

# Az engedékenységi politika és a magánjogi igények kapcsolata

dr. Bán Chrysta  
Bán, S. Szabó & Partners Ügyvédi Iroda

## I. Az engedékenységi politika közjogi aspektusai

### 1. Bevezetés

A fejlett országok versenyjoga hosszú ideje harcol a piaci szereplők jogellenes kartell tevékenysége ellen. A fejlett versenyjogok összetett szabályozással igyekeznek megakadályozni, hogy a gazdasági élet szereplői akár vertikális, akár horizontális kapcsolataikban olyan megállapodásokat hozzanak létre, vagy olyan összehangolt magatartást tanúsítsanak, amely alkalmas a gazdasági verseny akadályozására, korlátozására, vagy torzítására. A versenyjogi szabályozás jogági összehasonlításban talán a legmagasabb összegű bírságtételekkel dolgozik annak érdekében, hogy az kellő elrettentő hatást gyakoroljon a piaci szereplők magatartására, jogsértés esetén pedig a társaság gazdálkodásában is érezhető negatív hatást fejtsen ki. A gyakorlat azonban sajnálatos módon azt mutatja, hogy még a magas bírságok réme sem rettent el a versenytársakat attól, hogy tevékenységüket az árak egyeztetésével, a piacok felosztásával, vagy egy-egy tender-kiírásra beadott ajánlataik feltételeinek egyeztetésével jogellenesen összehangolják. A kartellezés alapjaiban zavarja meg a szabad piaci versenyen alapuló gazdasági viszonyokat és közvetlenül sért olyan védett jogpolitikai értékeket mint a szabad verseny, a komparatív előnyök érvényesülése, az árak alacsonyan tartása, a technikai fejlődés, és számos egyéb közvetlenül a fogyasztók szintjén jelentkező érdek.

A kartellezés elleni harc fontos tényezője hogy a hatóságok hatékonyan fel tudjanak lépni a kartell-tevékenység ellen, ehhez pedig mindenképp el kell érni, hogy a jogellenes magatartásról a hatóságok egyrészt tudomást szerezzenek, másrészt kellő mennyiségű értékelhető bizonyítékot tudjanak felderíteni az elkövetőkkel szemben. A bizonyítottság hiánya a legkézenfekvőbb fegyver a kartell eljárásokban a védekezési stratégia kialakításakor. Természetesen minden résztvevő elemi érdeke, hogy a megállapodásnak vagy egyeztetésnek semmilyen nyoma ne maradjon. Ezért a legkülönbözőbb taktikák alakultak ki az összejátszás elkendőzése érdekében: titkos postafiókok, titkos vagy álcázott találkozók, álnévre nyitott e-mail címek és mobil telefonok, kódolt üzenetek, virágnyelv, stb.. Az ilyen formában feltárt információ még önmagában nem bizonyíték értékű, mert általában a beavatatlan személyek számára megfejthetetlen.

A versenyjogi szabályozásban és jogalkalmazásban nagy előrelépést jelentett annak az elvnek az elfogadása, hogy amennyiben valamelyik kartellező maga hajlandó a hatóságot nyomra vezetni egyrészt magának a kartell tényének a bejelentésével, másrészt a

hatóság számára még nem ismert bizonyítékok átadásával, feltárásával és értelmezésével, akkor kellő szintű együttműködés esetén a hatóság is „engedékeny” lesz és az illető társaság vonatkozásában és a bírság összegét egészében vagy részben elengedi. Engedékenységi politika címén tehát azoknak a szabályoknak és joggyakorlatnak az összességét értjük, amelyet a jogalkotó és/vagy a versenyhatóság annak érdekében alakít ki, hogy a jogellenes kartellezők feladják magukat és társaikat a hatóságnak, átadják a kartellre vonatkozó bizonyítékaikat, annak reményében, hogy ennek fejében a bírság elengedését, vagy összegének csökkentését érik el. Ahhoz, hogy ez a rendszer kellően vonzó, működőképes és igazságos legyen, a piaci szereplőknek bizonyos garanciákat kell látniuk arranézve, hogy mikor, milyen együttműködés esetén, milyen kedvezményekre számíthatnak.

## 2. Nemzetközi kitekintés

Általános érvennyel megállapítható, hogy a fejlett világ csaknem valamennyi országa alkalmazza valamilyen szinten és formában az engedékenység eszközeit. A teljesség igénye nélkül, ide sorolható az Amerikai Egyesült Államok, az Európai Unió és tagállamai, Kanada, Ausztrália, Svájc, Mexikó, Brazília, Izrael, a Dél-afrikai Köztársaság, Dél Korea és Japán.

Egy átfogó nemzetközi összehasonlítása az engedékenységi politika különböző megvalósult rendszereinek meghaladja ennek a rövid írásnak a kereteit.<sup>1</sup> Az intézmény fejlődése és a magyar szabályozás mintájának és alapjainak bemutatásához azonban mégis nélkülözhetetlen néhány külföldi példa megemlézése.

