

C-619/23. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2023. október 6.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Administrativen sad Sofia-Oblast (Szófia megyei közigazgatási bíróság, Bulgária)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2023. szeptember 21.

Felperesek:

„Ronos” OOD

MA

TI

Alperes:

Komisija za zashtita na konkurencsiata (KZK)

Az alapeljárás tárgya

A kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő bírósági felülvizsgálat tárgyát a Komisia za zashtita na konkurencsiata (versenyvédelmi bizottság, Bulgária; a továbbiakban: KZK) határozata képezi, amellyel a Zakon za zashtita na konkurencsiata (a verseny védelméről szóló törvény, a továbbiakban: ZZK) megsértésének megállapítására került sor az együttműködési kötelezettség e törvény 50. cikke alapján elvégzett helyszíni vizsgálat során történt megsértése miatt.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikk alapján az (EU) 2019/1 irányelv 3. és 6. cikkének az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére tekintettel történő értelmezésére vonatkozóan előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) Úgy kell-e értelmezni a 2018. december 11-i (EU) 2019/1 európai parlamenti és tanácsi irányelv 6. cikkét ezen irányelv 3. cikkével összefüggésben és az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdésére tekintettel, hogy az korlátozza a nemzeti versenyhatóság arra vonatkozó hatáskörét, hogy helyszíni vizsgálat elvégzése során hozzáférjen a magánlevelezéshez, amelynek sérthetlenségét a tagállam alkotmánya biztosítja, ha nem állnak fenn a levelezés szabadságához és bizalmas jellegéhez való jog korlátozásának magában az alkotmányban előírt indokai?

2) Úgy kell-e értelmezni a 2018. december 11-i (EU) 2019/1 európai parlamenti és tanácsi irányelv 6. cikkét ezen irányelv 3. cikkével összefüggésben és az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdésére tekintettel, hogy helyszíni vizsgálatnak a nemzeti versenyhatóság általi elvégzése során az adathordozóhoz való hozzáférés biztosítására felszólított személy jogosult megtagadni a magánlevelezésének részét képező tartalmakhoz való hozzáférést arra tekintettel, hogy a tagállam alkotmánya biztosítja a magánlevelezés sérthetlenségét, és nem állnak fenn a levelezés és egyéb kapcsolattartás szabadságához és bizalmas jellegéhez való jog korlátozásának magában az alkotmányban előírt indokai?

Az Európai Unió jogszabályi rendelkezései és ítélkezési gyakorlata

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) – a 4. cikk (2) bekezdése

Az Európai Unió Alapjogi Chartája – 7. és 52. cikk

Az Alapjogi Chartához fűzött magyarázatok

A tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2019/1 európai parlamenti és tanácsi irányelv – (32) és (35) preambulumbekzdés, 3. és 6. cikk

2003. december 11-i Minoan Lines kontra Bizottság ítélet, T-66/99, EU:T:2003:337, 49. pont

2010. október 26-i CNOP és CCG kontra Bizottság ítélet, T-23/09, EU:T:2010:452, 40., 41. és 69. pont

2012. november 14-i Prysmian és Prysmian Cavi e Sistemi Energia kontra Bizottság ítélet, T-140/09, nem tették közzé, EU:T:2012:597, 62. pont

2018. június 20-i České dráhy kontra Bizottság ítélet, T-325/16, EU:T:2018:368, 165–170. és 173. pont

2020. október 5-i Les Mousquetaires és ITM Entreprises kontra Bizottság ítélet, T-255/17, EU:T:2020:460, 32–36., 39., 40. és 42. pont

2023. március 9-i Les Mousquetaires és ITM Entreprises kontra Bizottság ítélet, C-682/20 P, EU:C:2023:170, 44. pont

A hivatkozott nemzeti rendelkezések és a hivatkozott nemzeti ítélkezési gyakorlat

Konstitutsia na Republika Bulgaria (a Bolgár Köztársaság alkotmánya, a továbbiakban: bolgár alkotmány) – 5., 34. és 57. cikk

Zakon za zashtita na konkurencsiata (a verseny védelméről szóló törvény, a továbbiakban: ZZK) – 46., 47., 50., 51., 64., 100. és 102. cikk

Administrativnoprotsesualen kodeks (a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv) – 144. és azt követő cikkek

A Konstitutsionen sad (alkotmánybíróság, Bulgária) 11/2005. sz. ügyben hozott 2006. április 18-i 4. sz. ítélete

