

# XV. A KARTELLBŰNCSELEKMÉNY

## SINKU PÁL

- XV.1. Szabályozási előzmények
- XV.2. A hatályos szabályozás bemutatása
  - XV.2.1. Az alaptényállások
  - XV.2.2. A büntethetőséget megszüntető okok (a korlátlan enyhítés, a büntetémellőzés lehetősége)
- XV.3. A hatályos szabályozás elemzése és értékelése
  - XV.3.1. Az alaptényállások
  - XV.3.2. A büntethetőséget megszüntető okok (a korlátlan enyhítés, a büntetémellőzés lehetősége)
  - XV.3.3. Gyakorlati problémák
- XV.4. De lege ferenda javaslatok

### XV.1. SZABÁLYOZÁSI ELŐZMÉNYEK

A kartellek a versenykorlátozó megállapodások legsúlyosabb esetei. A vonatkozó jogforrások, valamint meghatározások szerint az ilyen, versenykorlátozó megállapodásokat a verseny torzítására, korlátozására, illetve akadályozására irányuló, az önálló piaci szereplők által megkötött egyezségeeknek kell tekinteni.

A versenykorlátozó megállapodások két szinten jöhetnek létre. Vertikális megállapodást a piaci rendszer különböző szintjein működő vállalkozások kötnek, horizontális kartell a versenytársak között jön létre. Attól függően, hogy a felek közötti megállapodás mire irányul, az alábbi kartelltípusokat különböztethetjük meg.

Árkartell esetén a versenytársak eladási vagy beszerzési áraikat egyeztetik.

*Információkartell*ben a versenytársak egymás között tipikusan titkos, aktuális adatokat, információkat osztanak meg, amelyek a piaci versenyből adódó bizonytalan állapotot mérsékelik.

A *piacfelosztó kartell* részesei lehetnek beszerzők, illetve értékesítők. A beszerző kartell a beszerzési források felosztását, a választást korlátozza, valamint kizárja a fogyasztók egy részét valamely áru megszerzéséből.

Az értékesítő kartell a piac felosztására, az értékesítési lehetőségek korlátozására irányul.

A *kvótakartell* az előállítás, a forgalmazás vagy befektetés korlátozására irányul, jellemzően a felek által meghatározott mennyiségi limitet meg nem haladóan, a gyártókapacitás korlátozásával.

A kartelltevékenység folytán évi 100-150 milliárd forintnyi kár keletkezik (2013-as adat), valamint nem elhanyagolható az árfelhajtó hatása, amely – eseteiktől függően – akár 10–40 százalékos is lehet. Ugyanakkor az ilyen jogellenes tevékenység esetében a latencia – akárcsak a magyar viszonylatban a jelen bűncselekményhez szorosan kapcsolódó korrupciós bűncselekmények esetében – igen magas. Nemzetközi szinten ez azt jelenti, hogy a kartelltevékenység felderítettsége kb. 15 százalékos, és ez nem büntetőjogi, hanem versenyjogi szempontból ennyi: ehhez képest az ilyen jellegű ügyekből még kevesebb az, amely a büntetőhatóságokhoz is eljut és ott a büntetőeljárás után érdemi döntés születik.

A magyarországi közigazgatási, versenyjogi szabályozás – amelynek alapja az uniós szabályozás – kategorikus tilalmat állít fel a kartellek létesítésére, ilyen jellegű megállapodások kötésére, összehangolt magatartások tanúsítására. A gyakorlatban is előforduló, jellegzetes, tipikus esetek:

- vételi és eladási árak meghatározása;
- előállítás, forgalmazás korlátozása;
- a beszerzési források felosztása, a választási lehetőségek korlátozása;
- a piac felosztása;
- üzletfelek megkülönböztetése azonos ügyletek esetén, ár, fizetési határidő, eladási-vásárlási feltételek stb.

Magyarországon a jellegzetesen érintett területek:

- az út- és az ingatlanépítés;
- az egészségügyi; és
- az energiaellátási szektor.