### (a) Amerikai Egyesült Államok

Nemzetközi összehasonlításban<sup>2</sup> az engedékenységi politika a kartellek elleni harc legsikeresebb eszköze. Például az Amerikai Egyesült Államokban az 1997 és 2007 között a több mint 3,8 milliárd dollár összegben kiszabott bírság több mint 90%-ban olyan ügyekben került megállapításra, amelyekben az engedékenységi politika keretében a kartell-résztevők információval segítették a hatóságot.<sup>3</sup> Az amerikai szabályozás fejlődéstörténete jól mutatja, hogy csak az a rendszer lesz hatékony, amely átláthatóan működik, a mentesülések komplex körét érinti (nemcsak a közigazgatási, de a büntetőjogi és magánjogi szankciókat is átfogja és legalábbis mérsékli) és a mentesülésekre a bejelentő a bizonyosság erejével számíthat, azaz előreláthatóan és nem a hatóság mérlegelési jogán alapszik. Az első US Corporate Leniency Programme 1978-ra nyúlik vissza, amely még olyan gyermekbetegségeken szenvedett, hogy 1993-as módosításáig mindössze átlagosan évente egy engedékenységi bejelentés érkezett, amelyek alapján azonban egyetlen nemzetközi szintű kartell felderítésére sem került sor. Az 1993-as

<sup>1</sup> ebben a témában lásd: Leniency Regimes, Jurisdictional comparisons, The European Lawyer Ltd. 2007

<sup>2</sup> az amerikai és európai rendszerek összehasonlítására lásd: *Nicolo Zingales*: European and American Leniency Programmes: Two Models Towards Convergence? The Competition Law Review Volume 5 Issue 1 pp 5-60.

<sup>3</sup> *Scott D. Hammond*, US Department of Justice, Preface to Leniency Regimes, Jurisdictional comparisons, The European Lawyer Ltd. 2007. vii

módosítást követően húszszorosára emelkedett a bejelentések száma és számos nemzetközi kartellre derült fény.<sup>4</sup> Az 1993-ban bevezetett rendszer legnagyobb érdeme, hogy a hatósághoz<sup>5</sup> elsőként befutó bejelentő automatikusan amnesztiában részesül, tehát nem a hatóság mérlegelési jogán alapszik a mentesülés. Az amnesztia kiterjed a bírság-fizetés alóli mentesülésre, a társaság büntetőjogi felelősségére, valamint automatikus amnesztia esetén a társaság valamennyi tisztségviselője, dolgozója és igazgatója is mentesül a büntetőjogi következmények alól. Az automatikus amnesztia természetesen nem feltételek nélküli. Teljes amnesztia (u.n. „A” típusú amnesztia) csak annak a társaságnak adható, amelyik a) elsőként jelenti a kartellt a hatóságnak olyan időpontban, amikor a hatóságnak még nincs tudomása az ügyről; b) azonnal abbahagyja a kartell tevékenységet; c) teljes kooperációt biztosít az eljárás során; d) ahol lehetséges kártalanítja a kartell következtében károsodottakat; e) a bejelentést a társaság mint olyan teszi (és nem egy vezető vagy dolgozó mint egyén); és végül, de nem utolsó sorban, f) nem mentesülhet az a társaság amelyik vezetője volt a kartellnek, vagy egy versenytársat rákényszerített a kartellben való részvételre. A hatóság diszkrecionális döntése alapján részesülhet amnesztiában az első bejelentő, ha a hatóság már eljárást indított az ügyben. Fontos azonban, hogy az amerikai rendszerben kizárólag az első együttműködő jogosult mentesülésre.

Az amerikai rendszerben a második vagy további bejelentők a Corporate Leniency Programme keretében nem jogosultak az amnesztiára, azonban bírságuk és büntetésük csökkenthető az amerikai büntetőjogban egyébként is ismeretes 'plea agreement' keretében, vagy a US Amnesty Plus program keretében. A plea agreement lényege, hogy a bűncselekmény elkövetésének beismerése és bizonyítékok nyújtása esetén a büntetési tételek és a bírság összege jelentősen csökkenthető. A US Amnesty Plus program 1999-es bevezetése óta arra ad lehetőséget, hogy amennyiben a második vagy további kartell bejelentő egy másik, további kartellt a hatóság tudomására hoz és bizonyítékokat is szolgáltat erre vonatkozóan, a második kartell következményei alóli mentesülés mellett az eredeti eljárásban jelentős bírságcsökkentésre számíthat.<sup>6</sup>

A Corporate Leniency Policy mellett 1994-ben bevezetésre került a Leniency Policy for Individuals, amely azon alkalmazottaknak ill. társasági vezetőknek biztosít mentesülést a büntetőjogi következmények alól, akik egyénileg (nem társasági aktus eredményeként) jelentik a hatóságnak a kartellben való közreműködést.

Végül, de nem utolsó sorban meg kell említeni a 2004-es jogszabályi módosításokat, amelyek az amnesztiában részesülők vonatkozásában elrendelték, hogy a polgári jogi kártérítési igények terén az egyébként irányadó háromszoros összeg<sup>7</sup> helyett csak az általuk okozott tényleges kár egyszeres összegét fizessék meg, amennyiben kielégítő

<sup>4</sup> u.o. viii

<sup>5</sup> Antitrust Division, Department of Justice

<sup>6</sup> az amerikai rendszer részletes ismertetését lásd: *Kevin Arquit and Olivier Antoine: United States, Leniency Regimes, Jurisdictional comparisons, The European Lawyer Ltd. 2007, 263-272. o.*

