

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola

Kéryné Kaszás Ágnes Roxán

Korlátok és lehetőségek, avagy a kartelltilalom büntetőjogi szabályozásának
helye a magyar jogrendszerben

A doktori értekezés tézisei

Témavezető: Gál István László habilitált egyetemi docens

Pécs 2013

I. A témaválasztás indoka, a kutatás célkitűzései

A kartelltilalom hatékony üldözése világszerte számos jogrendszer kiemelt prioritást élvező feladata, mivel a korszerű piacgazdaság alapvető feltétele, hogy a gazdasági szereplők kapcsolataiban érvényre jussanak a tisztességes piaci magatartás alapvető követelményei, és a gazdasági verseny szabadsága megfelelő védelemben részesüljön. Ez garantálja a gazdaság stabilitását, kiszámíthatóságát, mely tulajdonságok mind az államokon belüli, mind a nemzetközi gazdálkodás dinamikus működésének biztosítékai.

A kartell-megállapodások felderítésének elősegítésére irányuló kutatások örök aktualitását jelzik azok a gazdasági és társadalmi károk, melyekkel a kartelltevékenység eredményeképpen bárki szembesülhet. Az okozott károk pontos számszerűsítése nehéz, illetve adott esetben lehetetlen, azonban a nemzetközi tapasztalatokból kiindulva sok száz kartell magatartása alapján következtetni lehet arra, hogy mekkora kárt okoztak és okoznak a kartellek együttesen Magyarországon. A külföldi és magyar jogesetek tekintetében megfigyelt, igazolhatóan kartellműködés által generált felárak segítségével megállapítható, hogy nagyságrendileg mennyivel is nőttek a fogyasztók többletkiadásai a kartelltevékenységnek köszönhetően.

A kartellek által okozott társadalmi károk jelentősége és mértéke meghaladja az anyagi károkat. A magasabb ár miatt a piacon kevesebb termék fogy, mint versenykörülmények között, a piacon megszűnő versenynyomás pedig érdektelenné teszi a vállalatokat a termékválaszték bővítésében, és a minőség javításában.¹ Az árszínvonal emelkedése következtében holttenger-veszteség is keletkezhet, ami azt jelenti, hogy egyes vevők a magasabb árak miatt nem tudják megvenni a kívánt terméket, helyette kénytelenek beérni rosszabb minőségű áruval, amit egyébként nem választottak volna.² A társadalmi hátrányok számszerűsítésének nehézsége miatt a kartellek számos káros hatása közül a GVH adatokkal csak az árfelhajtó hatást tudja érzékeltetni.³

A brit versenyhatóság becslése szerint a kartelleknek évente csupán körülbelül 15 százalékára derül fény. Valószínű, hogy a GVH által felderített kartelleselekmények is csupán

¹ <http://www.megfeleles.hu/kartell#mi-a-kokemeny-hard-core-kartell> (2013.05.17.)

² Tóth Tihamér: Az Európai Unió versenyjoga. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2007. 155.o.

³ <http://www.megfeleles.hu/kartell#mi-a-kokemeny-hard-core-kartell> (2013.05.17.)

a ténylegesen elkövetett jogsértések töredékét képezik. A brit becslés szerinti felderítési arányt és a számításnál figyelembe vett legnagyobb hazai kartellek ismert működési idejét alapul véve az összes működő kartell által okozott társadalmi kár a vizsgált kartellek által okozott 64 - 142 milliárdos kárnak többszöröse is lehet, és a kár becsült összege elérheti a 160 – 356 milliárd forintot. Ez a 2011-es GDP adatokra figyelemmel a magyar GDP 0,5-1,26 százalékának felel meg, de a kár közép értékével számolva a kár említett becsült értéke megfeleltethető a tranzakciós illetékből várt 2013-as bevételeknek is.⁴ GVH konkrét jogesetek vonatkozásában szerzett tapasztalatok, illetve számadatok segítségével is szemlélteti honlapján a kartellcselekmények által generált áremelő hatást.