A Konstitutsionen sad (alkotmánybíróság) 8/2014. sz. ügyben hozott 2015. március 12-i 2. sz. ítélete

A Konstitutsionen sad (alkotmánybíróság) 17/1997. sz. ügyben hozott 1998. február 10-i 1. sz. ítélete

A Konstitutsionen sad (alkotmánybíróság) 4/2017. sz. ügyben hozott 2018. május 29-i 10. sz. ítélete

A Varhoven administrativen sad (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Bulgária) 3351/2000. sz. ügyben hozott 2000. december 22-i 7982. sz. ítélete

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 A pénzügyminiszter bejelentése nyomán hozott 2022. június 23-i határozatával a KZK eljárást indított a ZZK 15. cikke szerinti, több vállalkozás által esetlegesen elkövetett jogsértés megállapítása iránt a verseny közbeszerzési eljárások manipulálása révén történő megakadályozására, korlátozására és torzítására irányuló tiltott megállapodás és/vagy összehangolt magatartás (kartell) miatt.

- 2 Ezen eljárás keretében a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság engedélyével (a ZZK 50. cikkének (1) bekezdése értelmében vett) helyszíni vizsgálat elvégzésére került sor a „Ronos” OOD-nál a ZZK 15. cikke szerinti jogsértés szempontjából releváns tények és körülmények kivizsgálása, tisztázása és megállapítása céljából. A bírósági engedély a vizsgált vállalkozás által használt valamennyi helyiségre, járműre és egyéb tárgyra kiterjed.
- 3 A helyszíni vizsgálat során a vizsgálat vezetője kifejezetten tájékoztatta a jelen lévő személyeket arról, hogy a vizsgálók jogosultak minden adathordozóhoz hozzáférni, és mindenbe betekinteni, amit a helyszíni vizsgálat tárgya szempontjából relevánsnak tartanak. Ennek megfelelően a vizsgálók (10.15-kor) hozzáférést kaptak az ügyvezetés vizsgálatnál jelen lévő tagjai egyikének (a továbbiakban: ügyvezető) laptopjához. A laptopot a KZK egyik tisztviselője, a vizsgálati csoport egyik tagja (a továbbiakban: vizsgálati tisztviselő) vizsgálta át. Ez utóbbi megállapította, hogy a laptopon telepítve van az asztali számítógépekre szánt, hívó- és üzenetküldő alkalmazásként általában magánlevelezésre használt és Bulgáriában széles körben elterjedt „Viber” szoftveralkalmazás.
- 4 Az ügyvezető laptopján telepített „Viber” alkalmazás az ügyvezető saját és egyetlen mobiltelefonjához van kapcsolva. A vizsgálati tisztviselő megnyitotta a szóban forgó alkalmazást, megnézte azt, és a levelezés átvizsgálását követően képernyőképeket készített bizonyos – a helyszíni vizsgálat szempontjából véleménye szerint releváns – üzenetváltásokról azok adott időpontbeli (10.45 körüli) tartalmával együtt. A „Viber” alkalmazás az ügyvezető további olyan üzenetváltásait is tartalmazta, amelyekről nem készültek képernyőképek.
- 5 A helyszíni vizsgálat kezdetekor minden jelen lévő személyt (köztük az ügyvezetőt is) kifejezetten tájékoztattak arról, hogy a ZZK 47. cikke alapján nem hivatkozhatnak jogszabály által védett információkra, és ezért nem szerezték be az ügyvezető hozzájárulását a „Viber” alkalmazásban található levelezése tartalmának átvizsgálásához. Ezt követően (15.00 körül) megállapítást nyert, hogy a „Viber” alkalmazáson keresztül folytatott levelezés tartalmát, amelyről korábban képernyőképek készültek, szinte teljeskörűen törölték.
- 6 A „Viber” levelezés törlésének pontos időpontja nem volt megállapítható, de a vizsgálati tisztviselő emlékei szerint a vizsgálat vezetője, miután a tisztviselő megállapította ezt a körülményt, mindenkit figyelmeztetett, hogy a „Viber” üzenetek törlése nagy valószínűséggel szankciót von maga után a helyszíni vizsgálat akadályozása miatt.
- 7 2022. október 6-i határozatában a KZK megállapította a ZZK 46. cikke szerinti együttműködési kötelezettség megsértését, minek körében az ügyvezető telefonszámához kapcsolt „Viber” alkalmazásban található üzenetváltások (levelezés) tartalmának törlését az eljárás szempontjából lényeges elektronikus és digitális bizonyítékokhoz való hozzáférés akadályozásának minősítette. Ennek megfelelően a „Ronos” OOD-val szemben 50 000 bolgár leva (BGN) összegű bírságot szabott ki az elkövetett jogsértés miatt, két természetes személlyel