<sup>7</sup> A Clayton Act értelmében (§ 4 Clayton Act, 15 U.S.C. §15) a kartellek eredményeként kárt szenvedettek a kárösszeg háromszorosának megtérítését követelhetik polgári perben

együttműködést tanúsítanak a polgári jogi kártérítési eljárásban.<sup>8</sup> Ennek a szabálynak a bevezetése azért is nagy jelentőségű, mert az Egyesült Államokban lehetséges 'class action' intézménye nagyban megnöveli annak lehetőségét (valószínűségét és az érvényesítendő kárösszeg volumenét) hogy a kartell következtében kárt szenvedett alanyok akár nagy számban is egyetlen eljárás eredményeként kártérítési igénnyel lépjenek fel. A polgári jogi igények érvényesíthetőségét az is nagyban megkönnyíti, hogy az elkövetővel szemben hozott büntető jogi ítélet – még ha az amnesztia következtében a büntető jogi következmények alól mentesít is - az azt követő polgári igényérvényesítési perben *prima facie* bizonyítékként szolgál az elkövetés ténye tekintetében.<sup>9</sup>

2008. november 19-én a Department of Justice, Antitrust Division ún. 'policy paper'-ben foglalta össze az engedékenységi programmal összefüggésben addigra felgyülemlett és a gyakorlatban letisztult kérdések összefoglalóját („Frequently Asked Questions Regarding The Antitrust Division's Leniency Program and Model Leniency Letters”), amely folyamatosan felújításra kerül a gyakorlatban felvetett kérdések tisztázása és az engedékenységi program hatékonyságának elősegítése érdekében.<sup>10</sup>

Az amerikai szabályozás sikere más országokat is arra indított, hogy hasonló rendszerek bevezetésével küzdjenek a kartellek felderítése terén. A leglényegesebb különbség az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Unió rendszerei között, hogy az amerikai eljárásban kizárólag az első bejelentő kap immunitást, a másodikként vagy később érkezők viszont semmilyen mentesülésre vagy kedvezményre nem számíthatnak (kivéve a plea agreement vagy az Amnesty Plus programban való részvétel eseteit). Ezzel szemben az európai rendszerben elfogadott, hogy a második, sőt későbbi bejelentők is részesedhetnek bírságcsökkenésben.

## (b) Európai Unió

i) Az Európai Unió szintjén a szabályozás két különböző körét kell megemlíteni. Az egyik az Európai Bizottság saját jogkörébe tartozó kartell-eljárások (EK-Szerződés 81 cikkelye alapján) esetére a magánál az Európai Bizottságnál kezdeményezett engedékenységi eljárás.<sup>11</sup> Az Európai Bizottság először 1996-ban tette közzé engedékenységi programját 'Commission Notice on the non-imposition or reduction of fines in cartel cases' címmel, melyet 2002-ben és 2006-ban új notice-ok követtek (ez utóbbi: „Leniency Notice”).<sup>12</sup> Az uniós jogban mind a bírság teljes elengedésére, mind pedig csökkentésére lehetőség van, annak függvényében, hogy hányadikként érkezik a

<sup>8</sup> National Cooperative Standard Development Act, Title II: the Antitrust Criminal Penalty Enhancement and Reform Act

<sup>9</sup> § 5(a) Clayton Act, 15 USC s16(a)

<sup>10</sup> *Scott D. Hammond*: Recent Developments Relating to the Antitrust Division's Corporate Leniency Program, The Twenty-Third Annual National Institute on White Collar Crime, March 5, 2009

<sup>11</sup> az uniós és magyar jogfejlődés ismertetéséhez lásd többek között: *Hegymegi-Barakonyi Zoltán*: Az engedékenységi politika és a magánjogi jogérvényesítés viszonya a modern versenyjogban, In: Az európai közösségi és a magyar versenyjog fejlődési irányai, MTA Jogtudományi Intézet, Budapest 2008. szerk.: Vörös Imre, 101-135 o.;

<sup>12</sup> OJ C 207, 18.7.1996; OJ C 45, 19.2.2002; OJ C 298, 8.12.2006

bejelentő a kartellezők közül, az eljárás melyik stádiumban van (van-e már információ vagy bizonyíték a hatóság birtokában), illetve volt-e már rajtaütéses helyszíni vizsgálat az ügyben. A bírság teljes elengedésére az jogosult, aki elsőként szolgáltat olyan információt és bizonyítékokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a Bizottság (i) célzott helyszíni vizsgálatot kezdeményezzen az ügyben, vagy, amennyiben ez már megtörtént, de mégsem áll kellő mennyiségű bizonyíték a Bizottság rendelkezésére (ii) a 81 cikkely megsértését bizonyítani tudja.<sup>13</sup> A 2006-ban kiadott új Leniency Notice<sup>14</sup> értelmében a Bizottság un. 'marker' bejelentéseket is elfogad. Ennek az a lényege, hogy a bejelentéskor nem szükséges valamennyi információt és bizonyítékot egyszerre a hatóság rendelkezésére bocsátani, a kartell tényének, a résztvevők körének, az érintett piacnak, stb. a megnevezése megalapozza a bejelentő számára a bejelentői státuszt a bejelentés időpontjában, feltéve, hogy ezt követően a hatósággal egyeztetett időpontig a bejelentő összegyűjti és beadja valamennyi információt és bizonyítékot, ami a rendelkezésére áll. Ez a rendszer nagyban kitágítja a társaságok bejelentéssel kapcsolatos lehetőségeit, mert időt enged egy belső vizsgálat lefolytatására vagy érdemben való befejezésére, egyidejűleg biztosítva a korai bejelentéshez fűződő előnyöket.