Mi utal kartellre:

- az ajánlattevő visszavonja ajánlatát, majd a győztest alvállalkozóként a teljesítésbe bevonja;
- a legalacsonyabb és a többi ajánlat között jelentős különbség van;
- több versenytárgyaláson ugyanazok a szereplők, és mindig a másik nyer (körbenyérés);
- a nyertes eláll a szerződéskötéstől, így a kiíró a második legjobbal szerződik;
- a versenytársak rendszeresen találkoznak, megbeszéléseket tartanak, egyeztetnek az ajánlattételi határidő lejárta előtt.

A magyar jogrendszerben a kartelltilalom megszegőivel szemben hosszú időn keresztül kizárólag a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) eljárása keretében, igazgatási eszközökkel volt mód fellépni.

A versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban bűncselekményt *a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és más törvények módosításáról rendelkező 2005. évi XCI. törvény 14. §-a* iktatta be a 296/B. §-sal az 1978. évi IV. törvény (1978. évi Btk.) rendelkezései közé. Ennek alapján büntetett követett el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel volt büntetendő, 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”<sup>1</sup>.

Az is büntetendő volt, „aki a közbeszerzési eljárás, illetve a koncesszióköteles tevékenységre vonatkozóan kiírt nyílt vagy zártkörű pályázat eredményének befolyásolása érdekében a vállalkozások egyesülete, a köztisztület, az egyesülés és más hasonló szervezet olyan döntésének a meghozatalában vesz részt, amely a versenyt korlátozza”<sup>2</sup>. Privilegizált esetért felelt, és két évig terjedő szabadságvesztéssel volt büntetendő, aki a bűncselekményt jelentős értéket meg nem haladó közbeszerzési értékre követte el.<sup>3</sup>

Nem volt büntethető a bűncselekmény elkövetője, ha a cselekményt, mielőtt az a hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelentette, és az elkövetés körülményeit feltárta. Hatóságon e rendelkezés alkalmazásában „a verseny- vagy pénzügyi felügyeletet ellátó szerveket és a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárást lefolytató szerveket” is érteni kellett.<sup>4</sup>

## XV.2. A HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS BEMUTATÁSA

### XV.2.1. AZ ALAPTÉNYÁLLÁSOK

A jelenlegi szabályozás a Btk., az alapeseteket és a privilegizált esetet tekintve a korábbi szabályozást veszi át.<sup>5</sup>

Ennek alapján egytől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki a közbeszerzési eljárás, illetve a koncesszióköteles tevékenységre vonatkozóan kiírt nyílt vagy zártkörű pályázat eredményének befolyásolása érdekében „az árak, díjak, egyéb szerződéses feltételek rögzítésére vagy a piac felosztására irányuló megállapodást köt, vagy más összehangolt magatartást tanúsít, és ezzel a versenyt korlátozza”<sup>6</sup>,

<sup>1</sup> 1978. évi Btk. 296/B. § (1) bek.

<sup>2</sup> 1978. évi Btk. 296/B. § (2) bek.

<sup>3</sup> 1978. évi Btk. 296/B. § (3) bek.

<sup>4</sup> 1978. évi Btk. 296/B. § (4) bek.

<sup>5</sup> Btk. 420. § (1)–(3) bek.

<sup>6</sup> Btk. 420. § (1) bek.

illetve „a vállalkozások egyesülete, a köztestület, az egyesülés és más hasonló szervezet olyan döntésének a meghozatalában vesz részt, amely a versenyt korlátozza”<sup>7</sup>. Privilegizált eset miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki bármelyik cselekményt „jelentős értéket meg nem haladó közbeszerzési értékre követi” el.<sup>8</sup>

