

**A Magyar Versenyjogi Egyesület észrevételei
az "Egyezségi kísérletről"szóló közlemény tervezetével
("Közleménytervezet") kapcsolatban**

A Magyar Versenyjogi Egyesület tisztelettel köszöni a lehetőséget, hogy a Közleménytervezet véleményezésére a T. Gazdasági Versenyhivatal (**GVH**) lehetőséget biztosított. Bízunk abban, hogy észrevételeink hasznosnak bizonyulnak és elősegítik a Közlemény szövegének véglegesítését.

Az egyezség intézménye újnak tekinthető nem csak a versenyjogban, hanem általában a közigazgatási jogban is. Egyrészt emlékeztet bizonyos mértékig azokra a helyzetekre, amikor a közigazgatási ügy a közigazgatási hatóság és az ügyfél közötti „konszenzus” alapján rendeződik (tipikusan: hatósági szerződések). Ugyanakkor hordoz magában a büntető eljárásjogra emlékeztető elemeket is, hiszen egy jogsértés felderítésére irányuló inkvizitórius vizsgálat befejezése nyomán tartalmaz a vádalkuhoz hasonló elemeket is. Az Európai Bizottság gyakorlatában az egyezség az utóbbi években jelentős szerephez jutott; ugyanakkor azt sem szabad szem elől téveszteni, hogy az Európai Bizottság előtti antitröszt eljárások jelentős része engedékenységi kérelem alapján indul és szinte minden eljárásban több engedékenységi kérelmező is szerepel. Megfigyelhető, hogy jellemzően az egyezségi kísérletekre is ilyen eljárásokban kerül sor és ezt leginkább a második és harmadik (illetve ezt követő) engedékenységi kérelmezők preferálják.

Az egyezség tulajdonképpen valamely ügyfél lemondása alapvető/garanciális eljárási jogokról, amelyet a versenyhatóság 10%-os bírság-elengedéssel jutalmaz. Az adott fél esetében előnyként jelentkezik tehát e bírság csökkenés, valamint az egyébként nagy valószínűséggel jogsértéssel és jelentős szankciók kiszabásával végződő közigazgatási illetve közigazgatási peres eljárás jelentős lerövidülése (és az ehhez kapcsolódó költség-megtakarítások). A versenyhatóság oldalán az egyezség kapcsán csökkennek az adminisztratív terhek, illetve az egyezség keretében az ügyfél által adott, jogsértést beismert nyilatkozat és egyéb tény-nyilatkozatok a versenyhatóság számára a többi eljárás alá vonttal szembeni bizonyítási eljárást jelentősen megkönnyítik és még nagyobb valószínűséggel eredményezik a jogsértés megállapítását.

Miután az egyezségi kísérletre nem az összes tény és a jogi értékelések birtokában, hanem az eljárás egy olyan fázisában kerül sor, amikor az eljáró versenyhatóság még nem fogalmazta meg strukturáltan az előzetes álláspontját, az egyezség bizonyos „szerencse-szerződés” elemeket is tartalmaz. A versenyhatóság rendelkezik egy koncepcióval az adott tényállásról és annak értékeléséről és bizonyos körben a bizonyítékokat az ügyfél elé tárja. Az ügyfél ugyanakkor az egyezségről úgy dönt, hogy előtte teljes körű iratbetekintéssel nem tudott élni, így elképzelhető, hogy az ügye szempontjából kedvező és felelősségét csökkentő iratokat sem ismert meg az egyezségi kísérlet megkezdéséig. Ez a kockázat („szerencse-elem”) az egyezség eljárást-lerövidítő jellegéből adódik, melyet alapvetően az ügyfélnek vállalnia kell. Ugyanakkor az adminisztratív terhek csökkentése önmagában kisebb súllyal figyelembe veendő közérdek, mint általában az ügyféljogok érvényesülése és a szankciók arányos mértékéhez fűződő elvárás. Ezért nem lehet *ad extremum* kiterjeszteni a szerencse

elemmel kapcsolatos érvelést, ami miatt a versenyhatóságnak e körben megfontoltan és szükség esetén indokolt esetben az ügyféli jogoknak elsőbbséget adva kell eljárnia.

Az egyezség, mint intézmény új jellege, illetve annak fenti, több jogterülethez is kapcsolódó sajátosságai tehát arra intik a jogalkalmazókat (mind a versenyhatóságot, mind az ügyfelek jogi képviselőit), hogy az intézményt a lehető legkörültekintőbben, jóhiszeműen és az intézmény céljának szem előtt tartásával vegyék igénybe. Különösen a jogalkalmazás kezdeti fázisában nagy szükség lesz arra, hogy a tisztelt Versenyhivatal az egyezségi kísérletek során folyamatosan megfelelő iránymutatást adjon, illetve, hogy az egyezségi kísérlet során a hatóság és az ügyfél közötti kommunikációt „gyanakvásmentes” légkörben lehessen lebonyolítani. Az Európai Bizottság eljárásai erre jó példát adnak: több bizottsági tisztségviselő is elmondta a konferenciákon, hogy az egyezség intézményét az ügyfelek rosszhiszemű eljárása ellehetetleníti (ha tudniillik a Bizottságnak attól kellene tartania, hogy az egyezségi kísérlet egyetlen célja a lehetséges bírság mértékének kipuhatólása stb.), de úgyszintén ellehetetleníti az intézményt a hatóság részéről a túlzott bizalmatlanság vagy formalizmus, illetve a hatósági álláspont menet közbeni indokolatlan megváltozása.

Egyesületünk mindenben arra fog törekedni, hogy tagsága körében az e jogintézménnyel kapcsolatos tapasztalatokat folyamatosan gyűjtse és a jogalkalmazás aktuális kérdéseit érintő témákról folyamatosan tájékoztatást nyújtson. Ugyanezen szellemben mutatjuk be alább észrevételeinket a Közlemény tervezetéhez.