A Bizottság bizonyos keretek között bizonyítékként fogadja el a társaság nevében tett bejelentésben foglaltakat, nevezetesen egy olyan, a bejelentőt képviselő személytől eredő összefoglaló beadványt ('corporate statement'), amelyben a kartell története, megvalósulási módja, a résztvevők személye, a piac ismertetése, a kartell hatása, stb. bemutatásra kerül.<sup>15</sup> Ennek a beadványnak a bizonyítéki értéke azonban megkérdőjeleződhet, ha valamennyi megvádolt kartell-társ tagadja a benne foglaltakat, és nincs más, független bizonyíték, amely a kartell fennállását, illetve a beadványban foglaltakat alátámasztaná vagy megerősítené.<sup>16</sup> A rendszer hatékonyságának növelése érdekében az uniós szabályozás is elfogadja a bejelentés, és a fentiekben említett beadvány szóbeli előterjesztésének lehetőségét. A szóbeli bejelentést a bejelentők sokszor biztonságosabbnak tekintik, mint annak írásos beadását, mivel így valamelyest csökkenthető annak a veszélye, hogy a beadványt egy későbbi polgári jogi perben bizonyítékként lehessen felhasználni a kártérítésért folyamodó felek által. Az engedékenységi politika keretében beadott információkat ugyanis titkosan kell kezelnie a hatóságnak, és azt csak a folyamatban lévő eljárás céljaira használhatja fel, polgári bíróságoknak sem adhatja ki a bejelentő hozzájárulása nélkül, és másik tagállam versenyhatóságának is csak a jogszabályokban megjelölt esetekben és garanciák biztosítása esetén továbbíthatja.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Az uniós engedékenységi szabályok részletesebb ismertetését lásd: Nagy Csongor István: Kartelljogi kézikönyv, A közösségi és a magyar kartelljog joggyakorlata, hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2008. 646-656. o.

<sup>14</sup> Commission Notice on Immunity from fines and reduction of fines in cartel cases, OJ C 298, 8.12.2006

<sup>15</sup> u.o. IV. (31)

<sup>16</sup> JFE Engineering Corp. v. Commission, 2004. id. in: Roberto Grasso: The E.U. Leniency Program and U.S. Civil Discovery Rules: A Fraternal Fight? Michigan Journal of International Law, Vol. 29-565 Spring 2008. 578. o.

<sup>17</sup> Id.: Council Regulation (EC) No. 1/2003., valamint Commission Notice on cooperation within the Network of Competition Authorities, OJ C 101, 27.4.2004

Az Unió rendszerének hatékonyságát csökkenti, hogy miután az Európai Bizottság nem rendelkezik büntetőjogi joghatósággal, ezért ott, ahol a nemzeti jogok nem kellően rendelkeznek a bejelentők büntetlenségéről, a büntetőjogi szankciók elrettentetik a kartellezőt a bejelentés megtételétől.

Az uniós országokban az engedékenységi politika lehetőségeinek kiaknázását nehezíti, hogy az EK Szerződés 81. cikkelyének megsértése esetén bizonyos esetekben mind a tagállamok versenyhatóságai, mind pedig a Bizottság jogosult eljárni. A közöttük lévő viszonylagos munkamegosztást az 1/2003 Rendelet<sup>18</sup> és a Bizottság 'Notice on cooperation within the Network of Competition Authorities'<sup>19</sup> című közleménye körvonalazza, ezen belül azonban a Bizottság esetenként dönt arról, hogy eljár-e az adott ügyben. Ennek következtében egy nemzetközi kartell bejelentőjének nehéz dolga van annak eldöntésekor, hogy mely hatóságoknál indítson engedékenységi eljárást, hogy helyzetét és sorrendiségét mindenhol a lehető legkörülményesebben bebiztosítsa. Ezen a téren némi egyszerűsítést céloz az ECN Model Leniency Programme-ja (lásd alább), amely bevezetése esetén hatékonyan könnyíti meg a különböző államok hatóságai és a Bizottság által is lefolytatható ügyek esetében az engedékenységi beadványok intézését.

### 3. Nemzetközi jogharmonizációs törekvések

#### (a) Európai Competition Network

A másik európai uniós vonal az európai uniós versenyhatóságok által kezdeményezett 'soft harmonization' program, melynek célja olyan modell szabályozás kidolgozása, amelyet a tagállamok jogalkotói és/vagy versenyhatóságai beépítenek saját szabályozásukba, ezáltal biztosítva azt az elvárást, hogy a bejelentők a különböző tagállamokban közel azonos, vagy legalábbis hasonló elbánásban részesüljenek akkor is, ha különböző versenyhatóságok párhuzamosan járnak el az adott ügyben. A European Competition Network 2006 szeptemberében tette közzé az ECN Model Leniency Programme-ot („Model Programme”). A program modell szabályozást ajánl a tagállamoknak az engedékenység bevezetési körére nézve, amely átfogja a horizontális szintű, titkos, megállapodással vagy egyeztetett piaci magatartással megvalósított árkartelleket, piacfelosztásokat, eladási kvóta-megállapodásokat és a versenytárgyalások tisztaságának megsértését, amennyiben azok a piaci verseny korlátozását célozzák. A Programme ajánlást tartalmaz arra is, hogy milyen esetekben ne lehessen engedékenységgel élni, és hogy mely esetekben jogosuljon az első bejelentő teljes immunitásra a bírság alól, illetve hogy ki és milyen feltételekkel részesülhessen bírságcsökkentésben. Emellett olyan eljárási modellek bevezetését is javasolja, mint például a 'summary' bejelentés, amelynek keretében a bejelentő az érintett nemzeti hatóságoknál egy előzetes 'summary' bejelentéssel kérheti engedékenységi elbánás biztosítását a nemzeti hatóságnál, arra az esetre, ha az Európai Bizottságnál tett bejelentés ellenére a Bizottság mégsem indítana eljárást a nemzetközi kartell ügyében. Ezzel a rendszerrel nagymértékben leegyszerűsödik a bejelentők dolga nemzetközi kartellek