szemben pedig, akik jelen voltak a helyszíni vizsgálat során (MA és TI felperesekkel szemben), fejenként 500 BGN összegű bírságot az e jogsértés elkövetésében való közreműködés miatt. Az alapeljárás alapjául a „Ronos” OOD, MA és TI által a KZK szóban forgó határozatával szemben a kérdést előterjesztő bíróság előtt indított három kereset szolgál.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 8 Annak megítélhetősége érdekében, hogy az ügyvezető telefonszámához kapcsolt „Viber” alkalmazásban található üzenetváltások tartalmának törlése a KZK tisztviselőinek a ZZK 50. cikkének (2) bekezdése szerinti hatáskörük (mégpedig az eljárás szempontjából lényeges elektronikus és digitális bizonyítékokhoz a helyszíni vizsgálat keretében való hozzáférésre, azok átvizsgálására és lefoglalására vonatkozó hatáskörük) gyakorlásában történő akadályozásának egy formáját képezi-e, a kérdést előterjesztő bíróságnak először azt kell megvizsgálnia, hogy a KZK tisztviselőit a helyszíni vizsgálat elvégzése keretében megillető hatáskörök jogszerű gyakorlásának minősült-e az ügyvezetőnek a laptopján telepített és a saját mobiltelefonjához kapcsolt „Viber” alkalmazásban található levelezéséhez való hozzáférés és annak átvizsgálása.
- 9 Mivel a szóban forgó alkalmazás az ügyvezető egyetlen telefonszámához volt kapcsolva, az a magánlevelezését (magán-üzenetváltásait) is tartalmazta, ami az ügyben előterjesztett bizonyítékokból következik.
- 10 A ZZK 46. cikke értelmében minden természetes és jogi személy köteles együttműködni a KZK e törvény szerinti hatásköreinek a KZK általi gyakorlása során. A ZZK 47. cikkének (1) bekezdése szerint az e törvény alapján együttműködésre felkért személyek nem hivatkozhatnak szakmai, üzleti vagy jogszabály által védett egyéb titokra, a ZZK 50. cikke (2) bekezdésének 5. pontja szerint pedig a KZK elnökének utasításával kijelölt tisztviselők a helyszíni vizsgálatok során jogosultak minden, számítógépes rendszereken vagy más eszközökön keresztül hozzáférhető és a helyszíni vizsgálattal érintett üzleti helyiségekben található adathordozóhoz – a szervereket is ideértve – hozzáférni.
- 11 A kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy a ZZK említett rendelkezései és a másodlagos uniós jog rendelkezései – különösen a 2019/1 irányelv 3. és 6. cikkében foglalt rendelkezések – között nem áll fenn ellentmondás. A ZZK rendelkezései összhangban állnak a Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlatával, valamint a Charta 7. cikkével, és értelemszerűen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezménynek (EJEE, kihirdette: az 1993. évi XXXI. törvény) a Charta 52. cikkének (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett 8. cikkével is.
- 12 A bolgár alkotmány azonban az uniós jognál erősebb biztosítékokat nyújt a polgárok számára levelezésük sérthetlenségének védelmét illetően. Így a Charta és az EJEE alapján a hatóságok akkor korlátozhatják a három alapvető jog (a magán- és családi élet, a lakás és a levelezés tiszteletben tartása) egyikét, ha azt

törvény lehetővé teszi, és az egy adott közérdek védelméhez szükséges. A bolgár alkotmány eltérően kezeli a levelezés sérthetlenségét: az alkotmányozó jogalkotó közvetlenül az alkotmányban (34. cikk) rendelkezett arról, hogy a levelezés sérthetlenségéhez való alapvető jog csak bírósági engedéllyel és egyetlen célból (indokkal) – jelesül súlyos bűncselekmények felderítése vagy megelőzése céljából – korlátozható. Ezzel összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy bár a ZZK 15. cikkében (illetve az EUMSZ 101. cikkben) szabályozott tiltott megállapodások a versenyjogi jogsértés legsúlyosabb formáját jelentik, azok a Bolgár Köztársaság Nakazatelen kodekse (büntető törvénykönyv) értelmében nem minősülnek bűncselekménynek.

