

Tájékoztató

a kartellek feltárását segítő engedékenységi politika alkalmazásáról a GVH elnöke és a GVH Versenytanácsának elnöke által kiadott 3/2003. számú közleményhez kapcsolódó egyes kérdésekről

1. A közbeszerzési és koncessziós eljárásban kötött versenyt korlátozó megállapodások büntetőjogi szankcionálása

A jelen tájékoztatóban foglaltak nem minősülnek a büntetőügyekben eljáró hatóságok hivatalos értelmezésének és azokat a büntetőeljárás során semmilyen módon nem kötik!

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) és más törvények módosításáról szóló 2005. XCI. törvény 2005. szeptember 1-jei hatállyal új büntetőjogi tényállást vezetett be, mely a közbeszerzési és koncessziós eljárásban kötött versenyt korlátozó megállapodás megkötését, illetve összehangolt magatartás tanúsítását tilalmazza. A Btk. 296/B. §-a alapján „*aki a közbeszerzési eljárás, illetve a koncesszióköteles tevékenységre vonatkozóan kiírt nyílt vagy zártkörű pályázat eredményének befolyásolása érdekében az árak (díjak), illetőleg egyéb szerződési feltételek rögzítésére, illetve a piac felosztására irányuló megállapodást köt, vagy más összehangolt magatartást tanúsít, és ezzel a versenyt korlátozza, büntetett követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő*”. A törvény ugyancsak büntetni rendeli azt, „*aki a közbeszerzési eljárás, illetve a koncesszióköteles tevékenységre vonatkozóan kiírt nyílt vagy zártkörű pályázat eredményének befolyásolása érdekében a vállalkozások társadalmi szervezete, a köztestület, az egyesülés és más hasonló szervezet olyan döntésének a meghozatalában vesz részt, amely a versenyt korlátozza*”. Hangsúlyozandó, hogy csak a közbeszerzési és koncessziós eljárás eredményének befolyásolására irányuló versenyt korlátozó megállapodás megkötése, illetve összehangolt magatartás tanúsítása von maga után büntetőjogi szankciót.

A törvény szerinti bűncselekmény célzatos bűncselekmény: a koncessziós és a közbeszerzési eljárás eredményének a befolyásolására kell a versenykorlátozó megállapodást megkötni. Az új büntetőjogi tényállás szerinti elkövetési magatartásokat, azaz versenyt korlátozó megállapodás megkötését és összehangolt magatartás tanúsítását – ideértve a vállalkozások társadalmi szervezetének, a köztestületnek, az egyesülésnek és más hasonló szervezetnek a döntését is – a versenyjogi szabályok, így a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) 11. §-a, illetve az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EK-Szerződés) 81. cikke töltik ki tartalommal, ahogy erre a törvényjavaslat indokolása utal.

Összességében tehát az új büntetőjogi tényállás a Tpv.-ben, illetve az EK-Szerződésben meghatározott versenyt korlátozó megállapodáshoz, összehangolt magatartáshoz és a vállalkozások társadalmi szervezetének, a köztestületnek, az egyesülésnek és más hasonló szervezetnek a döntéséhez kapcsol büntetőjogi felelősséget, amennyiben e jogsértő magatartások a koncessziós és a közbeszerzési eljárás eredményének a befolyásolására irányulnak. A versenyjogi jogsértés és a büntetőjogi tényállás között azonban van egy fontos különbség: míg a Tpv. és az EK-Szerződés a jogsértő magatartást tanúsító vállalkozás (vállalkozások társadalmi szervezete, köztestület, egyesülés, más hasonló szervezet) felelősségre vonására irányul, addig a bűncselekmény elkövetője a törvényjavaslat indokolása szerint a vállalkozás „ügyvezetésre vagy képviselőre feljogosított tagja, tisztségviselője, alkalmazottja, illetve a gazdasági társaság azon tagja lehet”, aki a „szervezeten belüli tevékenysége vagy pozíciója révén érdekeltje a piaci versenynek és a versenytársakkal 'megállapodást köthet', illetőleg aki a vállalkozások társadalmi szervezete, a köztestület, az egyesülés és más hasonló szervezet döntésének meghozatalában részt vesz”. A bűncselekmény lehetséges elkövetői körére vonatkozó értelmezés kialakítása végeredményben természetesen a büntetőügyekben eljáró bíróságok jogköre.