<sup>18</sup> Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty

<sup>19</sup> OJ C 101, 27.4.2004

esetén. A nemzeti 'summary' bejelentésekkel ugyanis elérhető, hogy a bejelentő a bejelentés időpontjára biztosítsa helyét a bejelentők sorában a nemzeti hatóságoknál arra az esetre, ha nem a Bizottság, hanem a nemzeti hatóság indít eljárást az adott ügyben. A másik fontos eljárásjogi ajánlás az ún. 'marker' rendszer, amely arra adna lehetőséget, hogy a társaságnál még nem kellően felderített kartellek is bejelenthetőek a különböző versenyhatóságoknál, amely azok befogadása esetén rövid határidőt biztosítanak a társaságnak egy belső vizsgálatra, annak érdekében, hogy az engedékenységi szabályok által megkívánt valamennyi információ és bizonyítékot feltárják és a hatóság rendelkezésére bocsássák.

A Model Programme célját tekintve mind az Európai Unió versenyjoga, mind a nemzeti versenyjogok megsértése esetén alkalmazni kellene a nemzeti szinten bevezetett harmonizált engedékenységi szabályokat. A cél bevallottan nem egy teljesen uniformizált rendszer elérése a tagállamok nemzeti jogában, hanem annak biztosítása, hogy a nemzeti jogok minimálisan az ajánlásban megfogalmazott elvek bevezetésével valósítsák meg saját engedékenységi politikájukat. A közös minimális alapelveken túli kedvezmények biztosítása nem áll ellentétben a Model Programme célkitűzéseivel.

A Model Programme sikere beváltotta a hozzá fűzött reményeket. AZ ECN folyamatosan nyomon követte az egyes joghatóságok által eszközölt jogszabályi változásokat. A 2009. október 1-ig elért eredményeket a Report on Assessment of the State of Convergence („Report”)<sup>20</sup> című ECN kiadvány összegzi. Eszerint, míg 2002-ben csak négy EU tagállam rendelkezett engedékenységi programmal, a Model Programme bevezetésekor már 19, 2008-ra pedig kettő kivételével valamennyi tagállam bevezetett engedékenységi szabályokat.<sup>21</sup> Ennél is fontosabb eredmény, hogy a már meglévő szabályozásokat folyamatosan alakították át annak érdekében, hogy az kövesse a Model Programme-ban lefektetett elveket és egységesítési törekvéseket. Ennek eredményeként a Riport megállapítása szerint az EU tagállamok többségében az engedékenységi program hatóköre, a programból kizártak köre, a marker bejelentések lehetősége és a bejelentés szóbeliségének biztosítása terén a szabályozás jelentős egységesülésen ment keresztül.<sup>22</sup> A Riport összehasonlító elemzését adja az egyes tagállamok eddig elért jogi harmonizációs eredményeinek és az engedékenységi politika nemzeti jogok szabályainak.<sup>23</sup>

#### (b) International Competition Network

A nemzeti szabályozások összehangolásának és a helyi tapasztalatok hasznosításának további fóruma az International Competition Network, amely 2001-es alapítása óta nagy erőfeszítéseket tett a kartellek elleni küzdelem eszköztárának a továbbfejlesztésére. A Network mára több mint 100 versenyhatóságot tömörít. 2006-ban készített

<sup>20</sup> Report on Assessment of the State of Convergence, lásd: [ec.europa.eu/competition/ecn/model\\_leniency\\_programme.pdf](http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_programme.pdf)

<sup>21</sup> Report 6. pont

<sup>22</sup> Report 7. pont

<sup>23</sup> Report 15-62. pontok

összefoglalójuk képet ad a nemzetközileg alkalmazott módszerekről és eszközökről.<sup>24</sup> A leggyakrabban alkalmazott eszközök eszerint:

(i) bejelentési lehetőséget biztosítani nemcsak arra az esetre ha a hatóságnak egyáltalán nincsen tudomása a jogsértésről, hanem akkor is, ha a hatóságnak már tudomása van a kartellről, de még nincsen elegendő bizonyítéka;

(ii) teljes amnesztia biztosítása az első bejelentőnek, míg részleges mentesítés és kedvezmények adása a második illetve további bejelentőknek;

(iii) a teljes (komplett) bejelentés mellett ún. 'marker' bejelentés lehetővé tétele, amelyben csak a kartellel kapcsolatos legfontosabb információk vannak megjelölve, azzal, hogy a hatóság által biztosított rövid időn belül a bejelentő kiegészíti kérelmét és csatolja a rendelkezésére álló bizonyítékokat;

(iv) teljes, jóhiszemű és folyamatos együttműködés megkövetelése a bejelentőtől;

(v) névtelenség biztosítása a bejelentőnek, egészen az eljárás lezárásáig, és az átadott információk és bizonyítékok titkos kezelése;

(vi) a kartellben való részvétel teljes és azonnali beszüntetésének kívánalma, kivéve, ha a vizsgálat sikere érdekében a hatóság a folytatásra felhatalmazza a bejelentőt;

(vii) azoknak a kartelltagoknak a kizárása az engedékenységi program előnyeiből, akik másokat a kartellben való részvételre kényszerítettek, vagy akik a kartell vezetői voltak.