A kartell-megállapodások fentebb jelzett kártékony jellegére tekintettel elengedhetetlen a kartellcselekmények felderítésének javítása a jogalkotó által megfogalmazott tilalom valamennyi jogági vonatkozása tekintetében. E törekvés fokozottan indokolt, illetve szükséges a kartelltilalmat a büntetőjog oldaláról megközelítő tényálláshoz kapcsolódó számonkérési mechanizmus vonatkozásában. Magyarországon 2005 szeptember 1-jén lépett hatályba a kartelltilalom büntetőjogi vetületét megfogalmazó tényállás, azonban a kapcsolódó számonkérési gyakorlat jelenleg is hiányzik. Figyelemmel a kartellmagatartások anyagi motivációkon alapuló jellegére egyértelmű, hogy jelen cselekmény felszámolásában a GVH által kiszabható bírságnak van meghatározó szerepe, ettől függetlenül azonban a súlyos hátrányokat eredményező kartellcselekmények értelmi szerzőjének büntetőjogi számonkéréshez is megalapozottan fűződik társadalmi érdek. Az ismertetett körülmények arra motiváltak, hogy jelen kutatás keretein belül vizsgáljam a kartelltilalom büntetőjogi szabályának magyar jogrendszerben elfoglalt vagy elfoglalható helyét funkcióját.

II. Kutatási módszertan; az értekezés felépítése

A kartelljelenség mibenlétének, alapvető ismérveinek meghatározása, valamint annak a versenyre, illetve a gazdaságra gyakorolt hatásának bemutatása elengedhetetlen a fentebb jelzett kutatási cél gyakorlati jelentőségének igazolásához, továbbá a későbbiekben bemutatásra kerülő – a történeti áttekintéshez is szükséges - részletszabályok gyakorlati hatásának értelmezéséhez, elemzéséhez, ezért e fejezet keretein belül összefoglalom e kutatás tárgyát képező kartelljelenség azon paramétereit, amelyek jelen értekezés elkészítésében

⁴ <http://www.megfeleles.hu/kartell#mi-a-kokemeny-hard-core-kartell> (2013.05.17.)

motiváltak, illetve amelyek a kutatás célja, tárgya szempontjából meghatározó jelentőséggel bírnak..

A fentebb rögzített indokokra tekintettel a kutatás során először törekedtem kutatási témakörömmnek választott társadalmi jelenségről, a kartelltilalomról lehető legaprólékosabb ismeretanyagot elsajátítani, illetve értekezésem első érdemi kérdéseket tárgyaló fejezetében törekedtem az elsőként feltárt ismeretanyagot bemutatni. A leírtaknak megfelelően az értekezés 2. számú fejezetében definiálom a kartell fogalmát, meghatározom a versenykorlátozó megállapodások megkötését ösztönző piaci körülményeket, illetve gyakorlati példákkal illusztrálva részleteiben ismertetem kartellcselekmény által okozott gazdasági és társadalmi károkat.

Ezt követően az értekezés 3. számú fejezetében ismertetem a kartelltilalom szabályozási történetét, majd a történeti átvezetést követően a 4. számú fejezetben összehasonlító elemzések segítségével tanulmányoztam a versenykorlátozó megállapodásokkal kapcsolatos uniós és nemzeti szabályokat. Álláspontom szerint meghatározott magatartásra vonatkozó jogszabályi tilalom csak akkor bír gyakorlati relevanciával, ha a jogalkotó a tilalom kikényszerítéséhez elengedhetetlen felderítési eszközöket és szankciórendszert is a tilalom érvényesítésére felhatalmazott szerv rendelkezésére bocsátja, ezért ezen adottságokra a büntetőjoggal párhuzamos jogterületek rendelkezéseinek vizsgálatakor fokozott figyelmet fordítottam.

Először az uniós, illetve a magyar versenyjog anyagi jogi szabályait és eljárásrendjét vettem össze a vizsgált büntetőtényállás rendelkezéseivel. Tanulmányoztam az anyagi jogi rendelkezések hatályát, illetve a tiltott elkövetési magatartások körét, valamint a számonkérési gyakorlatot. Igyekeztem felmérni, hogy a versenyjog által már meghonosított számonkérési rendszerhez miként tudna a büntetőjog eredményesen csatlakozni.

A büntetőjog és versenyjog viszonyának tanulmányozását követően megvizsgáltam azon eljárások szabályrendszerét, amelyek védelmét a kutatás tárgyát képező büntetőjogi tényállás ellátja. A kartelltilalom büntetőjogi vetületét rögzítő tényállás keretdiszpozíció, így a bűncselekmény megvalósulásának feltételei csak az irányadó háttérszabályok - azaz a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.), a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a

továbbiakban: Kbt.), valamint a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Ktv.) és egyéb koncesszióval kapcsolatos ágazati szabályok - vonatkozó rendelkezéseinek ismeretében állapíthatók meg.