A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény lehetővé teszi a jogi személlyel szemben – a terhelttel szemben folyó büntetőeljárás keretén belül – a törvényben meghatározott intézkedések alkalmazását a Btk.-ban meghatározott szándékos

bűncselekmény elkövetése esetén, ha a bűncselekmény elkövetése a jogi személy javára vagyoni előny szerzését célozta vagy eredményezte, és a bűncselekményt a jogi személy

- a) ügyvezetésre vagy képviselőre feljogosított tagja vagy tisztségviselője, felügyelő bizottságának tagja, illetőleg ezek megbízottja a jogi személy tevékenységi körében követte el,
- b) tagja vagy alkalmazottja a jogi személy tevékenységi körében követte el, és azt a vezető tisztségviselő felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettségének teljesítése megakadályozhatta volna.

A törvényben meghatározott intézkedések akkor is alkalmazhatók, ha a bűncselekmény elkövetése a jogi személy javára vagyoni előny szerzését eredményezte, és a jogi személy ügyvezetésre vagy képviselőre feljogosított tagja vagy tisztségviselője a bűncselekmény elkövetéséről tudott.

Nincs akadálya tehát annak, hogy a közbeszerzési és koncessziós eljárásban kötött versenyt korlátozó megállapodásban résztvevő *jogi személlyel* szemben – az elkövetők egyéni büntetőjogi felelősségre vonásán és a jogi személyre kiszabott versenyjogi bírságon túl – a bíróság egyéb szankciókat is alkalmazzon. Ilyen, a törvényben meghatározott intézkedés lehet a jogi személy megszüntetése vagy a jogi személy tevékenységének egy évtől három évig terjedő időre történő korlátozása és/vagy pénzbírság kiszabása.

A tevékenység korlátozása esetén a jogi személy a bíróság döntésétől függően:

- a) nem végezhet nyilvános felhívás alapján betétgyűjtést,
- b) nem vehet részt közbeszerzési eljárásban,
- c) nem köthető vele koncessziós szerződés,
- d) nem minősíthető közhasznú szervezetté,
- e) nem részesülhet központi vagy helyi önkormányzati költségvetés, elkülönített állami pénzalapok, külföldi állam, az Európai Közösségek vagy más nemzetközi szervezet által céljelleggel nyújtott támogatásban,
- f) nem folytathat egyéb olyan tevékenységet, amelynek gyakorlásától a bíróság eltiltotta.

A jogi személyre kiszabható pénzbírság legnagyobb mértéke a bűncselekménnyel elért vagy elérni kívánt vagyoni előny értékének a háromszorosa lehet, de legalább ötszázezer forint.

Mind a versenyfelügyeleti eljárás, mind a büntetőeljárás során lehetőségük van a jogsértésben résztvevőknek arra, hogy mentesüljenek a jogsértés elkövetésével kapcsolatos jogkövetkezmények alól, amennyiben magatartásukat – meghatározott feltételek mellett – a jogsértés kivizsgálására jogosult hatóságnak bejelentik. A felelősségre vonás alóli mentesülésre a versenyfelügyeleti eljárásra kiterjedően a kartellek feltárását segítő engedékenységi politika alkalmazásáról a GVH elnöke és a GVH versenytanácsa elnöke által kiadott 3/2003. számú közlemény (Közlemény) ad lehetőséget.

A büntetőjogi szankciók alóli mentesülés lehetőségéről a Btk. 296/B. §-ának (4) bekezdése rendelkezik. Ez büntethetőséget megszüntető okként szabályozza azt az esetet, amikor a bűncselekmény elkövetője a cselekményt, mielőtt az a hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti, és az elkövetés körülményeit feltárja. Az elkövető ilyen esetben tehát nem büntethető. A törvény szerint hatóság alatt a verseny- vagy pénzügyi felügyeletet ellátó szerveket és a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárást lefolytató szervet is érteni kell.