Kisebbségi gyakorissággal, de egyes országokban sikerrel alkalmazott további eszközök:

(i) 'amnesty plus' programok, amelyet azok vehetnek igénybe, akik nem lennének jogosultak az adott eljárásban mentesülésre vagy kedvezményre, de egy másik termék vagy piac vonatkozásában megvalósított kartellezés bejelentése esetén az eredeti eljárás tekintetében is bizonyos részleges mentesülésre számíthatnak;

(ii) 'penalty plus' program, amely fokozott hatósági fellépést és szigorúbb büntetést eredményez azokban az esetekben, amikor egy második kartell bejelentését elmulasztja egy eljárás alá vont társaság, azaz nem él az amnesty plus lehetőséggel;

(iii) a bejelentő mentesülésének feltétele, hogy a polgári jogi károsultak kárát megtérítse.

A nemzetközi tapasztalatok szerint az engedékenységi rendszerek működésének hatékonyságát tovább javíthatják azok a szabályok, amelyek a mentesülést automatikusan

---

<sup>24</sup> Drafting and Implementing an Effective Leniency Program, International Competition Network, Anti-Cartel Enforcement Manual, Subgroup 2: Enforcement Techniques, 2006 April

garantálják és nem a hatóság diszkrecionális döntésétől teszik függővé; amelyek megengedik írásbeli beadvány helyett a kérelem szóbeli előterjesztését valamint az átadott információk titkos és zárt kezelését (pl. annak elkerülésére, hogy egy polgári jogi perben felhasználásra kerülhessenek); elősegítik a hatóságok közötti együttműködést és az engedékenységre hasonló alkalmazását, és minden más eszközzel is a rendszer mind átláthatóbb működését biztosítják.

#### 4. A magyar szabályozás megjelenése

Amint ez más juriszdikciókban is gyakori, az engedékenységi politika első megjelenése Magyarországon nem törvényi szintű szabályozásban öltött testet. A Gazdasági Versenyhivatal elsőként 2003-ban tette lehetővé az engedékenységre „intézményes” alkalmazását, amikor 3/2003. szám alatt elnöki közlemény formájában megjelentette „A kartellek feltárását segítő engedékenységi politika alkalmazása” című közleményét („Közlemény”). Az elnöki közlemény jogi természetét tekintve nem jogforrás, kötelező ereje nincs, elméletileg még a Versenyhivatallal szemben sem kikényszeríthető. A Verseny törvény 36.§ (6) bekezdése alapján a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése érdekében a Versenyhivatal elnöke a Versenytanács elnökével együttesen a Versenyhivatal jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető közleményt adhat ki. Az engedékenységi politika bevezetésére az a jogszabályi rendelkezés adott jogi lehetőséget, hogy a Verseny törvény a 78.§ (3) bekezdése meghatározza, hogy a bírság összegének megállapítása során milyen körülményekre kell tekintettel lennie a hatóságnak, és ez a szakasz a különböző befolyásoló tényezők között említi azt, ha az elkövető az eljárást segítő együttműködő magatartást tanúsít. Továbbá, a 78.§ (8) bekezdése felhatalmazta a Versenyhivatalt, hogy maga alakítsa ki a kartellek felderítése érdekében saját engedékenységi politikáját, amelynek keretében meghatározza, hogy milyen elvek alapján és milyen mértékben kerülhet figyelembe vételre a bírság kiszabásakor az a körülmény, hogy a jogsértő hatékonyan közreműködik a kartell felderítésében és együttműködésével segíti az eljárás lefolytatását. Ezt a jogi lehetőséget a Közlemény tartalommal töltötte meg és felvázolta az engedékenységi politika alapvető elveit és formáit, a bejelentőtől elvárt magatartást, valamint azt, hogy milyen esetekben milyen mértékű bírság elengedésre vagy csökkentésre számíthatnak az elkövetők. A Közlemény hamarosan módosításra került 2006-ban.

A Közlemény, bár jó fogadtatásra talált és hiánypótlónak volt mondható, módosítását követően sem töltötte be a hozzá fűzött reményeket, valószínűleg elsősorban azért, mert ezzel párhuzamosan nem volt kellő szinten biztosított a kartellező bejelentők vezetőinek és alkalmazottainak mentesülése a büntetőjogi felelősségre vonás alól, illetve a kartellel összefüggésben keletkező polgári jogi igényeket érvényesítő kártérítési igénye elleni jogi védelem. A büntető jogi szabályozás meglehetősen szűken és nem is teljesen egyértelműen rendezi a büntetőjogi felelősségre vonás alóli mentesülés eseteit<sup>25</sup>, míg a polgári jogi igények érvényesítését a bejelentővel szemben a Verseny törvény 2009-es

<sup>25</sup> A kartellek büntetőjogi konzekvenciáit a Büntető Törvénykönyv 296/B §-a szabályozza, a versenyjoggal összefüggő gyakorlati alkalmazásáról pedig a Versenyhivatalnak a „Tájékoztató a kartellek feltárását segítő engedékenységi politika alkalmazásáról a GVH elnöke és a GVH Versenytanácsának elnöke által kiadott 3/2003. sz. közleményhez kapcsolódó egyes kérdéseiről” című dokumentum tartalmazza.

módosításáig semmi nem korlátozta. A jogalanyokra az is visszatartó erőt gyakorolhatott, hogy a közlemény formájában kiadott szabályoknak nincsen kötelező ereje, azok betartása jogilag nem kikényszeríthető, tehát az intézmény nem volt kellő garanciákkal körbebástyázva. Még fontosabb körülmény, hogy a közlemény tartalma nem köti a bíróságokat sem, tehát – ahogy erre a Versenytörvény módosításának miniszteri indokolása rámutat - elméletileg a bíróságok a jogorvoslati eljárás során a Versenyhivatalnak az engedékenységi kérdésében hozott döntését felülvizsgálhatták<sup>26</sup>.