#### XV.2.2. A BÜNTETHETŐSÉGET MEGSZÜNTETŐ OKOK (A KORLÁTLAN ENYHÍTÉS, A BÜNTETÉSMELLŐZÉS LEHETŐSÉGE)

A jogalkotó a büntethetőséget megszüntető okokat a Btk.-ban a korábbi szabályozáshoz képest kibővítette, a hatályos versenyjogi, kartellelles törvénynek megfelelően, azzal harmonizálva. A kódex javaslatának indokolása szerint „a versenyjog területén alkalmazott engedékenységi politikára is figyelemmel, az a mögött meghúzódó jogpolitikai szándék érvényesülését elősegítendő” a Btk. „kibővíti a kartell megállapodásokhoz fűződő büntethetőséget megszüntető ok személyi körét, illetve egy újabb esetkörrel és a korlátlan enyhítésre, különös méltánylást érdemlő esetben a büntetés kiszabásának a mellőzésére is lehetőséget biztosít”<sup>9</sup>. A Btk. 420. §-a három bekezdésben rendezi a büntethetőséget megszüntető okokat, illetve a büntetés enyhítésének/mellőzésének lehetőségét.

Hatályos jogunk szerint sem büntethető, aki „a cselekményt, mielőtt az a büntetőügyekben eljáró hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti és az elkövetés körülményeit feltárja”<sup>10</sup>.

Ezen felül azonban nem büntethető akkor sem, ha „a cselekmény elkövetésekor olyan vállalkozás vezető tisztségviselője, tagja, felügyelő bizottságának tagja, alkalmazottja vagy ezek megbízottja, amely – mielőtt a versenyfelügyeleti ügyekben eljáró hatóság az ügyben vizsgálatot indított volna – a cselekményre kiterjedően a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerinti bírság mellőzésére alapot adó kérelmet nyújtott be, és az elkövetés körülményeit feltárja”<sup>11</sup>.

A Btk. a büntetés korlátlan enyhítésének (különös méltánylást érdemlő esetben mellőzésének) lehetőségét is biztosítja, mégpedig „azzal szemben, aki a bűncselekmény elkövetésekor olyan vállalkozás vezető tisztségviselője, tagja, felügyelőbizottságának tagja, alkalmazottja vagy ezek megbízottja, amely a versenyfelügyeleti ügyben eljáró hatóságnál a cselekményre kiterjedően a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerinti bírság mellőzésére vagy csökkentésére alapot adó kérelmet nyújtott be, és az elkövetés körülményeit feltárja”<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Btk. 420. § (2) bek.

<sup>8</sup> Btk. 420. § (3) bek.

<sup>9</sup> A Btk. javaslatának 419. §-ához fűzött indokolás. A versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban tényállását a javaslatban még ez a paragrafus tartalmazta.

<sup>10</sup> Btk. 420. § (4) bek.

<sup>11</sup> Btk. 420. § (5) bek.

<sup>12</sup> Btk. 420. § (6) bek.

### XV.3. A HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS ELEMZÉSE ÉS ÉRTÉKELÉSE

#### XV.3.1. AZ ALAPTÉNYÁLLÁSOK

A büntetőjogi szempontok közül véleményünk szerint a legfontosabb, hogy csak a közbeszerzési eljárások és a koncessziók részesülnek büntetőjogi védelemben. Ez persze alkotmányossági kérdéseket felvetethet [miért csak a közvagyon részesül büntetőjogi védelemben – lásd a 6/1992. (I. 30.) AB határozatban foglaltakat –, vagy lehet-e csalás miatt büntetőeljárást indítani, mint ahogy a német példa mutatja?]. A csalás megállapíthatósága esetén vizsgálni kellene, van-e sértett. Ha van, akkor a sértetti jogok is felelednek, így szóba jöhet a Be. 54. § (1) bekezdésében szabályozott polgári jogi igény is.

Közbeszerzési eljárás az államháztartás kiadásainak optimalizálása, hatékonysága és a közpénzek felhasználásának észszerűsítése érdekében történik, és kizárólag visszterhes szerződések megkötésére irányul.

A koncesszióköteles tevékenységek körébe a kizárólagos állami és önkormányzati tulajdon hatékony működtetése körében kötelezően kiírt pályázatok tartoznak, a végezhető gazdasági tevékenység gyakorlására irányuló időleges jog koncessziós szerződés keretében történő átengedésére.