A jogi személlyel szemben alkalmazható intézkedések tekintetében az emelendő ki, hogy a jogi személy a büntetőeljárásban főszabályként annak a természetes személynek az eljárási helyzetét osztja, akire tekintettel a jogi személlyel szemben az intézkedés szükségessége, lehetősége felmerül. Ha tehát a természetes személy elkövető ellen az ügyész nem emel vádat, vele szemben a büntetőeljárás eredményeként nem szabnak ki büntetést, vagy a természetes személlyel szemben folyó büntetőeljárás bármilyen okból megszűnik, a jogi személy büntetőjogi felelősségre vonására sem kerülhet sor. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ha a büntetőeljárás során fel is merül a jogi személlyel szembeni

intézkedés alkalmazásának lehetősége, az ügyész rendelkezik arról, hogy a nyomozás kiterjedjen-e az eljárás alapjául szolgáló bűncselekmény és a jogi személy kapcsolatának felderítésére.

A GVH engedékenységi közleményét, a Btk. 296/B. §-ának (4) bekezdésében foglalt büntetethőséget megszüntető okot teremtő szabályt és a jogi személlyel szemben kiszabható intézkedésekről szóló törvény rendelkezéseit együtt alkalmazva a GVH-hoz benyújtott engedékenységi kérelemnek az alábbi hatásai lehetnek.

1. A vállalkozás mentesül a GVH által rá kiszabható bírság alól, ha a Közlemény 12. és 15. pontjában meghatározott feltételeknek megfelel.
2. A vállalkozás mentesülhet a Btk. 296/B. §-ban meghatározott büntetőjogi szankciók alól, ennek azonban több feltétele van.
 - A bűncselekmény elkövetőjének a cselekmény elkövetésének körülményeit még az előtt kell a hatóságnak (azaz a GVH-nak, vagy a pénzügyi felügyeletet ellátó szervnek vagy a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárást lefolytató szervnek vagy magának a büntető hatóságnak) bejelentenie, mielőtt az az említett hatóságok bármelyikének tudomására jutott volna. Ebből következően csak a bűncselekmény körülményeit *elsőként feltáró* mentesülhet a büntetőjogi szankciók alól.

Mi ennek a szabálynak a kapcsolata a versenyfelügyeleti eljárásban benyújtható engedékenységi kérelemmel?

A vállalkozásnak a bírság teljes elengedéséhez olyan időpontban kell a GVH-hoz engedékenységi kérelemmel fordulnia, amikor még nem jutott a GVH tudomására a jogsértő magatartás, azaz a GVH nem indított versenyfelügyeleti eljárást, vagy egyéb forrásból (pl. bejelentés, más engedékenységet kérelmező által nyújtott tájékoztatás) nem áll rendelkezésére információ a jogsértéssel kapcsolatban, illetve ha a GVH által már megindított eljárásban elsőként szolgáltat olyan új bizonyítékokat és információkat, amelyek alapján a jogsértés megállapítható, feltéve, hogy a benyújtás időpontjában a GVH még nem rendelkezett elegendő bizonyítékkal ahhoz, hogy a jogsértést megállapítsa.¹ Ebből következően, ha a bűncselekmény elkövetője először a GVH-n kívüli más szervnél tárja fel a bűncselekmény elkövetését, és csak ezt követően fordul a GVH-hoz engedékenységi kérelemmel, a Közlemény alapján még nem kizárt, hogy mentesüljön a versenyfelügyeleti eljárásban a bírság kiszabása alól, amennyiben egyébként a Közlemény fentebb ismertetett feltételeinek eleget tesz. (Ez azonban feltehetőleg csak kivételesen fordulhat elő, mert a hatóságok közötti együttműködés keretében a GVH jellemzően értesülni fog a jogsértésről.)

A GVH az engedékenységet kérelmezőt tájékoztathatja arról, hogy a bejelentése elsőnek minősül-e. Azonban a GVH-nak nem áll módjában felvilágosítást adni arról, hogy a bűncselekmény elkövetésének körülményeit bárki egy másik hatóságnál felfedte-e már. Ebből következően, ha a vállalkozás olyan engedékenységi kérelmet nyújt is be a GVH-hoz, amely alapján megnyílik a lehetőség a bírság teljes elengedésére, ez nem feltétlenül jelenti egyben azt is, hogy a vállalkozás nevében cselekvő személyek mentesülnek a büntetőjogi felelősségre vonás alól is, mivel előfordulhat, hogy a bűncselekmény elkövetésének körülményeit más személy a GVH-n kívüli másik hatóságnál már felfedte. (Valószínű, hogy ilyen esetben e forrásból közvetetten a GVH is információhoz jut, így az engedékenységi kérelmezése eredménytelen lesz.)