## 5. Az újraszabályozásról általában

Az újraszabályozás legnagyobb előnye, hogy az engedékenységi politika sarokszabályait az eddigi közleményi formából törvényi szintre emelte. Az új szabályozás, amely 2009 június 1-jével lépett hatályba, nemcsak formai, hanem tartalmi módosításokat is hozott.<sup>27</sup> Az új szabályozás kialakításánál a jogalkotó figyelemmel volt az Európai Unió 2006-ban kiadott Leniency Notice-ára és az Európai Versenyhálózat (European Competition Network) által kiadott, fentiekben tárgyalt engedékenységi Model Programme-ra is. A Model Programme elsődleges célja az volt, hogy harmonizációs alapot adjon az engedékenységi politika nemzeti szabályozásához. A több államot is érintő kartellek esetében hatékonyabban érhetőek el eredmények a kartellek feltárása terén, ha a kartellben részes jogalanyok a különböző államokban nagyjában-egészében azonos szabályokat találnak az engedékenység terén. Ennek a „soft” harmonizációnak a gyakorlati eredménye az lehet, hogy a tagállamok és versenyhatóságai az engedékenységi politika terén azonos szabályozókat léptetnek életbe, ezzel is szorgalmazva a határokon átnyúló kartellek feltárását. A nemzetközi kartellek hathatósabb feltárásának további eszközeként az új szabályozás beépíti a magyar jogba az Európai Bizottság és az uniós versenyhatóságok közötti együttműködésről szóló közlemény alapelvét, nevezetesen, hogy több juriszdikciót is érintő kartell esetében a Versenyhivatalnál benyújtott u.n. előzetes kérelemmel a kérelmező biztosíthatja helyét az engedékenységet folyamosító rangsorában, arra az esetre, ha az Európai Bizottság mégsem indítana eljárást (lásd bővebben alább).

Az új szabályozás megértését és gyakorlati alkalmazását hivatott segíteni a Versenyhivatal elnökének e tárgykörben kiadott Tájékoztatója („Tájékoztató”)<sup>28</sup>, valamint az ugyancsak a Versenyhivatal által közzétett kérelem űrlap, amely a kérelem formáját, részletes tartalmát és benyújtásának módját tartalmazza.

## 6. Az engedékenység kérelmezésének és gyakorlásának lehetséges formái

Az engedékenységi politika alapvető elve, melyet a Versenytörvény 78/A. § (1) bekezdése határoz meg, az, hogy az eljáró versenytanács mellőzi a bírság kiszabását vagy csökkenti a bírság összegét azzal a vállalkozással szemben, amelyik a jogszabályban

<sup>26</sup> Indokolás a 2009. évi XIV. törvényhez, indokolás a 8.§-hoz

<sup>27</sup> 2009. évi XIV. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról

<sup>28</sup> A Gazdasági Versenyhivatal Elnökének Tájékoztatója a Tpv. 78/A. és 78/B. §-a szerinti engedékenységi szabályok alkalmazásáról

meghatározott módon feltárja a Versenytörvény 11. § vagy az EK-Szerződés 81.§ cikkébe ütköző olyan versenytársak közötti megállapodást vagy összehangolt magatartást, amely közvetlenül vagy közvetve a vételi vagy az eladási árak rögzítésére, a piac felosztására, versenytárgyalási összejátszásra, illetve termelési vagy eladási kvóták meghatározására irányul.

(a) A bírság mellőzése

A bírság mellőzésére az számíthat, aki elsőként nyújt be ilyen irányú kérelmet és olyan bizonyítékot, amely (i) alapot szolgáltat arra, hogy a Versenyhivatal előzetes bírói engedélyt kapjon helyszíni vizsgálat lefolytatásához, feltéve, hogy ilyen bizonyítékokkal a Versenyhivatal még nem rendelkezett a kérelem beadásakor; vagy (ii) amellyel a kartell elkövetése bizonyítható, feltéve, hogy nem futott be ezt megelőzően az (i) pont alatti kérelem a Versenyhivatalhoz.

Fontos kiemelni, hogy az a vállalkozás, amelyik eljár annak érdekében, hogy egy másik vállalkozást a kartellben való részvételre kényszerítsen, nem mentesíthető a bírság alól.

(b) A bírság csökkentése

A bírság csökkentésére abban az esetben kerülhet sor, ha a bírság kiszabása nem mellőzhető, de a kérelmező olyan bizonyítékot szolgáltat a Versenyhivatalnak, amely „jelentős többletértéket” képvisel azokhoz a bizonyítékokhoz képest, amelyek az adott időpontban a Versenyhivatal rendelkezésére állnak. A bírság csökkentésének mértéke az első „befutó” esetében 30-50%, a második megfelelő vállalkozás esetében 20-30%, míg minden további esetben maximum 20%.

