

Tájékoztató

a kartellek feltárását segítő engedékenységi politika alkalmazásához kapcsolódó büntetőjogi kérdésekről

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 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 420. §-a tartalmazza a közbeszerzési és koncessziós eljárás során megvalósuló versenyt korlátozó megállapodás megkötésének, illetve összehangolt magatartás tanúsításának tilalmát. A korábban hatályos, Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 296/B. §-a is tartalmazta ezt a tényállást, mely kisebb módosítással, azonos tartalommal került átültetésre az új törvénybe. A Btk. 420. §-a (1) bekezdése alapján *„aki a közbeszerzési eljárás, illetve a koncesszióköteles tevékenységre vonatkozóan kiírt nyílt vagy zártkörű pályázat eredményének befolyásolása érdekében az árak, díjak, egyéb szerződéses feltételek rögzítésére, illetve 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”*. 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 egyesülete, 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 befolyásolása céljából, ennek érdekében kell a versenykorlátozó megállapodást megkötni, illetve összehangolt magatartást tanúsítani. A büntetőjogi tényállás szerinti elkövetési magatartásokat, azaz a versenyt korlátozó megállapodás megkötését és összehangolt magatartás tanúsítását – ideértve a vállalkozások egyesületének, 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 (a továbbiakban: Tpv.) 11. §-a, illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) 101.cikke tölti ki tartalommal.

Összességében tehát a büntetőjogi tényállás a Tpv-t.-ben, illetve az EUMSZ.-ben meghatározott versenyt korlátozó megállapodáshoz, összehangolt magatartáshoz és a vállalkozások egyesületének, 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 lényeges különbség: míg a Tpv-t. és az EUMSZ. a jogsértő magatartást tanúsító vállalkozás (vállalkozások egyesülete, köztestület, egyesülés, más hasonló szervezet) felelősségre vonására irányul, addig a büntetőjogi szankció fókuszában a természetes személy mint elkövető áll. A bűncselekmény elkövetője, a Btk. 420. § (5) és (6) bekezdéséből és a törvény indokolásából kiolvashatóan a vállalkozás vezető tisztségviselője, tagja, felügyelő bizottságának tagja, alkalmazottja vagy ezek megbízottja lehet.

Mind a versenyfelügyeleti eljárás, mind a büntetőeljárás során lehetőségük van a jogsértésben résztvevőknek arra, hogy mentesüljenek a jogsértés elkövetéséből eredő jogkövetkezmények alól, amennyiben magatartásukat – meghatározott feltételek mellett – a jogsértés kivizsgálására jogosult hatóságnak bejelentik. A hátrányos jogkövetkezmények alóli – teljes vagy részleges – mentesülésre a versenyfelügyeleti eljárásra kiterjedően a Tpv-t. 78/A.-78/B. §-ai, valamint a Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 14/2017. közleménye a Tpv-t. 78/A. §-a szerinti engedékenységre vonatkozó szabályok alkalmazásáról (a továbbiakban: Közlemény) ad lehetőséget és iránymutatást.

A büntetőjogi szankciók alóli teljes vagy részleges mentesülés lehetőségéről a Btk. 420. § (4) – (6) bekezdése rendelkezik. Ez büntethetőséget megszüntető okként szabályozza azt az esetet, amikor a bűncselekmény elkövetője a cselekményt, mielőtt az a büntető ügyekben eljáró hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti, és az elkövetés körülményeit feltárja. Az elkövető ilyen esetben tehát nem büntethető.

Szintén nem büntethető az elkövető, ha a cselekmény elkövetésekor olyan vállalkozás vezető tisztségviselője, tagja, felügyelő bizottságának tagja, alkalmazottja vagy ezek megbízottja, amely a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) eljárásának megindítása előtt a cselekményre kiterjedően bírság mellőzésére alapot adó engedékenységi kérelmet ad be, és az elkövetés körülményeit feltárja.

A fenti személyi körrel szemben a büntetés korlátlanul enyhíthető, különös méltánylást érdemlő esetben mellőzhető is, ha a cselekményre kiterjedően a bírság mellőzésére vagy csökkentésére alapot adó kérelmet nyújt be a GVH-nál, és az elkövetés körülményeit feltárja.¹