A) BEVEZETŐ MEGJEGYZÉSEK

Előljáróban jelezni kívánjuk, hogy – ahogy annak Egyesületünk több tagja különböző szakmai fórumokon már hangot is adott – alkotmányosan aggályosnak (és részben kikényszeríthetetlennek) tartjuk a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII törvény (**Tpvt.**) 73/A § (3) bekezdés (f) pontját, amely szerint az egyezségi nyilatkozatban a nyilatkozó ügyfélnek előzetesen le kell mondania a határozattal szembeni jogorvoslati jogról.

Úgyszintén aggályosnak tartjuk – már a Tpv. szintjén is – hogy az egyezségi kísérletben részt vevő ügyféllel szemben felhasználható az egyezségi nyilatkozat Tpv. 73/A § (3) bekezdés (b) pontja szerinti része még akkor is, ha az egyezségi kísérlet megszakadása neki nem felróható és jogait teljes körűen rendeltetésszerűen gyakorolta.

Ezeket azért tartottuk fontosnak előre bocsátani, mert – bár tisztában vagyunk azzal, hogy a Közleménynek a hatályos törvényszöveg talaján kell állnia – a fenti aggályok alkalmasak arra, hogy vállalkozásokat az egyezség intézményének igénybevételétől visszatartsanak, csökkentve ezzel az új jogintézmény alkalmazási körét és hatékonyságát. Egyesületünk e kérdéseket a Tpv. soron következő átfogóbb módosítása körében is jelezni fogja. Addig is javasoljuk, hogy a t. Versenyhivatal a fenti aggályokat is szíveskedjék mérlegre tenni, amikor a Tpv-t (és a Közleményben foglaltakat) a konkrét egyezségi eljárások során alkalmazza. Nem látjuk például akadályát annak, hogy széles mérlegelési körében eljárva a Versenytanács (**VT**) enyhítő körülménynek tekintse az egyezségi folyamatban való

jóhiszemű részvételt, ha (i) az egyezségi kísérlet befejezetté nyilvánítása a félnek nem felróható és (ii) a VT a Tpvt. 73/A § (3) bekezdése (b) pontja szerinti ügyfélnyilatkozatot bizonyítékként figyelembe kívánja venni. Ilyen nyilatkozat megtételére az ügyfél egyébként nem köteles, illetve azzal az ügyfél tartalmilag elismerte a releváns tényeket (ez pedig a Bizottság első Bírágóközleményében szereplő terminológiával: „*not substantially contesting the facts*”, ami alapesetben enyhítő körülményként értékelhető).

B) KONKRÉT MEGJEGYZÉSEK A KÖZLEMÉNY-TERVEZET SZÖVEGÉHEZ

I. Az egyezségi kísérlet elveihez kapcsolódó észrevételek

A Közleménytervezetben több olyan általános elv jelenik meg, amely szűkítően értelmezhető és mint ilyen, szemben állhat későbbi részletszabályokkal.

A **10. pont** szerint „[...] az egyezségi kísérlet során nincsen lehetőség a jogsértés fennállásáról, a bizonyítékokról és a szankcióról illetve kötelezettségvállalásról tárgyalni, az eljáró versenytanács kizárólag a jelen közlemény szerinti együttműködést jutalmazza”. Ezzel szemben a **25. pont** ide vágóan – és álláspontunk szerint helyesen - rögzíti, hogy „[az ügyfélnek] joga van, hogy álláspontját az ügyfélmeghallgatás során szóban kifejtse”. Ugyanezt fejti ki még pontosabban – és helyesen – a **27. pont** is.

A Közleménynek nyilvánvalóan nem lehet célja, hogy az ügyfél az elé tárt bizonyítékok alapján ne vitathassa azok elégségességét, vagy az azokból levont következtetéseket, hiszen e lehetőség hiányában nem is lehetne *egyezségről* illetve *egyezségi kísérletről* beszélni. Természetesen nem lehet szó teljes körű tárgyalásról, hiszen az ügyfél nem vagy csak szűkebb körben tekinthetett bele az iratokba és a Versenytanács (**VT**) sem fogalmazta még meg előzetes álláspontját, ugyanakkor helytelen lenne az egyezségi tárgyalást egy „take-it-or-leave-it” ajánlat elfogadásával (vagy elutasításával) azonosítani. Az ügyfél az elé tárt bizonyítékok és a VT tájékoztatása nyomán akár nyomban, akár egy következő (vagy folytatódó) tárgyaláson az egyezségi kísérlet szempontjából *arányos és indokolt mértékben* előadhatja álláspontját a bizonyítékokról illetve a VT által adott tájékoztatásban szereplő jogi értékeléssel kapcsolatban. Nincsen akadálya annak, hogy a VT adott esetben felülvizsgálja korábbi álláspontját és elfogadja az ügyfél valamely érvét (pl. valamely bizonyíték alaki vagy tartalmi kérdéseiről; a jogsértés időtartamáról és jellegéről; az enyhítő és súlyosító körülményekről stb). Javasoljuk a 10. pont szövegezésének ennek megfelelő finomítását.

A **11. pont** szerint „[az eljáró versenytanács] minden egyes ügyfél esetében egyedileg mérlegeli, hogy alkalmasnak találja-e egyezségi kísérletben történő részvételre, illetve az egyezségi kísérlet folytatására”. Ez a mérlegelési lehetőség természetesen nem jelenthet indokolatlan megkülönböztetést az ügyfelek között, ahogy ezt a 35. pont is alátámasztja, amely szerint „az adott eljárásban részt vevő valamennyi ügyfél vonatkozásában fel fogja mérni, hogy szándékukban áll-e az egyezségi kísérletben való részvétel”. A 11. pont szövegezésében tehát célszerűnek tartanánk felvenni egy utalást a 35. pontban foglaltakra.