A keretdiszpozíciót kitöltő előírások determinálják a tényállás által védeni kívánt jogi tárgy tartalmát, az elkövetési magatartások mibenlétét, továbbá az említett előírásokból ismerhetők meg azon eljárási szabályok, amelyek megszegése az elkövetési magatartások megvalósulására utal. A kerettényállás tartalmát meghatározó háttérjogszabályok szabályozzák azon ellenőrzési mechanizmusokat is, amelyek elősegítik a büntetőjogi relevanciával bíró szabálysértések feltárását. A leírtak értelmében megállapítható, hogy a kartellbűncselekmény tényállási elemeinek értelmet kölcsönző háttérrendelkezések tartalma, illetve a vonatkozó joggyakorlat befolyásolja a büntetőjogi felelősségre vonás sikerét, illetve annak gyakorlati jelentőségét, ezért ezek elemző bemutatása elengedhetetlen., ezért górcső alá vettem a közbeszerzés és a koncessziós eljárások szabályait.

A közbeszerzések világához a köztudatban számos, jellemzően a sejtelen stádiumában megrekedt korrupciós legenda kapcsolódik, melyek a várt felelősségre vonás elmaradása miatt gyakran képezik közfelháborodás tárgyát. Kérdés, hogy az esetek többségében a botrányt kavarázó események törvénysértő jellege vonatkozásában a sejtelmet miért nem váltja fel a bizonyosság, illetve bizonyítottság.

A közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogsértések feltárára törekvő hatóságoknak a felderítés folyamán meg kell küzdeni a közbeszerzési eljárásokat jellemző misztikummal, amely elsősorban a közbeszerzési eljárások lebonyolítására vonatkozó szabályok összetettségére, bonyolultságára, ismeretlenségére vezethető vissza.

A fentebb leírtakra tekintettel a továbbiakban megkíséreltem összefoglalni azokat az alapvető közbeszerzési ismereteket, amelyek elsajátítása nélkülözhetetlen a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos bűncselekmények vizsgálatához, majd rátértem azon visszaélések és a gyakorlatban érvényesülő elkövetési jellegzetességek bemutatására, amelyek büntetőeljárás tárgyát képezhetik.

Az említett vizsgálatok eredményét az 5. számú fejezet jelzi. Ismertettem az ajánlatkérő típusára vonatkozó rendelkezéseket, a lehetséges beszerzési tárgyak típusát, a büntetőjogi relevanciával is bíró egybeszámítási szabályokat, valamint a közbeszerzési eljárások egyes fázisairól, és azokkal kapcsolatos munkamenetről összefoglalót készítettem. Kiemeltem továbbá a közbeszerzési eljárások lefolytatása vonatkozásában releváns, versenyvédelmi szempontokat szolgáló garanciális szabályokat.

A 6. fejezetben a koncessziós eljárásokkal kapcsolatos szabályozási anomáliákat tártam fel, hangsúlyozva a kiírás tartalmával, előkészítésével, valamint a pályázatok értékelésével kapcsolatos versenyvédelmi garanciák hiányát. A jelen fejezeten belül megemlített szabályozás anomáliákat esettanulmányok ismertetésével is hangsúlyoztam.

A 7. számú fejezetben rögzített nemzetközi kitekintés keretein belül ismertettem az osztrák és a német kartelljog releváns rendelkezéseit. Megvizsgáltam, hogy a büntetőjogi, illetve a versenyjogi szabályozás viszonya hogyan alakul a vizsgált államok esetében, milyen felderítést elősegítő eszközről rendelkezett vonatkozásukban a jogalkotó, tábbá mik a felelősségre vonás alóli menetsülés feltételei.

III. A kutatás főbb eredményei

A versenyjog engedékenységi politikájának érvényesítése tekintetében komolyabb nehézségeket okozott az engedékenység büntetőjogi és versenyjogi vetületeinek összehangolása, azonban mára ezt is orvosolta a jogalkotó. Mivel a tilalom tárgyát képező magatartás nyereségorientált, egyértelmű, hogy a hatékony számonkérési gyakorlatnak elsősorban kartelltagok anyagi motivációját kell megtörnie, azaz a kartellcselekmények üldözésének sikere tekintetében kulcsfontosságú a GVH bírságolási politikája, amely ugyan most jelentősen megújult, azonban a kartelltagok által is jól ismert bírságmaximalizálásra tekintettel mégsem alkalmas maximális elrettentő erő kiváltására.

