Az Európai Parlament egy 2009-es állásfoglalásában<sup>135</sup> felhívta a Bizottságot, hogy fejlessze tovább a Fogyasztóvédelmi Együttműködési Hálózat alkalmazását annak érdekében, hogy javítani lehessen a határokon átnyúló jogérvényesítést. Egy 2012-ben elvégzett külső értékelés megállapította, hogy az együttműködési rendelet hasznos volt a hatáskörrel rendelkező hatóságok és fogyasztók számára. Megerősítette, hogy a rendelet célkitűzései megfelelők és relevánsak, de még nem sikerült teljes mértékben megvalósítani azokat. Az Európai Bizottság 2 évvel később, 2014-ben kelt jelentésében<sup>136</sup> arról számolt be, hogy a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendelet jelentős előnyöket hozott az uniós fogyasztóknak, ami a végrehajtási kapacitások EU-n belüli megerősítésének köszönhető. A fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős hatóságok közötti együttműködés folytán egységesebbé vált a fogyasztóvédelem területén az uniós jogszabályok alkalmazása, ezáltal javult az egységes piac működése a fogyasztók és a vállalkozók számára. A közös tevékenységek, projektek, munkaértekezletek és egyéb rendezvények a végrehajtás javulásán túl a tagállamok adminisztratív kapacitásának növekedésével is jártak, és a hálózat taghatóságai között az együttműködésbe vetett bizalom is javult.

Az együttműködési rendelet végrehajtásának – mindent egybevetve – pozitív eredményei vannak. Gyümölcsözőnek bizonyultak azok a hatóságok által tett erőfeszítések, amelyek célja, hogy növekedjen a piac átláthatósága, csökkenjenek a több országban is tevékenykedő vállalkozások megfelelési költségei, a fogyasztók ne szenvedjenek kárt, és a vállalkozók számára egyenlő versenyfeltételeket lehessen teremteni az egységes piacon.<sup>137</sup>

<sup>135</sup> Az Európai Parlament 2009. január 13-i állásfoglalása a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK irányelv és a megtévesztő és összehasonlító reklámra vonatkozó 2006/114/EK irányelv átültetéséről, végrehajtásáról és érvényesítéséről [2008/2114 (INI)] (2010/C 46 E/04).

<sup>136</sup> A Bizottság jelentése az együttműködési rendelet alkalmazásáról.

<sup>137</sup> A Bizottság jelentése az együttműködési rendelet alkalmazásáról.

## Felhasznált irodalom

- Commission Notice on cooperation within the Network of Competition Authorities* (2004). (2004/C 101/03), HL C 101., 2004. 04. 27.
- Commission Staff Working Document: Enhancing competition enforcement by the Member States competition authorities institutional and procedural issues* (2014). SWD (2014) 231 final.
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Effective Problem Solving in the Internal Market („SOLVIT”)* (2001). COM/2001/0702 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action plan on the Reinforcement of SOLVIT: Bringing the benefits of the Single Market to citizens and businesses* (2017). SWD (2017) 210 final.
- DÁN Judit – GOMBOS Katalin – KERTÉSZNÉ VÁRADI Szilvia (2014): *Bevezetés az Európai Unió versenyjogába*. Szeged, JATEPress.
- DECSÁK Péter – SÁRAI József – SZILÁGYI Gabriella (2014): A 10 éves uniós tagság tapasztalatai a GVH jogalkalmazásának tükrében. *Versenytükör*, 10. évf. 1. sz. 19–30.
- SÁRAI József – SZILÁGYI Gabriella (2014): A tagállami versenyhatóságok általi uniós versenyjogi jogérvényesítés egyes intézményi és eljárási kérdései. *Versenytükör*, 10. évf. 2. sz. 21–29.
- SÁRAI József – SZILÁGYI Gabriella (2017): Mit érdemes tudni az „ECN+” irányelvjavaslatról? *Versenytükör*, 13. évf. 1. sz. 42–48.
- SZILÁGYI Gabriella (2019): Az ECN+ irányelv és várható hatása a magyar verseny szabályozásra. *Versenytükör*, 15. évf. 1. sz. 51–57.