Általános jelleggel megjegyeznénk, hogy az egyezségi kísérletnek fontos része, hogy az ügyfelek érdemben reagálnak a VT által bemutatott bizonyítékokra, esetenként vitatják annak ténybeli vagy jogi álláspontját. A hatóságnak pedig nyitottnak kell lennie arra, hogy álláspontján változtasson, ha meggyőző érvekkel, bizonyítékokkal szembesül. Ugyancsak a védekezéshez való jog megsértése lenne, ha a Versenytanács egy adott ügyben szelektíven határozná meg, hogy mely ügyfeleknek teszi lehetővé az egyezségi kísérletben való részvételt és melyeknek nem.

A 13. pontban és 14. pontban foglaltak megszövegezése nem teljesen egyértelmű a számunkra illetve felvethető, hogy túlzottnak tűnő bizonytalanságot indikál a felek számára. A 13. pont szerint a VT „bármikor megszakíthatja az egyezségi kísérletben való részvételét” az egyezségi nyilatkozat benyújtására való felhívásig. Ezt a mondatot azonban a következő mondat rögtön kvalifikálja: a VT „az egyezségi nyilatkozat benyújtását követően is dönthet úgy, hogy nem fogadja el az egyezségi nyilatkozatot és attól eltérő előzetes álláspontot közöl”. Majd ezt követően – az „alapvetően” szó betoldásából következően példálózó jelleggel – a Közlemény felsorolja azokat az eseteket, amikor a VT az egyezségi kísérletet megszakíthatja az érintett ügyféllel szemben. Ezt követően azonban a 14. pont egy újabb általános kivételt rögzít. Nézetünk szerint – bár a megszövegezés a Tpv. szabályainak megfelel – annak rendszere és „hangulata” elbizonytalanítja a jogalkalmazót és azt az üzenetet küldi, hogy az egyezségi kísérlet kimenetele teljesen bizonytalan. E helyett nézetünk szerint talán helyesebb lenne, ha a Közlemény elsődlegesen azt rögzítené, hogy VT az egyezségi nyilatkozat benyújtására való felhívást követően csak kivételes esetekben fogja megszakítani az egyezségi folyamatot és e kivételes eseteket példálózó jelleggel (úgy ahogy jelenleg a 13. pontban szerepel) lehetne felsorolni. Emellett meg lehet említeni, hogy rendkívül kivételes esetben ezen kívül is, sőt, az egyezségi nyilatkozat benyújtását követően is befejezettnek nyilvánítható az egyezségi kísérlet, azonban célszerű lenne hangsúlyozni, hogy erre valóban csak rendkívül szűk körben kerülhet sor. A szabályozás már így is jelentősen hatóságparti annyiban, hogy az egyezségi nyilatkozatot tevő ügyfél csak nagyon szűk keretek között vonhatja vissza egyezségi nyilatkozatát, míg a versenyhatóság sokkal szélesebb körben szakíthatja meg a folyamatot. Itt is megemlítjük, hogy célszerű lenne a Közleményben jelezni, hogy amennyiben az egyezségi folyamat a VT döntése alapján és az ügyfélnek fel nem róható okból zárul eredménytelenül (annak ellenére, hogy az ügyfél az egyezségi nyilatkozatot is megtette), az ügyfél egyezségi folyamatban történő részvételét a VT enyhítő körülményként veheti figyelembe, tudniillik az nem lehet vitás, hogy az egyezségi folyamatban történő részvétel nem olyan eljárási kötelezettség, amelyet az ügyfélnek egyébként is teljesítenie kellene, hanem éppen egy olyan önkéntes magatartás, amely magában foglalja a tények beismerését és a jogsértés elismerését is.

Ismét jelezzük, hogy a **14. pont** nézetünk szerint egy rendkívül tág és szubjektív lehetőséget biztosít a VT számára az eljárás megszakítására, hiszen kifejezetten az egyezségi nyilatkozatok megszületését követően is lehetővé teszi az eljárás e pontján már különösebben nem fenyegető okokra (pl. mégsem várható az adminisztratív terhek, költségek csökkenése stb.) hivatkozva a visszalépést.

A 15. pontban ismét célszerűnek tartanánk – a félreértések elkerülése végett – felvenni egy utalást az egyenlő elbánás elvére. A 15. pont és a 64. pont (erről lásd még alább) nem

teljesen konzisztens, amennyiben a 64. pont bevezet egy látens tényállási elemet „közvetlen esély a közös álláspont kialakítására” a lehetséges szankcióval kapcsolatos tájékoztatás megadásának feltételeként.

A **16. pont** szerint az egyezségi nyilatkozat beadása elmulasztásának a 22. pontban foglalt jogkövetkezményei lehetnek a jóhiszeműség, mint alapelv és eljárási kötelezettség megsértése miatt. Ez a szankció azonban a vállalati döntéshozatali rendszerek ismeretében nem minden esetben életszerű. Az egyezségi nyilatkozat megtétele nyilvánvalóan belső jóváhagyáshoz lesz kötve a cégen vagy akár cégcsoporton belül, amelyet adott esetben a végső közös álláspont kialakulása után lehet beszerezni (hiszen azt megelőzően nem mindig adott a pontos döntési lehetőség). A vállalati döntéshozó tehát nem feltétlenül felülbírál egy korábbi döntést, hanem adott esetben ekkor kerül először döntési helyzetbe. Alapesetben szankcióval fenyegetni ebben a helyzetben nézetünk szerint aránytalan és nem elfogadható, illetéleg egyébként a Bizottság közleménye sem tartalmaz. Ugyanez a probléma jelenik meg egyébként a 60. pont esetében is (lásd lentebb). Egyetértünk azzal, hogy a visszaélésszerű joggyakorlás nem megengedhető, de nem szabad alapállásként abból kiindulni, hogy a közös álláspont ellenére elmaradó egyezségi nyilatkozat rögvest szankciókhoz vezet. Ha tehát egy ügyfél többször kérte az egyezségi tárgyalás elhalasztását és a világosan kialakult közös álláspont koncepciójára – határidővel – a megismételt tárgyaláson elfogadóan nyilatkozott, majd egyezségi nyilatkozatot nem vagy nem megfelelően tett, valóban felvetődhet, hogy rendeltetésellenesen gyakorolja eljárási jogait. Ha azonban egy fél és képviselői egy tárgyaláson szembesültek a közös álláspont lehetséges tartalmával, arra helyben kellett nyilatkozniuk és azt azzal fogadták el, hogy az egyezségi nyilatkozatot megelőzően e döntést belső céges döntéshozatali fórumok elé kell terjeszteni (azaz jóhiszeműen jelezték a még fennálló döntési szükségletet), a szankciók alkalmazása nem indokolt az egyezségi nyilatkozat benyújtásának elmaradása ellenére. Ez az észrevételünk a **22. pont** tekintetében is megfelelően irányadó.