- 13 A kérdést előterjesztő bíróság tisztában van azzal, hogy az alapvető jogok gyakorlása főszabály szerint korlátozható, feltéve hogy a korlátozás jogszerű cél elérésére irányul, az alapvető jog érintett korlátozása alkalmas e cél elérésére, és a szabályozás a jogszerű cél elérésének legkevésbé korlátozó eszközét jelenti (az arányosság alkotmányos követelményének klasszikus elemei az alapvető jogok gyakorlása korlátainak meghatározása során). A kérdést előterjesztő bíróság a nemzeti versenyhatóságok hatásköreinek és feladatainak jelentőségével, valamint a belső piaci verseny védelme által szolgáltatott alapvető céllal is tisztában van. Figyelembe veszi az uniós jog által a köz- és magánérdek közötti mérlegeléshez előírt, és a versenyhatóságok feladatainak ellátásához nélkülözhetetlen eszköznek minősülő helyszíni vizsgálatok hatékony érvényesülésének biztosítását szolgáló hivatott eszközöket.
- 14 A jelen esetben mindazonáltal a hatályos alkotmányjogi rendelkezésekből következnek a bolgár alkotmány szerint megengedett, magán- és közérdek közötti mérlegelés korlátai, és mivel az alapügyben alkalmazandó törvény túlterjeszkedik e korlátokon, az összeegyeztethetetlen a bolgár alkotmány 34. cikkével. Az olyan szabályozás, amely a bolgár alkotmányban említettektől eltérő indokokból korlátozza a levelezés sérthetlenségéhez való alapvető jogot, (még ha e szabályozást törvény tartalmazza is) nemcsak elfogadhatatlan, hanem alkotmányellenes is. Ezért az ilyen, törvényben meghatározott korlátozás arányossága és megfelelősége nem értékelhető, mégpedig függetlenül attól, hogy milyen köz-, állami vagy egyéb fontos érdeket hivatott szolgálni.
- 15 E megfontolások alapján a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a ZZK alapügy szempontjából releváns rendelkezései (jelesül a ZZK 47. cikke és 50. cikke (2) bekezdésének 5. pontja) sértik a bolgár alkotmány 34. cikkének (2) bekezdését, és ezért a jelen ügyben mellőzni kell azok alkalmazását.
- 16 A ZZK 47. cikkének és 50. cikke (2) bekezdése 5. pontjának rendelkezései mindazonáltal – amint az már megállapítást nyert – összhangban állnak a 2019/1 irányelv 3. cikkével összefüggésben értelmezett 6. cikkének rendelkezéseivel, és így ha a kérdést előterjesztő bíróság a bolgár alkotmány megsértése miatt mellőzné a ZZK fent említett rendelkezéseinek alkalmazását, akkor e bíróság az uniós jog fent említett rendelkezéseinek alkalmazását is mellőzné, amivel

megszegné az e rendelkezések teljes érvényesülésének biztosítására vonatkozó kötelezettségét.