Büntetőjogi szemszögből tipikus elkövetési magatartás az árak meghatározása, valamint a piac felosztása. Ilyen lehet a pályázatokon történő összejátszás a szállítás és/vagy az árak harmonizációja révén, illetőleg annak egymás közti meghatározása, hogy az adott cég mely pályázaton indul, vagy a pályázat mely elemére ad kedvezőbb és így eredményes ajánlatot.

E körben a törvény elsősorban a megállapodás megkötését jelöli meg elkövetési magatartásként. A megállapodás feltételezi az abban részes legalább két fél egybehangzó akaratkijelentését.

Az összehangolt magatartás lényege, hogy az érdekeltek saját érdekeik szerint kötnek megállapodást. Idetartozik minden írásbeli, szóbeli, érvényes, hatálytalan, de a felek által betartott szerződés, a ráutaló magatartás, a peren kívüli vagy perbeli egyezség. Lényeges, hogy az ún. elhatárolódási kötelezettség teljesítésének az elmulasztása versenyjogi szempontból versenykorlátozó megállapodásban való részvételt jelent.

Tipikus magyarországi elkövetési mód, hogy a pályázat, közbeszerzés stb. kiírója a pályázat kiírásával, feltételeinek meghatározásával egy harmadik, jó esetben erre szakosodott céget bíz meg. Ez a cég a pályázatot, közbeszerzést stb. úgy írja ki, hogy az abban szereplő feltételeknek csak egy cég, csak egy vállalkozás feleljen meg, kizárólag ez a cég legyen a befutó. Ilyen esetben a pályázat kiíratatója lehet vétlen fél is, de lehet érintett is, azaz leplezett és jogtalan együttműködések megkötésére kerül sor a közbeszerzéssel érintett állami/önkormányzati szervek, a pályázat kiírásával megbízott és az azon egyedül elindult cég között. Itt a háttérben már más bűncselekmény – jellemzően vesztegetés, hivatali visszaélés, hűtlen kezelés vagy más hivatali bűncselekmény – elkövetése jöhet szóba. Ezekben az esetekben a bizonyíthatóság még nehezebb, hiszen egyetlen érdekeltnek sem lehet érdeke az ügy feltárása.

Hasonló eset miatt – ahol a pályázat kiírásával, feltételrendszerének kialakításával megbízott cég képviselője ellen is – folyik eljárás<sup>13</sup>, amely bírói szakban van. A történeti tényállás lényege, hogy a 12 fővárosi kórház 2012. évi gyógyszer- és infúziós szükségletére gyorsított meghívásos közbeszerzést rendeltek el. A tender – amelyet ötmilliárd forintos értékben írtak ki utóbb – lebonyolításával megbízott cég képviselője három gyógyszergyártó és -forgalmazó céggel kapcsolatba lépve a pályázat kapcsán előzetesen egyeztetett, és gyógyszerkészítmény-soronként megállapodtak, hogy melyik nagykereskedő milyen végső ajánlati árakat ad, illetve termékenként vállalkozásokra lebontva felosztották az érintett termékeket. A feltételrendszernek a kiíró általi elfogadásához szükséges meghatározását további tanácsadó személy segítette elő.

### XV.3.2. A BÜNTETHETŐSÉGET MEGSZÜNTETŐ OKOK (A KORLÁTLAN ENYHÍTÉS, A BÜNTETÉSMELLŐZÉS LEHETŐSÉGE)

Kiemelkedő jelentőséggel bírnak a Btk.-nak a büntethetőséget megszüntető okai. E körben azonban a szoros összefüggések okán meg kell vizsgálni, hogy a Tpv. milyen lehetőségeket biztosít a GVH-val együttműködő természetes vagy jogi személynek.