A **19. pont** kapcsán felvethetőnek tartjuk, hogy a szóbeli meghallgatás nyomán az ügyfél kaphasson egy rövidebb határidőt (pl. 3 munkanapot) a meghallgatáson tett – adott esetben – feltételes nyilatkozata véglegesítésére vagy az ott kialakult közös álláspont megerősítésére. Ezzel a jóhiszemű és informált joggyakorlás is elősegíthető és az azzal kapcsolatos utólagos viták is elkerülhetőek.

II. Ügyféli jogok és gyakorlásuk

A **23. pont** megfogalmazását módosítandónak tartjuk, mert elképzelhető olyan eset, amikor az egyezségi nyilatkozat visszavonása nem minősül az együttműködési kötelezettség megsértésének. Ahogy arra fentebb már utaltunk, megoldatlan az a helyzet, amikor az egyezségi folyamatban az elviselhetőnél súlyosabb „szerencse-elem” merült fel (például az egyezségi nyilatkozat megtételekor az ügyfél neki nem felróható okból – mert például nem volt módja a teljeskörű iratbetekintésre stb. – nem ismert olyan bizonyítékokat, melyek a felelőssége és ekként a bírság-kitettsége szempontjából nagy jelentőséggel bírtak és amelyek fényében az egyezségi nyilatkozatot nem vagy csak más tartalommal (tipikusan: alacsonyabb bírság-szankció mellett) tette volna meg. Ilyen esetben nézetünk szerint nem értékelhető az együttműködési kötelezettség megszegésének, ha az ügyfél visszavonja

egyezségi nyilatkozatát. Ezért a 23. pontban foglalt kategorikus kijelentést nem tartjuk helytállónak. Ehelyett célszerűbbnek tartanánk a megfogalmazásban azt jelezni, hogy az egyezségi nyilatkozat visszavonása felvetheti az együttműködési kötelezettség megsértését, amennyiben azt az ügyfélnek nem tudja.

A **24. pont** szerint a jóhiszemű eljárás követelményét megsértő ügyféllel szemben eljárási bírság szabható ki, illetőleg az érdemi bírság súlyosítható. A megfogalmazást aggályosnak tartjuk, mert az „illetőleg” bizonytalan tartalmú fogalom (egyszerre jelentheti a „vagy”-ot és az „is”-t), amely még arra is utalhat, hogy a VT ugyanazon cselekményt kétszeresen is szankcionálhatja, ami viszont a *ne bis in idem* elvébe (kétszeres értékelés tilalma) ütközne. Nézetünk szerint egyébként is indokolatlan az érdemi bírságot súlyosítani ilyen jellegű eljárási szabálysértés miatt, ezért helyesebbnek tartjuk az eljárási jogsértést kizárólag eljárási szankcióval fenyegetni (az egyezségi kísérlettel kapcsolatos eljárási szabálytalanságok ugyanis jobbra csak az eljárás idejét tolják ki illetve növelik az adminisztratív terheket, de nem eredményezik a tartalmi értékelés módosulását, hiszen nem merülhet fel bizonyítékok megsemmisítése vagy manipulálása stb).

A **29. pont** kapcsán nézetünk szerint kiemelendő, hogy az adott ügyfélnek a lehető legteljesebb irat-betekintési jogot kell megadni „*annak érdekében, hogy tájékozott döntést tudjon hozni az egyezségi nyilatkozat benyújtásáról*”. Maga a Közlemény is elismeri, hogy ez a tájékozott beleegyezés előfeltétele. Ha utóbb olyan releváns iratok kerülnek elő, melyek érdemben befolyásolhatták volna az adott ügyfél helyzetét, ám ezekbe az ügyfél az egyezségi eljárás alatt nem kapott betekintést (bizonyítékok pl. a jogsértésben való részvételének idejéről; hogy részese volt-e az egységes és folyamatos jogsértésnek avagy arról nem is kellett tudnia; milyen enyhítő körülmények merülnek fel; volt-e a magatartásnak tényleges hatása stb.), komoly aggály merül fel az ügyfél akaratképzésével kapcsolatban (tévedés) illetve azzal összefüggésben, hogy ilyenkor az ügyfél utólag, az iratok ismeretében (pl. az előzetes álláspont megismerése nyomán) visszavonhatja-e egyezségi nyilatkozatát (a Közlemény erre *in abstracto* nemleges választ ad – lásd **33. pont!**).

A **32. pontban** a Ket. 28/C. § (4) bekezdésre hivatkozással nem értelmezhető, hogy ezt – a szakmai körökben egyébként is vitatott – törvényi vélelmet miképpen értelmezi a GVH egy folyamatos kapcsolattartásra és konzultációkra épülő egyezségi folyamat kontextusában. Az ügyfél idevágó tájékoztatáskérését miért kell kizárni azért, mert az ügyben részt vett pl. egy tanú meghallgatásán vagy kapott egy végzést nyolc napon belül? A jogalkotó szándéka véleményünk szerint más helyzetekben irányult a visszaélészerű joggyakorlás megakadályozására. Itt teljesen életszerű és indokolt lehet, hogy az ügyfél a meghallgatást követő nyolc napon belül egy tájékoztatáskéréssel fordul a hatósághoz jogainak gyakorlása és kötelezettségeinek teljesítése érdekében.