A kartellcselekmények elsősorban vállalati érdekeket tükröznek, ezért versenyjog által is tiltott elkövetési magatartások büntetőjogi eszközökkel az érintett természetes személyeken keresztül nem szoríthatók vissza, tekintettel arra, hogy cégérdekeknek megfelelő megállapodás végrehajtására rendelet természetes személyek cserélhetők. A kartellbűncselekmény számonkérésére irányuló büntetőjogi gyakorlat legnagyobb eredménye az lehet, ha az elkövetőknek a versenyjogi bírság mellett a büntetőjogi felelősségre vonás elkerülhetetlenségével is számolni kell. A büntetőjogi szankció nagy összegű bírságok kötelező velejárájaként lenne alkalmas arra, hogy érdemben hozzájáruljon a kartellcselekmények felszámolásához. E cél eléréséhez azonban elengedhetetlen, hogy a büntetőjogi szabályozás harmóniában legyen a kartell-megállapodások felszámolása szempontjából alapvető fontosságú versenyjogi szabályokkal. Az uniós és hazai versenyjog

vonatkozásában ugyan apróbb eltérések megfigyelhetők, azonban ezek nem olyan jelentősek, hogy kartellbűncselekmény számonkérésével kapcsolatos hazai gyakorlatot befolyásolja.

Ami felderítési eszközöket érinti, megállapítható, hogy a kartellmagatartások felderítésének eredményességét jelentősen fellendítené, ha a GVH is jogosult lenne a KR NNI-t megillető bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzés kezdeményezésére. A nyomozó hatóságot megillető egyéb titkos jogosítványok (pl.: fedett nyomozók alkalmazása) szintén elősegíteni a kartelltevékenységek nagyobb arányú felderítését. A KR NNI a GVH-val ellentétben piacfelügyeletet nem lát el, ezért a nyomozó hatóságot megillető imponáló felderítési eszközök a kartellekkel szembeni harc tekintetében vélhetően kihasználatlanok maradnak, a GVH viszont vélhetően az egyre kifinomultabb technikákkal szemben hasznát venné nekik. Ahogy azt már fentebb említettem, a GVH által kiszabható bírság maximumát törölni kellene. A büntetőjogi tényállás által rögzített szabadságvesztés mértéke ugyan nem elrettentő, azonban a versenyjogi számonkérés domináns szerepe miatt ez jelen esetben nem is lehet cél.

A közbeszerzési eljárások megállapítottam, hogy jóllehet a jogalkotó számos garanciális szabállyal igyekszik védeni a verseny tisztaságát, mégis akad számos kiskapu, ami megkönnyíti a visszaélések lebonyolítását. Az említett szabályozási hibák, hiányosságok jelentősen megnehezíthetik a büntetőjogi számonkérést, hiszen az írott, verseny védelmére irányuló eljárási szabályok megsértése támpont lehet a közbeszerzési eljárások tekintetében kevés jártassággal rendelkező nyomozó hatóságnak. Az ajánlatkérők vonatkozásában megállapítható, hogy jellemzően nem segítik elő a versenyjogi visszaélések felderítését, sőt a GVH határozatai alapján megállapítható, hogy sokszor szerves részei, értelmi szerzői a jogsértéseknek. Álláspontom szerint a GVH-nak az ilyen jellegű magatartásokkal szemben a kartellekkel szemben alkalmazott eszközökkel kellene fellépnie.

A koncessziós eljárások vonatkozásában észlelt, hosszasan vázolt, jogesetekkel is szemléltetett szabályozási anomáliák alapján megállapítottam, hogy a koncessziós eljárásokra vonatkozó szabályok –ritka kivételtől eltekintve –alkalmatlanok versenyezettetés során versenyvédelmi funkcióinak ellátására. Nem véletlen, hogy koncessziós eljárások vonatkozásában a GVH sem tárt fel semmilyen jogsértést. Álláspontom szerint a jelenlegi szabályozás mellett a GVH és KR NNI versenyvédelmi törekvései nem vezethetnek eredményre. A szabályozás kidolgozatlanlansága, illetve az eljárások laza dokumentálási rendje

miatt az eljárásban közreműködő személyek esetleges számonkérése komoly nehézségekbe ütközne.

Tekintettel arra, hogy a jogalkotó az engedékenységi politikával kapcsolatos legsúlyosabb anomáliát felszámolta kartelltilalom büntetőjogi vetületeit megfogalmazó kartelltényállás vonatkozásában, megállapítható, hogy büntetőjogi tényállás alkalmas funkciójának betöltésére, már csak a bátrabb, a védett jogi tárgy vonatkozásában felkészültebb jogalkalmazási szándék várat magára.