Kartellügyekben az eljárás hivatalból történő megindítását engedékenységi kérelem benyújtása előzheti meg, illetve a már megindult versenyfelügyeleti eljárásban is nyújtható be ilyen kérelem. A Tpv.-ben szabályozott engedékenységi politika – szigorúan meghatározott feltételek mellett – lehetőséget ad a kartellező vállalkozások számára a GVH-val való együttműködés esetén a versenyfelügyeleti bírság alól való teljes vagy részleges mentesülésre, mivel a kartellek felderítéséhez és megszüntetéséhez fűződő közérdek fontosabb, mint a kartell feltárását lehetővé tevő, abban részes vállalkozás megbírságolásához fűződő közérdek.

Az engedékenységi politika arra épül, hogy a titkos megállapodásoknak lehetnek olyan résztvevői, akik készek lennének részvételüket megszüntetni és a kartell létezéséről, működéséről információkat szolgáltatni, ha nem tartanának a tevékenységük miatt rájuk váró versenyfelügyeleti szankcióktól. A hivatallal együttműködő, a kartell feltárását tevékenyen elősegítő vállalkozások ily módon viszont mentesülhetnek az egyébként kiszabásra kerülő versenyfelügyeleti bírság egésze, vagy annak egy része alól, amelyet engedékenységi kérelem benyújtásával kezdeményezhetnek.<sup>14</sup>

Az elvárt bizonyítékoknak szorosan össze kell függeniük azokkal az információkkal, amelyekre szükség van ahhoz, hogy adott esetben a hatóság célirányos helyszíni vizsgálatot tudjon lefolytatni. A mentességért folyamodni szándékozó vállalkozásoknak egyrészt szolgáltatniuk kell a közleményben jelzett információkat és bizonyítékokat, másrészt arról is gondoskodniuk kell a kérvényezés során, hogy ne tegyenek semmi olyasmit, ami a hatóság esetleges helyszíni vizsgálatait veszélyeztetné.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Budapesti X. és XVII. Kerületi Ügyészség, B.X.1847/2012.

<sup>14</sup> Vö. [http://www.gvh.hu/szakmai\\_felhasznaloknak/engedekenységi\\_politika](http://www.gvh.hu/szakmai_felhasznaloknak/engedekenységi_politika)

<sup>15</sup> Vö. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/competition/firms/126119\\_hu.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/competition/firms/126119_hu.htm)

Ezen adatok, információk a párhuzamosan folyó büntetőeljárás során is sikerrel felhasználhatóak, ezért az engedékenységi politika büntetőjogi oldala is hasonló szabályozást követelt. A büntetőjogi szabályozás célja a Tpv.-vel való megfelelés elősegítése volt: az, hogy a két eljárás egymást segítse, támogassa, ne pedig hátráltassa.

A Tpv. 78/A. § (2) bekezdése a bírság mellőzése körében két esetkört határoz meg:

- a bírság kiszabása azzal a vállalkozással szemben mellőzendő, amely elsőként nyújt be erre irányuló kérelmet és szolgáltat olyan bizonyítékot, amely a GVH-nak alapot ad arra, hogy a jogsértéssel kapcsolatban intézkedjen (feltéve, hogy a GVH a kérelem benyújtásának időpontjában nem rendelkezett elegendő információval); illetőleg
- amellyel a jogsértés elkövetése bizonyítható (feltéve, hogy a kérelem benyújtásának időpontjában a GVH még nem rendelkezett elegendő bizonyítékkal ahhoz, hogy a jogsértést bizonyítsa).

A Btk. igazodik ahhoz a Tpv.-ben is megtett különbségtételhez, miszerint attól függően alakul a büntetőjogi felelősség megállapíthatósága, hogy sor került-e már a versenyhatóság részéről vizsgálati cselekményre. Büntethetőséget megszüntető okot az engedékenységi kérelem benyújtása akkor fog eredményezni a vállalkozás 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. Ha a versenyfelügyeleti eljárás már megindult, akkor csak a büntetés korlátlan enyhítésére, kivételesen mellőzésére lesz lehetőség a Btk. 420. § (6) bekezdés rendelkezéseinek megfelelően.