A bizalmasság követelménye (**39-40. pontok**) kapcsán a közlemény lényegében csak az ügyfél kötelezettségeit sorolja. Nem kap megvilágítást ugyanakkor, hogy a VT – a Tptv. 73/A § (3) bekezdés 8a) pontja szerinti nyilatkozat kivételével – mennyiben használhatja fel a meghíúsult egyezség során tudomására jutott információkat (csak az egyezségi nyilatkozat egy részének felhasználását tiltja a Közlemény, miközben egyéb iratok is készülhetnek,

illetve a felek számos szóbeli nyilatkozatot tesznek, információt közölnek a Versenytanáccsal).

IV. Az egyezségi nyilatkozat és az iratbetekintés szabályai

A Közlemény **43-48. pontjai** alapvetően a Tpv. rendelkezéseit adják vissza. Ugyanakkor a **49. pont** nagyon fontos kijelentést tartalmaz, hogy tudniillik a Tpv. 73/A § (4) bekezdése szerinti helyzetben (amikor az ügyfél az egyezségi nyilatkozatot az előzetes álláspont érdemi eltérései miatt visszavonja), a VT az egyezségi nyilatkozatot, az arról készült másolatokkal együtt visszaszolgáltatja a nyilatkozatot tevő vállalkozásnak. A Közlemény e kitételét nagyon helyesnek és fontosnak tartjuk, ugyanakkor nézetünk szerint célszerű lenne a félreértések elkerülése céljából azzal a kiegészítéssel élni, hogy a VT ilyen esetben az egyezségi folyamat során keletkezett semmilyen szóbeli vagy írásbeli nyilatkozatot nem vesz figyelembe bizonyítékként sem az érintett ügyféllel, sem a többi eljárás alá vonttal szemben. A Tpv. e körben sajnos semmilyen rendelkezést nem tartalmaz, ugyanakkor az egyezség intézményének lerombolásával lenne egyenértékű, ha olyan helyzetekben, amikor az egyezségi kísérlet kudarca a félnek fel nem róható, a fél által korábban jóhiszeműen tett nyilatkozatok a féllel szemben felhasználhatóak lennének. Ha e kockázat nem kellően ismert és korlátozott, félő, hogy semmilyen vállalkozás nem lesz érdekelt az egyezségi kísérletben rejlő előnyök kiaknázásában. Elméletileg semmi akadályja nincsen annak sem, hogy a VT ilyenkor a felet nyilatkoztassa arról, hogy az egyezségi eljárás során tett nyilatkozatait önként nem kívánja-e megtenni az eljárásban, melyet a VT enyhítő körülményként értékelne (ez is hozzájárulna valamilyen mértékben az eljárás lerövidüléséhez és a hatósági bizonyítási teher teljesítéséhez).

Szinte biztosak vagyunk abban, hogy a Közlemény **50-57. pontjai** az egyezségi kísérlet egyik legfontosabb és talán legnehezebb részét taglalják. Itt merül fel ugyanis eklatánsan a fent már emlegetett „szerencse-elem”: az egyezségi eljárásban résztvevő fél azt fogja ugyanis mérlegelni, hogy vajon a szélesebb körű iratbetekintés nem eredményezhet-e számára kedvezőbb helyzetet, mint az egyezségi eljárásban történő további részvétel. Emiatt álláspontunk szerint az eljáró versenytanácsnak nagyon körültekintően kell mérlegelnie, hogy milyen körben enged iratbetekintést és ennek a lehető legszélesebb iratkörre kell kiterjednie.

Összességében az 50-57. pontokban foglalt korlátozásokat túlzónak tartjuk és alkalmasnak arra, hogy az esetlegesen érintetteket elrettentse az egyezségi kísérletben való részvételtől. Célszerű lenne pl. az ügyfél meghallgatás leelején azt tisztázni, hogy milyen iratokból épül fel az ügy aktája, ezek közül mely iratok betekinthezők és mely iratok korlátozottan betekinthezők. Az ügyfél ennek alapján nyilatkozni tudna arról, hogy mely iratokba kíván betekinteni és ez mennyi időt venne igénybe. A gyakorlatban az iratbetekintés – kevés kivételtől eltekintve – nem vesz igénybe néhány napnál több időt, így az iratbetekintéssel okozati összefüggésben az eljárás elhúzódása egészen biztosan nem várható. Az ügyfél meghallgatáson tisztázható lenne, hogy az iratbetekintés biztosítása a VT számára milyen mértékű erőforrás lekötést eredményez, ugyanakkor véleményünk szerint itt is csak igen ritkán fordulhat elő, hogy az erőforrás allokációhoz fűződő érdek erősebb legyen, mint az alapvető ügyféli jog gyakorlásához fűződő közérdek. És szinte biztosan kijelenthető, hogy az

esetek jelentős részében az iratbetekintés éppen hogy az egyezségi eljárásban történő előrehaladásra és a 10%-os jutalom igénybevételére fogja ösztönözni az adott vállalkozást, ami pedig az ezt követő közigazgatási és közigazgatási peres eljárás lerövidülését (illetve a közigazgatási peres eljárás teljes elhagyását) eredményezi, amely már igen jelentős adminisztratív teher csökkenést jelent.

Rámutatunk arra emellett, hogy minél szélesebb az iratbetekintés gyakorlása, annál kevésbé fordulhatnak elő a fent jelzett különleges helyzetek, amikor valamely vállalkozás adott esetben az egyezségi nyilatkozat visszavonását kockáztatja: teljes körű vagy nagyon széles körű betekintés mellett ez szinte kizárható kockázat lesz. Nem tartjuk feltétlenül indokoltnak a restriktív hozzáállást „nyomozati szempontok” figyelembevételével sem: az egyezségi kísérletre már a vizsgálati szakaszt követően kerül sor és akkor, amikor a VT már bizonyos belső állásponttal rendelkezik az ügyről (úgy hogy előzetes álláspontot még nem fogalmazott meg), azaz kizártnak kell tekinteni, hogy az egyezségi kísérlet során végbemenő iratbetekintés a sikeres tényfeltárással negatív hatást gyakorolhatna.