IV. A szerző által írt publikációk jegyzéke

1. Elvi elszántság, gyakorlati tehetetlenség: a bennfentes kereskedelem elleni küzdelem első másfél évtizede. Magyar Jog 2008/2. szám, karakterek száma: 31.103
2. A kartellfelügyelet „karrierje” a hőskortól napjainkig. „PhD Tanulmányok” című kiadványsorozat 8. kötete, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs 2009, karakterek száma: 50.355
3. „Kartellpolitika” a válságban. Rendészeti Szemle 2009/7-8., karakterek száma: 17.909
4. Kartelljogi „bújócska” hazánkban és az Európai Unióban.: A Széchenyi István Egyetem Regionális és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, a Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kara és a Lifelong Learning Alapítvány által szervezett „Tanulás-tudás-gazdasági sikerek, avagy a tudásmenedzsment szerepe a gazdaság eredményességében” című konferencia (Győr, 2010. április 14.) lektorált tanulmánykötete, karakterek száma: 28.292
5. Össztűz alatt, avagy a kartelltilalom hazai és uniós vetületeinek együttes hatása: Jogelméleti szemle 2010/1. szám <http://jesz.ajk.elte.hu/kaszas41.html>, karakterek száma: 52.339
6. Jogágak harca a magyar kartelltilalom mezején. (2010): A Selye János Egyetem Gazdaságtudományi Kara, a Harsányi János Szakkollégium és a Lifelong Learning Magyarország Alapítvány által szervezett „Szellemi tőke, mint versenyelőny, avagy a tudásmenedzsment szerepe a versenyképességben” című konferencia (Szlovákia, Komárom, 2010. június 19.) lektorált tanulmánykötete, karakterek száma: 106.223
7. „Kartellevolúció” Magyarországon, avagy út a kriminalizáció felé. „PhD Tanulmányok” című kiadványsorozat 9. kötete, Pécs 2010, karakterek száma: 72.562
8. A Legfelsőbb Bíróság döntése az Albacomp Számítástechnikai Rt. és a Synergon Informatikai Rendszereket Tervező és Kivitelező Rt. kartellügyében. A színlelt megállapodás mint versenykorlátozó magatartás. Jogesetek Magyarázata 2010/3. szám, karakterek száma: 27.404
9. Hol könnyebb a zavarosban...?-avagy a kartellhajsza hazai és német vetületei. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények 2010/11. szám, karakterek száma: 44.214
10. A kartellezés felszámolásának nehézségei. Jog és állam 2010/14. szám, karakterek száma: 20.341
11. A kartellezők „jussa” hazánkban és az Európai Unióban. Jogtudományi Közlöny 2010/11. szám, karakterek száma: 40.466
12. Criminal law vs. competition law, or the interaction between branches of law in Hungarian and German cartel law. Studia Iuridica 2011/149. szám, karakterek száma: 48.028

13. „Kartellkarrier” a hazai és az osztrák büntetőjogban. Az állam és jog alapvető értékei I. (Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája által szervezett „Az állam és jog alapvető értékei” című konferencia tanulmánykötete), karakterek száma: 32.939
14. Aki nem lép egyszerre..., avagy az uniós jog hatása a hazai kartellfelderítésre. „PhD Tanulmányok” című kiadványsorozat 10. kötete, Pécs 2010, karakterek száma: 51.244
15. Kartelljogi aktivitás a hazai és a német büntetőjogban. Glossa Iuridica 2011/1. szám, karakterek száma: 20.349
16. A közbeszerzés büntetőjogi vetületei. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények 2011/12. szám, karakterek száma: 45.724
17. A „kartelloffenzíva” buktatói. A PTE-ÁJK által szervezett első doktorandusz konferencia tanulmánykötete, Pécs 2011, karakterek száma: 19.941
18. A közbeszerzési kartelljelenségek a gyakorlatban. Tóth Mihály Professor Úr 60. születésnapja alkalmából készített tanulmánykötet, Pécs 2011, karakterek száma: 25.306
19. The secret of the efficiency of the cartel chase as reflected by the comparison of Hungarian and German cartel law. (2011) Megjelenés alatt: West University of Timisoara kari lapja (Románia), karakterek száma: 35.077
20. Legal Hunt for Cartels in Hungary and the European Union. (2010) Megjelenés alatt: Románia, temesvári tanulmánykötet, karakterek száma: 31.653