A Tpvt. vonatkozó rendelkezéseit, a Közleményt és a Btk. 420. § (4) – (6) bekezdésében foglalt büntethetőséget megszüntető okot, illetve a büntetés korlátlan enyhítésének vagy mellőzésének lehetőségét megteremtő szabályt 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 benyújtott engedékenységi kérelem a Tpvt. 78/A. §-a (2) bekezdésének a) pontja vagy b) pontja, illetve a Közlemény IV.1. pontjában meghatározott feltételeknek megfelel.
2. A vállalkozással szemben a bírság csökkentésének van helye, ha a bírság mellőzésének a vállalkozással szemben nem lehet helye (például mert a GVH már más vállalkozást feltételelesen bírságmentességben részesített), de a vállalkozás engedékenységi kérelmében olyan, a jogsértésre vonatkozó bizonyítékot ad át, mely jelentős többletértéket képvisel a benyújtáskor rendelkezésre álló bizonyítékokhoz képest.
3. A Btk. némileg eltérő megközelítést alkalmaz, mivel büntethetőséget megszüntető okként csupán a Tpvt. 78/A. §-a (2) bekezdésének a) pontját (a Közlemény 18. pontjának a) bekezdése) tekinti. A Btk. tehát nem a Tpvt. szerinti elhatárolást követi, a bírság mellőzésére alapot adó kérelem benyújtása nem minősül automatikusan büntethetőséget megszüntető oknak. Büntethetőséget megszüntető okot az engedékenységi kérelem benyújtása akkor fog eredményezni a vállalkozásnak az elkövetéskor vezető tisztségviselője, tagja, felügyelő bizottsági tagja, alkalmazottja vagy ezek megbízottja számára, ha annak benyújtása olyan időpontra esik, amikor a versenyhatóság még nem végzett vizsgálati cselekményt, és amely alapján a GVH a Tpvt. 65/A. §-a szerinti helyszíni vizsgálatához szükséges bírói engedélyt szerez. Ebből következően csak a cselekmény körülményeit elsőként feltáró mentesülhet a büntetőjogi szankciók alól a Btk. 420. §-ának (5) bekezdése alapján. Ha a versenyfelügyeleti eljárás már megindult, akkor csak a büntetés korlátlan enyhítésére, kivételesen mellőzésére lesz lehetőség.
4. A Btk. 420. § (6) bekezdése szerint a bíróság mérlegelése alapján a büntetés korlátlanul enyhíthető, illetve akár mellőzhető is az elkövetővel szemben, ha a vállalkozás a GVH-nál a Tpvt. 78/A. § (2) bekezdés b) pontja szerinti bírság mellőzése iránti, vagy a Tpvt. 78/A.

¹ Btk. 420. § (6) bekezdés

§ (3) bekezdése szerinti, a bírság csökkentése iránti engedékenységi kérelmet nyújt be. Az engedékenységi kérelemnek természetesen mindkét esetben a büntetőeljárás tárgyává tett cselekményre kell vonatkoznia, és segítenie kell az elkövetés körülményeinek feltárását.

5. Az előzőek kapcsán fontos kiemelni, hogy az engedékenységi kérelemmel összefüggő büntethetőséget megszüntető ok, illetve a büntetés korlátlan enyhítése vagy mellőzése alkalmazásához önmagában nem elegendő az engedékenységi kérelem benyújtása. A kérelemnek a bírság mellőzésére alapot adónak kell lennie, amiről a büntetőügyben eljáró hatóság a versenyhatóság erről szóló feltételes döntésének (Tpvt. 78/C. § (2) és (4) bekezdés) megszerzése révén győződik meg. A Btk. 420. § (5) és (6) bekezdésének alkalmazása kapcsán további feltétel, hogy az elkövető az elkövetés körülményeit a büntetőügyben eljáró hatóság előtt feltárja.
6. A Btk. tartalmaz továbbá egy, az engedékenységi kérelemhez nem kapcsolódó büntethetőséget megszüntető okot is arra az esetre, ha az elkövető a cselekményt a büntető ügyekben eljáró hatóságnak jelenti be, mielőtt az a hatóság tudomására jutott volna.² A Btk. 420. §-a (4) és (5) bekezdésének egymáshoz való viszonya kapcsán megállapítható, hogy az egyik büntethetőséget megszüntető ok alkalmazásának nem feltétele a másiknak való megfelelés. Ugyanakkor van köztük összefüggés, mivel ha van olyan elkövető, aki a (4) bekezdés alapján mentesül, ugyanazon oknál fogva másik elkövető már nem mentesülhet a büntetőjogi felelősség alól, így a többi elkövetőnél már csak a versenyfelügyeleti eljárásban benyújtott engedékenységi kérelemhez kapcsolódóan jöhet szóba a büntethetőség megszűnése. (Ide nem értve azt az esetet, ha a vállalkozás részéről több elkövető tesz egyszerre bejelentést.)
7. Ha a bűncselekmény elkövetője először a büntető ügyekben eljáró hatóságnál tárja fel a bűncselekmény elkövetését, és csak ezt követően fordul a GVH-hoz engedékenységi kérelemmel, a Közlemény alapján lehetséges, hogy mentesül a versenyfelügyeleti eljárásban a bírság kiszabása alól, amennyiben egyébként a Tpvt. és a Közlemény vonatkozó feltételeinek eleget tesz. Ez azonban feltehetőleg csak kivételesen fordulhat elő, mert a hatóságok közötti együttműködés keretében a GVH jellemzően értesülni fog a jogsértésről. Itt szeretnénk hangsúlyozni, hogy a GVH-t is feljelentési kötelezettség terheli a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 376. § (2) bekezdése alapján a hatáskörében tudomására jutott bármely közvédelemre üldözendő bűncselekmény vonatkozásában, így a közbeszerzési és koncessziós eljárásban kötött, bűncselekménynek

² Btk. 420. § (4) bekezdés

minősülő versenyt korlátozó megállapodás észlelése esetében is a büntető hatóságok irányában.