Javasoljuk ezért az **54. pont** megszövegezésének módosítását olyan irányban, amely egyértelművé teszi, hogy az ügyfél az eljárás során a lehető legteljesebb mértékben gyakorolhatja iratbetekintési jogát. Ahol pedig az irat-anyag olyan terjedelmes, hogy az iratbetekintés valóban nyilvánvalóan parttalanná tenné az egyezségi eljárást, a VT dönthet úgy, hogy az adott ügy eleve nem alkalmas az egyezségi eljárásra (kiválasztási szakasz) vagy rögvést a nyilatkozattételi felhívás során tájékoztathatja az ügyfelet arról, hogy az egyezségi meghallgatás körében javarészt „vakon kell repülnie”, mert a terjedelmes aktának csak igen kis részébe tekinthet be, így vállalnia kell annak jelentősebb kockázatát is, hogy az egyezségi nyilatkozat informált megtételéhez szükséges egyéb iratokhoz nem jut hozzá.

Értelmezésünkben tehát az ügyfél az egyezségi eljárásban nincs kizárva egyes betekintheső iratok megismerésétől az iratlista alapján (**57. pont** csak a „*teljeskörű iratbetekintés*”-t zárja ki), azonban a közlemény kifejezetten az egyezségi eljárás megszakításának lehetőségével fenyegeti az eljárás alá vontat már a korlátozottan megismerhetőnek nyilvánított iratokba való betekintés *kérelmezéséért* is. Ez nyilvánvalóan a komoly egyezségi szándékkal rendelkező ügyfeleket visszatarthatja az ilyen kérelmek benyújtásától. Tekintettel arra, hogy a GVH gyakorlatában ma már a legtöbb bizonyíték, így az akár mentő/enyhítő bizonyítékot tartalmazó irat is korlátozottan megismerhető, az ügyfél *de facto* úgy kénytelen dönteni a közös álláspontról, illetve az egyezségről, hogy csak a GVH által kiválasztott iratokat ismerheti meg. Továbbá, ha az eljárás későbbi fázisában tudomására jut ilyen mentő/enyhítő bizonyíték (különösen más eljárás alá vontak védekezése révén), ez nem ad alapot az egyezségi nyilatkozata hátrányos következmények nélküli visszavonására, és a döntést sem támadhatja meg még erre tekintettel sem. (Ha a GVH ilyen mentő/enyhítő körülmény alapján a közös állásponttól/egyezségi nyilatkozattól érdemben eltérő előzetes álláspontot vagy határozatot fogad el, akkor lehetőség van a visszavonásra, de ha a GVH nem változtat álláspontján, csak esetleg a bíróság változtatja meg a döntést, akkor az egyezséget kötő vállalkozásra az már nem hathat ki. Ezért sem indokolt a bírósági megtámadás jogát kizárni.) Ezt a kockázatot csökkenti, ha (i) a GVH minden releváns bizonyítékot köteles feltárni az egyezségi eljárásban, illetve (ii) az eljárás alá vont a terhére rótt jogsértésre, illetve felelősségére vonatkozó, vele az egyezségi eljárásban nem közölt érdemi bizonyíték

megismerése esetén – ahogy azt már fentebb is javasoltuk - az egyezségi nyilatkozatát jogszerűen és indokoltan visszavonhatja, illetve erre hivatkozással a határozatot bíróság előtt megtámadhatja.

További észrevételünk, hogy a jelenlegi szöveg és a gyakorlat alapján nem tűnik egyértelműnek, hogy az egyezségi nyilatkozatot tevő vállalkozás egyáltalán megismerheti-e a rá vonatkozó bizonyítékokat, ha azok korlátozottan megismerhetőnek lettek nyilvánítva. Az egyezségi eljárásban csak az eljárás megszüntetésével fenyegetve terjeszthet elő ilyen kérelmet (tehát a komoly szándékkal rendelkező vállalkozások ilyen nem fognak előterjeszteni), majd "önkéntesen vállalja", hogy később nem terjeszt elő iratbetekintési kérelmet. Továbbá, a gyakorlat alapján jó eséllyel kérelem hiányában csak betekintheső változatot kap az előzetes álláspontból, a határozatból, és a többi eljárás alá vont vállalkozás irataiból (amelyek tehát szintén nem tartalmazhatnak korlátozottan megismerhető adatot). Ezért az üzleti titok kezelésének jelenlegi gyakorlata alapján az egyezséget kötő ügyfél jó eséllyel nem ismerheti meg a rá vonatkozó összes bizonyítékot. Ezért célszerűnek tűnik annak kifejezett kimondása, hogy nem minősül az egyezséget kizáró iratbetekintési kérelemnek az előzetes álláspont, a határozat, valamint a versenytanácsi szakban tett ügyfélnyilatkozatok korlátozottan megismerhető adatokat tartalmazó változatának megismerésére irányuló kérelem, illetve hogy a 15 napos nyilatkozattételi határidő az előzetes álláspont korlátozottan megismerhető adatokat tartalmazó szövegének megismerésétől számít.

Mivel a törvényszöveg egyértelműen rendezi, ezért csak megjegyezzük, hogy túlzottan rövidnek tűnik az előzetes álláspontra vonatkozó észrevételek megtételére adott 15 napos határidő, a fentiek fényében. Az ügyfél ugyanis adott esetben csak az előzetes álláspontból, sőt, az előzetes álláspontra tett többi nyilatkozatból értesülhet fontos bizonyítékokról, amelyek értékelése és a visszavonás indokolt megfogalmazása ennél hosszabb időt igényel a gyakorlatban.