Hangsúlyozandó, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 171. §-ának (2) bekezdése alapján a GVH-t a – például a nála benyújtott engedékenységi kérelem útján – tudomására jutott bármely bűncselekmény vonatkozásában, így a közbeszerzési és koncessziós eljárásban kötött, bűncselekménynek minősülő versenyt korlátozó megállapodás észlelése esetében is, feljelentési kötelezettség terheli a büntető hatóságok irányában. A GVH-nak a feljelentéséhez a rendelkezésére álló bizonyítási eszközöket csatolnia kell.

¹ Ld. a Közlemény 14. pontját.

- Ahogy az már a fentiekben említésre került, mind a büntetőjogi, mind pedig a versenyjogi szankciók alóli mentesülés feltétele a jogsértés elsőkénti feltárása. Különbség azonban, hogy a GVH Közleménye kizárja azt, hogy több vállalkozás együttesen adjon be engedékenységi kérelmet ugyanazon jogsértés tekintetében, így a versenyjogi felelősségre vonás alóli mentesülés kedvezménye csak egy vállalkozást, a jogsértést a GVH-nál elsőként önként feltárót illeti meg. E pontnál is hangsúlyozandó, hogy a vonatkozó Btk.-beli szabály értelmezése a büntető hatóságok hatáskörébe tartozik. Ettől függetlenül leszögezhető az, hogy a GVH által kiszabható bírság alól nem mentesülhetnek az együttes beismerést tevők.
- A Btk. 296/B. §-ának (4) bekezdése szerint a bűncselekmény elkövetőjének kell feltárnia a bűncselekmény elkövetésének körülményeit ahhoz, hogy ne lehessen büntethető. Noha a bűncselekmény lehetséges elkövetői körére vonatkozó értelmezés kialakítása a büntetőügyekben eljáró bíróságok jogköre, mindazonáltal valószínű, hogy nem csak a vállalkozás törvényes képviselője marasztalható el a Btk. alapján. Ezt az értelmezést támasztja alá a törvényjavaslat indokolása, amely a törvényes képviselőn kívül a bűncselekmény elkövetésében részes más személyeket is felelősségre vonhatóként említ (pl. a vállalkozás alkalmazottját, illetve azon tagját, aki a szervezeten belüli tevékenysége vagy pozíciója révén érdekeltje a piaci versenynek és a versenytársakkal „megállapodást köthet”, illetőleg aki a vállalkozások társadalmi szervezete, a köztestület, az egyesülés és más hasonló szervezet döntésének meghozatalában részt vesz). Bármilyen is legyen azonban a lehetséges elkövetői kör, mindegyikükre érvényes az a szabály, hogy ha feltárja a cselekmény körülményeit a törvényben meghatározott hatóságoknál, akkor nem büntethető.

Ezzel szemben a GVH a versenyjogi szankciók alóli mentesüléshez szükséges engedékenységi kérelmet csak a vállalkozás képviselőjére jogosított személytől – azaz a vállalkozás törvényes képviselőjétől vagy annak meghatalmazottjától – fogad el. Előállhat tehát olyan helyzet, hogy a GVH-nál nem a vállalkozás törvényes képviselője vagy meghatalmazottja tárja fel a versenykorlátozó megállapodás tényét. Ilyen esetben, bár a beismerést tevő természetes személy mentesülhet a büntetőjogi felelősségre vonás alól a GVH-nál benyújtott kérelem alapján, azonban a vállalkozás engedékenységi kérelmének a GVH nem tud eleget tenni. Ahhoz tehát, hogy a vállalkozás és a nevében cselekvő személy egyaránt mentesüljön a versenyjogi, illetve büntetőjogi szankciók alól, a vállalkozás nevében a kérelmet a vállalkozás törvényes képviselőjének vagy meghatalmazottjának kell benyújtania, a természetes személynek pedig egyidejűleg saját nevében kell eljárnia a büntetőjogi mentesülés érdekében. (A büntető hatóságok jogszabály-értelmezésétől függ az, hogy elismerik-e a beismerő feltárás meghatalmazott útján való benyújtásának azt a joghatását, hogy azáltal a meghatalmazott útján eljáró elkövető elsőkénti feltárónak minősül.)