8. A GVH-nál beadott engedékenységi kérelmek és a büntetőjogi jogkövetkezmények kapcsán kiemelendő, hogy a GVH a bírság alóli mentesüléshez, csökkentéshez szükséges engedékenységi kérelmet csak a vállalkozás képviselőjére jogosított személytől – azaz a vállalkozás törvényes képviselőjétől vagy annak meghatalmazottjától – fogad el, és a bűncselekmény elkövetője is csak akkor mentesülhet a hátrányos büntetőjogi szankciók alól ez alapján, ha a vállalkozás nyújtott be engedékenységi kérelmet. Ha a GVH-nál nem a vállalkozás törvényes képviselője vagy meghatalmazottja tárja fel a versenykorlátozó megállapodás tényét és annak körülményeit, bár a beismerést tevő természetes személy a Tpv. 79/A. §-a alapján díjra lehet jogosult, az ilyen feltárás nem vezethet sem a büntetőjogi szankciók alóli mentesüléshez, sem az engedékenységi szabályok alkalmazásához. Az elkövető mentesüléséhez az szükséges, hogy a cselekményt a büntető ügyekben eljáró hatóság előtt is feltárja, ebben az esetben van lehetőség ugyanis a Btk. 420. § (4) bekezdése szerinti büntethetőséget megszüntető ok alkalmazására. Ahhoz, hogy a vállalkozás és a bűncselekmény elkövetője egyaránt mentesüljön a versenyjogi, illetve büntetőjogi szankciók alól, a vállalkozás nevében a kérelmet a vállalkozás törvényes képviselőjének vagy meghatalmazottjának kell benyújtania.

Szükséges a fentiekén túl azt is észben tartani, hogy a természetes személyeken túl a jogi személlyel szemben is alkalmazhatók intézkedések a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjog intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Jszbt.) alapján. Ez a jogszabály lehetővé teszi a jogi személlyel szemben – a terhelttel szemben folyó büntetőeljárás keretén belül – intézkedések alkalmazását a Btk.-ban meghatározott szándékos bűncselekmények elkövetése esetén, ha a bűncselekmény elkövetése a jogi személy vagyoni előny szerzését célozta vagy eredményezte, vagy a bűncselekményt a jogi személy felhasználásával követték el, és a bűncselekményt a jogi személy

- a) vezető tisztségviselője vagy a képviselőre feljogosított tagja, alkalmazottja, illetve tisztségviselője, cégvezetője, 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 a vezető tisztségviselő, a cégvezető, illetve a felügyelőbizottság irányítási vagy ellenőrzési kötelezettségének teljesítése a bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna.

A törvényben meghatározott intézkedések akkor is alkalmazhatók, ha a bűncselekmény elkövetése a jogi személy javára vagyoni előny szerzését eredményezte, vagy a bűncselekményt a jogi személy felhasználásával követték el, és a jogi személy vezető tisztségviselője vagy a képviseletre feljogosított tagja, alkalmazottja, illetve tisztségviselője, cégvezetője, valamint felügyelőbizottságának tagja 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 a Jszbt. 3. §-ában meghatározott intézkedéseket is alkalmazza. Ilyen intézkedés lehet a jogi személy megszüntetése, a jogi személy tevékenységének korlátozása és/vagy pénzbírság kiszabása.

A tevékenység korlátozása esetén a jogi személy a bíróság döntésétől függően az eltiltás ideje alatt:

- 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.

Fontos ugyanakkor, hogy a jogi személlyel szemben intézkedés alkalmazására a fentiekben jelzett feltételek megvalósulása esetén is csak akkor kerülhet sor, ha a bíróság a jogi személlyel szembeni intézkedést megalapozó bűncselekmény elkövetőjével szemben büntetést szab ki, megrovást vagy próbára bocsátást alkalmaz, elkobzást vagy vagyoneklobzást rendel el.³ Nem kerülhet tehát sor a jogi személlyel szemben intézkedés alkalmazására, ha az érintett természetes személyek a fentiek szerint mentesülnek a büntetés alól.

³ Jszbt. 3. § (1) bekezdése