V. Az egyezségi kísérlet menetéhez kapcsolódó észrevételek

A **60. pont** szerint a fél az egyezségi kísérletben való részvételre irányuló szándéka jelzésekor azt is előre vállalja, hogy egyezségi nyilatkozatot nyújt majd be a kialakult közös álláspontnak megfelelően. E vállalásnak ekkor nincs konkrét tartalma, hiszen a fél ekkor még nem tudja, mivel vádolja majd a hatóság, így elköteleződése nem több, mint jóhiszeműségének egyelőre tényalap nélküli rögzítése. Ugyanakkor e nyilatkozat elvárása a bizalmatlanság jelének is tekinthető, így megfontolandó, hogy erre a nyilatkozatra szükség van-e.

A **62. pont** megfogalmazását nem pontosan értjük: ha a Közlemény azt kívánja jelezni, hogy az egyezségi kísérlet megkezdése után nem lehet engedékenységi kérelmet benyújtani, akkor ezt a megközelítést átgondolandónak tartjuk, hiszen egyrészt nem lenne akadálya az engedékenységi kérelemnek még ekkor sem (Tpvt. 78/A§ (4) bek.), másrészt célszerűtlen lenne késleltetni vagy leállítani az egyezségi folyamatot, csak azért, mert valamelyik fél még engedékenységi kérelmet terjeszt elő. Éppen e két intézmény együttes alkalmazására kell gyakrabban felkészülni.

A Közlemény **64. pontja** részletezi, hogy az eljáró versenytanács csak akkor hozza az ügyfél tudomására, hogy várhatóan milyen összeghatárok között szabna ki bírságot vele szemben, amikor a „*közös álláspont kialakulására közvetlen esély mutatkozik*”. A közös álláspont kialakulására mutató esély „*akkor tekinthető közvetlennek, ha az ügyfél a meghallgatás során kifejezetten úgy nyilatkozik, hogy egyetért az eljáró versenytanács tények, jogalap és jogsértés tekintetében előadott véleményében*”.

Véleményünk szerint a Közlemény ezen megfogalmazása aggályos és jelentősen szűkíti az egyezség alkalmazásának esélyeit. Itt a Közlemény bevezet egy látens tényállási elemet, hogy tudniillik a Tpvt. 73/A § (2) bekezdésében foglaltakat a VT úgy kívánja alkalmazni, hogy az ügyfelet csak – a Tpvt.-ben külön nem jelölt – feltételek fennállta esetén tájékoztatja a várható bírság összegéről. A VT által elvárt „*kifejezett nyilatkozat*” lényegét tekintve azonos a fél által a Tpvt. 73/A § (3) bekezdés a) és b) pontjában a meghallgatásokat követően megteendő egyezségi nyilatkozat tartalmával. Ezzel a Közlemény tulajdonképpen előrehozza az egyezségi nyilatkozat megtételét, hiszen a meghallgatás során az ügyfélnek „*kifejezett nyilatkoznia*” kell arról, hogy „*egyetért az eljáró versenytanács tények, jogalap és jogsértés tekintetében előadott véleményével*”, amit a VT nyilván jegyzőkönyvez. Az ügyfél tehát megtesz szóban egy nyilatkozatot anélkül, hogy tudná, hogy egyezsége milyen esély mutatkozik, hiszen a VT még nem közölte a várható bírság kereteit. Amennyiben az ügyfél a várható bírság kereteire tekintettel nem tud közös álláspontot kialakítani a VT-vel, nem fog egyezségi nyilatkozatot tenni, ugyanakkor annak tartalmát szóbeli nyilatkozat formájában a VT már beszerezte. Sem a Közlemény, sem a Tpvt. nem szól arról, hogy a meghallgatás jegyzőkönyve (az abban tett tény- és jognyilatkozatok) a későbbiekben felhasználható(k)-e bizonyítékként. Nézetünk szerint e mozzanat akár önmagában is eltántoríthatja bármi fajta egyezségi kísérlettől az ügyfeleket.

A Közlemény **64. pontjában** foglalt látens tényállási elem nézetünk szerint az egyezség céljaival is ellentétes. Az egyezség ugyanis szerencse-elemeket tartalmazó csomag-alku és annak egyes elemeit nem lehet lépcsőzetesen felépíteni. Az ügyfél az összes elem együttes mérlegelése nyomán tud informált döntést hozni arról, hogy legalapvetőbb jogorvoslati jogairól le kíván-e mondani a kilátásba helyezett 10%-os bírság csökkentési jutalom ellenében. Amennyiben az ügyfélnek lépcsőzetesen kell haladnia, és *de facto* meg kell semmisítenie védekezési lehetőségei maradványait is annak érdekében, hogy egyáltalán megtudja, hogy a csomag-alkura lehetőség nyílik-e majd, ez az egyezség mint intézmény lényegét vonja el.

Nem vitatjuk, hogy a VT az egyezségi meghallgatások során mindvégig figyelemmel kísérheti az ügyfél jóhiszemű joggyakorlásának fennállását és mérlegelheti, hogy mekkora az esélye az egyezség létrejöttének. Ugyanakkor nézetünk szerint a Tpvt. fentiek szerinti szűkítése és a fentiek szerinti látens tényállási elem bevezetése indokolatlan és aránytalan: bőven elegendőnek tartjuk, hogy a VT – ahogy arról fentebb már szó volt – lényegét tekintve szinte korlátlanul befejezettnek minősítheti az egyezségi kísérletet. Ha tehát a meghallgatások során a VT úgy látja, hogy az ügyfél rendeltetésellenesen gyakorolja jogait, az egyezségi kísérletet befejezettnek kell nyilvánítani. Önmagában azonban az a körülmény, hogy az ügyfél addig nem kívánja jegyzőkönyvbe mondani a Tpvt. 73/A § (3) bekezdése

szerinti egyezségi nyilatkozatnak tartalmilag megfelelő szóbeli nyilatkozatát, amíg a teljes egyezségi csomagról nem szerzett tudomást, semmiképp nem minősíthető rendeltetésellenes joggyakorlásnak, hiszen, - ahogy maga a Közlemény is elismeri – az ügyfélnek joga van az informált döntés meghozatalára.