- 17 A nemzeti bíróságnak, amely hatáskörének keretei között köteles alkalmazni az uniós jog rendelkezéseit, biztosítania kell e rendelkezések teljes érvényesülését, de ha maga nem tud az uniós joggal összhangban álló értelmezésre jutni, akkor előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kell a Bíróság elé terjesztenie az érintett uniós jogi rendelkezés értelmezése tárgyában, a Bíróságnak pedig minden szükséges értelmezési szempontot meg kell adnia. Ezért a kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint szükség van az említett uniós jogi rendelkezések Bíróság általi értelmezésére, különös tekintettel a bolgár alkotmány által a polgárok levelezés szabadságához és bizalmas jellegéhez való alapvető jogának védelmét illetően nyújtott erősebb biztosítékokra.
- 18 Ezen erősebb biztosítékok oka az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése értelmében vett bolgár **nemzeti identitáshoz** kapcsolódik. Ezzel összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság a következőkre mutat rá:
- 19 Az 1944 és 1990 közötti időszakban a közhatalom gyakorlásának egyik fő eszköze a Darzhavna sigurnost (állambiztonsági szolgálat, Bulgária; a továbbiakban: DS), a Bolgár Népköztársaság titkosszolgálatait egyesítő szervezet volt. A DS rendelkezett egy olyan saját alegységgel, amelynek feladata a levelezés ellenőrzése és operatív lehallgatási módszerek alkalmazása volt. Nem hoztak nyilvánosságra pontos és egyértelmű adatokat az ezen egység által végrehajtott intézkedések nagyságrendjéről, a bolgár társadalomban azonban az a szilárd meggyőződés alakult ki, hogy ezen intézkedéseket nagy számban és bármiféle ellenőrzés nélkül a személyek széles körével szemben alkalmazták. A bolgár társadalom még ma is különösen érzékeny, ha a magánlevelezés sérthetlenségéről van szó.
- 20 A jelenleg hatályos alkotmány elfogadásakor a Veliko narodno sabranie (nagy nemzetgyűlés, Bulgária) tagjai ezért komoly nyilvános és politikai vitát folytattak a levelezés sérthetlenségére vonatkozó szabályozás szövegéről. Ennek során két változat megvitatására került sor: 1. az EJEE 8. cikkének teljes mértékben megfelelő szöveg elfogadása és 2. a polgárok levelezésének sérthetlenségét illetően erősebb biztosítékokat nyújtó szöveg elfogadása. A szöveg második változatát, amely szerint a levelezés sérthetlenségéhez való jog korlátozásának indokait kifejezetten magában az alkotmányban kell rögzíteni, elsőprő többséggel fogadták el. Azon felvetés elutasítását, hogy ezen alapvető jog korlátozását egyszerű törvényben kell szabályozni, azzal indokolták, hogy csak az alkotmányos szabályozás képes véget vetni annak az évtizedekig tartó elítélendő gyakorlatnak, hogy az alkotmányban meghatározott céloktól eltérő célokat szolgáló különös törvényekben szabályozott számos eltérés alapján valamennyi polgár levelezését ellenőrzik.
- 21 A kérdést előterjesztő bíróság hivatkozik továbbá a Bolgár Köztársaság Konstitutsionen sadjának (alkotmánybíróság) állandó és egységes ítélezési

gyakorlatára, amely szerint a bolgár alkotmány 34. cikke erősebb biztosítékokat nyújt a levelezés sérthetatlensége tekintetében, mint az EJEE 8. cikke és a Charta 7. cikke, mivel szigorúbb szabályozást tartalmaz e jog korlátozásának lehetséges indokait és az ilyen korlátozásra irányuló eljárásokat illetően. Ezt az egyrészt az EJEE és a Charta, másrészt a bolgár alkotmány között fennálló eltérést azonban nem a levelezés sérthetatlensége terén fennálló ellentmondásként, hanem az ezen alapvető jog védelme szempontjából kedvezőbb szabályozás kialakításaként kell értelmezni. Az EJEE által a jogok kinyilvánítása tekintetében támasztott követelményeket tudvalevően minimumkövetelményként kell elismerni a nemzeti alkotmányos rendben és az alapvető jogok egyszerű törvényekben biztosított védelme keretében. Ugyanakkor ahhoz, hogy megfeleljen az alkotmánynak, a bizalmas levelezés nyilvánosságra hozatalának teljes mértékben meg kell felelnie az e jog korlátozásával szemben a bolgár alkotmány 34. cikkének (2) bekezdésében támasztott követelményeknek.

- 22 A tagállamok alkotmányjoga és az uniós jog közötti viszony meghatározása ezért döntő jelentőséggel bír a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem szempontjából. A jelen ügy a bolgár alkotmányban rögzített alapjogi biztosítékok és a nemzeti bíróság által alkalmazandó uniós jog rendelkezései között fennálló viszony tisztázását kívánja meg. Bár a kérdést előterjesztő bíróságnak tiszteletben kell tartania az uniós jog nemzeti joggal szembeni elsőbbségét, nem csorbíthatja a bolgár alkotmány által a polgárok levelezés szabadságához és bizalmas jellegéhez való alapvető jogának védelmét illetően nyújtott (az uniós joghoz képest) erősebb biztosítékokat.
- 23 A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre ezért igenlő választ kell adni tekintettel arra, hogy a tagállami alkotmányjog olyan alanyi jogot tartalmaz, amely megfelel ugyan a Charta 7. cikkében és az EJEE 8. cikkében biztosított jognak, de szélesebb körű védelemben részesül, és annak a tagállam polgárai szemében betöltött jelentősége azt az adott állam nemzeti identitásának részévé teszi.