Az engedékenységi kérelemhez kapcsolódó büntethetőséget megszüntető ok alkalmazásának nem feltétele, hogy az érintett személy bejelentést tegyen a nyomozó hatóságnak, de együttműködési kötelezettség terheli a büntetőeljárás során is.

Az engedékenységi kérelemmel összefüggő büntethetőséget megszüntető ok, illetve a korlátlan enyhítés alkalmazásához vagy a büntetés mellőzéséhez önmagában nem elegendő az engedékenységi kérelem benyújtása. A kérelemnek a bírság mellőzésére vagy csökkentésére alapot adónak kell lennie, amiről a büntetőügyben eljáró hatóság a versenyhatóság erről szóló feltételes döntésének beszerzése révén tud meggyőződni. Ilyen büntetőeljárás lefolytatása során tehát elmaradhatatlan a GVH-hoz intézett megkeresés, a válasz, a hivatal döntésének bevárása. E nélkül a megszüntethetőségi ok fennállása körében nem lehet dönteni.

A vonatkozó rendelkezések alkalmazása során további feltétel, hogy az elkövető az elkövetés körülményeit a büntetőügyben eljáró hatóság előtt feltárja. Az elkövetés körülményeinek feltárására vonatkozó követelmény beiktatása megfelelően egyéniesít, és a nem együttműködő személyek esetén a kedvezmény alkalmazásának akadály lehet.

Látható, hogy a büntetőjogi szabályozás szerinti mentesülés – a Btk. 420. § (6) bekezdésben írtakra is figyelemmel – szélesebb, mint a versenyjogi:

- nemcsak az elsőként benyújtó mentesülhet, hanem az eljárás megindítása előtt benyújtott kérelmek előterjesztői; valamint

- a mentesülés kiterjed – szintén a Btk. 420. § (6) bekezdésben írtakra is figyelemmel – azon együttműködő személyekre is (korlátlan enyhítés/kivételesen teljes mentesítés), akik versenyjogi kedvezményekben már nem részesülhettek.

### XV.3.3. GYAKORLATI PROBLÉMÁK

Bár 2005-ben a büntető anyagi jog része lett a versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési/koncessziós eljárásban büntette, viszonylag ritka bűncselekmény: nyomozás elrendelésére is ritkán kerül sor, vádemelés – pontosan a már hivatkozott bizonyítási nehézségek okán – alig pár ügyben történt.

További probléma, hogy a nyomozó hatóság oldalán gyakran a gazdasági, versenyjogi ismeretek hiánya nehezíti az eljárás kellő mélységű és szakszerű tisztázását, a bizonyítékok értékelésének nem ritkán a piaci, közgazdasági folyamatok elemzésén kell alapulnia.

E problémák kapcsán fel is merült, hogy a NAV-hoz hasonlóan nyomozási jogkört kellene a GVH-nak biztosítani, azonban ez jogelméleti viták után elmaradt, így a nyomozások lefolytatása továbbra is a gyakran gazdasági ismeretek hiányát mutató általános nyomozó hatóság feladata.

### XV.4. DE LEGE FERENDA JAVASLATOK

A Btk. szabályozása koherens a Tpvt. szabályaival, az megfelel a nemzetközi standardoknak, módosítása nem szükséges.

Eljárásjogi szempontból rendezetlen a polgári jogi igény kérdése: megítélhető-e, lehetne-e sértetti pozícióban a kárt szenvedő, hiszen a versenyjogi sérelmek mellett adott esetben a pályázat, közbeszerzés kiírója a kartellezés kapcsán polgári jogi kárt szenved el, amely a fent írtak alapján nem elhanyagolható mértékű is lehet. A jogi szabályozás átgondolását igényelheti, hogy a vétlen kiírót sértetti pozícióba kell-e helyezni, vagy marad a régi megoldás: a büntetőjogi eljárás után kerül sor a polgári per érdemi lefolytatására.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Mivel a polgári ügyben eljáró bíróság arra az információra, hogy az ügyben büntetőeljárás folyik, a polgári pert ennek jogerős lezárásáig fel fogja függeszteni.