VII. Egyéb eljárási kérdésekhez kapcsolódó észrevételek

A Közlemény **78. pontjában** kapcsolatban észrevételezzük, hogy szerencsésnek tartanánk, ha a Közlemény példálózóan jelezné, hogy mely esetek tekinthetők olyannak, amikor az előzetes álláspont tartalma érdemben nem egyezik meg az egyezségi nyilatkozatban foglaltakkal (amely esetben az ügyfél az egyezségi nyilatkozatot jogszerűen visszavonhatja). Az világosnak tűnik, hogy amennyiben az előzetes álláspont az egyezségi nyilatkozatban foglaltaknál súlyosabb bírságot helyez kilátásba az érintett ügyféllel szemben, akkor a Tpvt. 73/A § (4) bekezdése szerinti „érdemi megegyezés” hiányáról beszélhetünk. Kérdés ugyanakkor, hogy ugyanez-e a helyzet, ha az előzetes álláspont az egyezségi nyilatkozatban foglaltaknál szűkebb tárgyi körben, rövidebb időre és más felelősséget meghatározó tényezők mellett kívánja a jogsértést megállapítani és a szankciót kiszabni (azaz adott esetben az ügyfél az egyezségi nyilatkozat hiányában alacsonyabb bírság szankcióval szembesülne).

A Közlemény **82. és 87. pontjai** között – legalábbis első olvasásra – ellentmondás tűnik fennállni: a **82. pont** alapján az állapítható meg, hogy az egyezségi nyilatkozatban foglalt összeghatárok között kiszabandó bírság mértékét csökkenti a VT 10%-al. Ezzel szemben a **87. pont** arra tűnik utalni, hogy az egyezségi nyilatkozatban már a csökkentett összeg szerepel, hiszen „*a határozat nem tér el az egyezségi nyilatkozattól, ha [...] a bírság összege [...] a közös álláspont keretében [...] az ügyfél által elfogadott összeget nem haladja a meg*”. Nem világos tehát, hogy a közös álláspont az egyébként objektíve kiszabható bírság kereteit tartalmazza, vagy az már a 10 %-kal csökkentett összeget jelenti. Álláspontunk szerint az első értelmezés a helyes, amelynek megfelelően a Közlemény 87. pontját célszerű lenne megfelelően módosítani. Ehhez jön hozzá, hogy a **73. pont** szerint az eljárás alá vont csak olyan egyezségi nyilatkozatot adhat be, amelyben “*az eljáró versenytanács által megjelölt összeghatár vonatkozásában megjelölt legmagasabb bírságösszeget jelöli meg olyanként, amelyet az ügyfél elfogadhatónak tart*”, ami pedig a 64. pont szerint az ügyfélre várhatóan kiszabott összeget jelenti. Az esetleges ellentmondást talán fel lehetne oldani azzal, ha a 73. pont a következőképpen módosul: “*az eljáró versenytanács által megjelölt összeghatár vonatkozásában megjelölt legmagasabb bírságösszeg 90%-át jelöli meg olyanként, amelyet az ügyfél elfogadhatónak tart*”.

A Tpvt. 73/A§ (5) bekezdése szerint akkor van lehetőség az egyezségi nyilatkozat visszavonására, ha az előzetes álláspont vagy a határozat tartalma az egyezségi nyilatkozattól “*érdemben eltér, ideértve azt az esetet is, ha a kiszabott bírság összege*” meghaladja az elfogadott mértékét. Ehhez képest szűkítésnek tűnik, hogy a közleménytervezet 87. pontja már kizárólag a bírságösszeg eltérését fogadja el az eltérés mércéjének, ami a törvényszöveggel ellentétes szűkítés.

A Közlemény **91. pontjához** megjegyezzük, hogy nézetünk szerint az egyezségi nyilatkozatot jogellenesen visszavonó féllel szemben elegendő szankció, hogy önmagával szemben terhelő bizonyítékot és jogsértést elismerő nyilatkozatot tett. Ehhez képest az ilyen féllel szemben további szankciót alkalmazni (az egyezségi nyilatkozat visszavonása miatt eljárási bírságot kiszabni vagy az érdemi bírságot súlyosítani) csak akkor lehet, ha valamilyen további tényállási elem megvalósult (az egyezségi eljárással okozati összefüggésben az eljárás elhúzódott, mert pl. nem úgynevezett hibrid eljárásról van szó).

A tervezet több helyen (pl. **92. pont**) az egyezségi nyilatkozatnak megfelelő tartalmú határozatról beszél. Javasoljuk a megfogalmazást a törvényi szöveghez igazítani, azaz az előzetes álláspont tartalmával "érdemben megegyező" határozatot, illetve attól "érdemben eltérő" határozatot említeni.

A **95. pont** meglátásunk szerint alaptalanul állítja, hogy egy több ügyfelek képviselő ügyvédi iroda nem tudja megoldani a bizalmas információk kezelését, s ez az egyezségbe bocsátkozás akadálya lehet. Ez ügyvéd esetében az ügyvédi törvény megsértését feltételeznél. Az eljáró hatóság alkotmányosan nem indulhat ki abból a feltevésből, hogy az eljáró ügyvéd vélelmezhető módon törvénysértést fog elkövetni, és erre hivatkozva nem zárkozhat el az egyezségi kísérlettől. Ilyen jellegű korlátozást nem tartalmaz a Bizottság közleménye sem.

A **97. pontban** helyesnek gondoljuk azt a feltevést, hogy célszerű a vállalkozáscsoport tagjainak közös képviselete. Túlzottnak gondoljuk ugyanakkor ezt kötelezettségként előírni a felek számára. Megfelelőbb lenne utalni arra, hogy a VT figyelembe veszi az egyezségi során, hogy a felek képviseletük kialakításával elősegítik-e az eljárás gyors befejezését.

Stiláris észrevételek

A szöveg több helyen is „súlyosbító” körülményt említ a helyes „súlyosító” helyett.

Budapest, 2015. szeptember 15.

Tisztelettel
a Magyar Versenyjogi Egyesület
képviseletében:

Dr. Hegymegi-Barakonyi Zoltán
elnök