A fentieknek megfelelően GVH-ra irányadó szabályok alapján nincs akadálya annak, hogy a GVH-nál a vállalkozás engedékenységi kérelmével együtt a vállalkozás nevében cselekvő és bűncselekményt elkövető személy, vagy akár az ugyanazon vállalkozás nevében eljáró több személy együttesen tegyen feltáró beismerést. Sőt, ahhoz, hogy a vállalkozás nevében eljáró természetes személyek is mentesülhessenek a büntetőjogi szankciók alól, a vállalkozás engedékenységi kérelmének benyújtása önmagában nem elegendő, a büntetőjogi mentesüléshez a megállapodásért felelős természetes személyeknek is feltáró vallomást kell tenniük. Ebből következik az is, hogy a vállalkozás nevében eljáró azon természetes személyek, akik a bűncselekmény elkövetésében részt vettek, de nem tettek az engedékenységi kérelemmel együtt feltáró vallomást, büntetőjogilag felelősségre vonhatók maradnak, hiszen az engedékenységi kérelem révén a tudomásszerzés beáll büntetőjogi értelemben is, így a továbbiakban elsőnek lenni már nem lehet.

A fentebbi értelmezési lehetőségtől függetlenül annak eldöntése, hogy a bűncselekmény elkövetésének több elkövető általi együttes feltárására lehetőség van-e, a büntető hatóságok jogköre. Ugyancsak a büntető hatóságok döntenek arról, hogy milyen részletességgel kell feltárniuk a természetes személy elkövetőknek a bűncselekmény elkövetésének körülményeit, miként arról is, hogy a természetes személy elkövető beismerése formailag kötött-e, így pl. kell-e

kifejezetten arra is kitérnie, hogy az adott személy a beismerést a büntetőjogi felelősségre vonás alóli mentesülés érdekében teszi.

Végül megjegyzendő, hogy ha nem tesz a vállalkozás részéről valamennyi elkövető feltáró vallomást – akár az engedékenységi kérelemmel együtt, akár más formában más szervnél – és így a vállalkozáson belül van olyan személy vagy vannak olyan személyek, aki(k) büntethető(k) marad(nak), akkor elvileg nincs akadálya annak, hogy az eljáró ügyész a gyanúsított(akk)al szembeni vádemeléssel egyidejűleg indítványozza a bíróságnak a jogi személlyel szemben alkalmazható intézkedések kiszabását is.

2. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosítása

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXVIII. törvény 2005. november 1-jei hatállyal módosította a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 61. §-a (1) bekezdésének *b*) pontját. E szabály az említett módosítás előtt lehetővé tette az ajánlatkérő számára, hogy az ajánlati felhívásban előírja azt, hogy az eljárásban nem lehet ajánlattevő vagy a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó, akivel szemben a Tpv. 11. §-a (2) bekezdésének *e*) pontja alapján, azaz a versenytársak közötti, a versenyeztetéssel kapcsolatos összejárás miatt a GVH, bíróság, vagy más versenyhatóság öt évnél nem régebben jogsértést állapított meg.

Az idézett rendelkezés 2005. november 1-től úgy módosul, hogy az ajánlatkérő előírhatja az ajánlati felhívásban, hogy nem lehet ajánlattevő vagy a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó, akivel szemben öt évnél nem régebben versenyt korlátozó magatartás tilalmának megsértése miatt a Tpv. 11. §-a, illetve az EKSz 81. cikke alapján jogsértést megállapító határozatot vagy bírósági ítéletet hoztak, és az adott vállalkozással szemben a jogsértés megállapítása mellett bírság kiszabására is sor került.

A közbeszerzési törvény értelmében tehát 2005. november 1-től nem zárható ki az ajánlati felhívásban azon ajánlattevő vagy a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó közbeszerzési eljárásban való részvétele, aki a Közlemény alapján teljes bírságelengedésben részesült, és így vele szemben nem került sor bírság kiszabására.

Budapest, 2006. február 1.