(c) Terhelő bizonyíték szolgáltatása

Amennyiben a kérelmező olyan ténnyel kapcsolatos bizonyítékot szolgáltat a Versenyhivatalnak, amely számára még nem ismert, és amely közvetlen jelentőséggel bír a bírság összegének megállapításakor a jogszabály alapján figyelembe veendő körülmények vonatkozásában, akkor a versenytanács ezt a terhelő bizonyítékot a kérelmező vonatkozásában nem fogja figyelembe venni a bírság összegének meghatározásakor.

(d) Előzetes kérelem

Olyan nemzetközi kartell esetében, amikor az Európai Bizottság a versenyhatságok közötti együttműködésről szóló közleménye értelmében különösen alkalmas az eljárás lefolytatására, a kérelmező előzetes kérelmet adhat be a Versenyhivatalhoz, ha az jó helyzetben lehet ahhoz, hogy a közlemény alapján az adott ügyben eljárjon. A kérelem kizárólag a bírság mellőzésére irányulhat. Ilyen esetben a kérelmező biztosítja a beadás időpontjában irányadó „ranghelyét” arra az esetre, ha az Európai Bizottság nem indítana eljárást, de a Versenyhivatal egy későbbi időpontban mégis eljárást indítana. Ilyen esetben a Versenyhivatal felhívja a kérelmezőt kérelme kiegészítésére és valamennyi

bizonyítéka átadására. Amennyiben a kérelmező ennek eleget tesz, az eredeti, azaz előzetes kérelem beadásának időpontjára tekintettel kaphat feltételes mentesítési határozatot.

#### 7. A mentesítés illetve a bírságcsökkentés egyéb feltételei

A fentiekben felsorolt esetekben a kérelmező csak akkor számíthat a bírság elengedésére vagy csökkentésére, ha valamennyi, a jogszabályban meghatározott egyéb feltételnek eleget tesz. A Versenytvörvény 78/A. (6) bekezdése értelmében a kérelmező (a) köteles a kartellben való részvételét azonnal megszüntetni, kivéve azt az esetet, ha egy rajtaütéses helyszíni vizsgálat sikeres elvégzése érdekében a Versenyhivatal határozatában közli, hogy bizonyos mértékű folytatás álláspontja szerint szükséges lehet (pl. a következő kartell-találkozózn való részvétel); és (b) jóhiszeműen, teljes mértékben és folyamatosan együttműködik a hatósággal az eljárás teljes befejezéséig.

Fontos korlátozás, hogy a Versenyhivatal kizárólag a versenytársaknál lefolytatandó helyszíni vizsgálat sikerességének a biztosítása érdekében kezdeményezheti a kartellben való részvétel folytatását, további bizonyítékok megszerzésének az érdekében nem.

A (b) pontban megfogalmazott együttműködési kötelezettség tartalmának megértéséhez nagy segítség, hogy a Tájékoztató felsorolja, hogy milyen magatartást vár el a Versenyhivatal elsődlegesen a kérelmezőtől. Következésképpen a bírság mellőzésének vagy csökkentésének feltétele, hogy a kérelmező:

- (i) megadja a Versenyhivatalnak minden információt és bizonyítékot, amely a birtokában vagy az ellenőrzése alatt van;
- (ii) álljon a Versenyhivatal rendelkezésére és „rögtön” reagáljon minden további információkérésre amely hozzájárulhat a tények feltárásához;
- (iii) tegyen meg mindent annak érdekében, hogy jelenlegi és korábbi vezetői és alkalmazottai meghallgatásra rendelkezésre álljanak;
- (iv) ne semmisítsen meg, ne hamisítson meg vagy ne rejtse el semmilyen bizonyítékot;
- (v) ne tegye közzé a kérelem beadásának tényét vagy tartalmát az előtt, hogy a Versenyhivatal az előzetes álláspontját a feleknek kézbesíti vagy iratbetekintést engedélyezze;
- (vi) a kérelem beadása előtt is tanúsítson jóhiszemű magatartást, például ne semmisítsen meg bizonyítékokat közvetlenül a beadás előtt, vagy ne kössön egyezséget a többi kartellezővel az engedékenységi kérelmek beadása tárgyában.

Az együttműködési kötelezettség számonkérése úgy történik, hogy az engedékenységi kérelem beadásakor, annak megvizsgálása után az eljáró versenytanács – feltéve, hogy a kérelem megfelel a jogszabályi feltételeknek – csak feltételes mentesítési vagy bírságcsökkentési határozatot hoz az adott kérelmező ügyében. Az eljárás befejezése előtt az eljáró versenytanács értékeli a kérelmező magatartását, azaz, hogy maradéktalanul eleget tett-e a fenti feltételeknek. Amennyiben döntése pozitív, az eljárást lezáró határozatában dönt a bírság mellőzése, illetve csökkentése tárgyában.

## 8. Eljárási kérdések és jogorvoslat

Minden érintett társaságnak külön kérelmet kell beadnia, az egymástól független társaságok közös kérelmet nem nyújthatnak be. Ugyanakkor az egy vállalatcsoportba tartozó társaságok közös kérelmet is beadhatnak, ilyen esetben tanácsos, hogy az anyatársaság adja be a kérelmet valamennyi a kartellben részes társaság nevében, szabályos meghatalmazás birtokában. A magyar Gazdasági Versenyhivatalnál előterjesztett kérelem kizárólag a magyar versenyhatóság előtti eljárásban nyújt jogvédelmet, más hatóságok előtt arra nem lehet engedékenységi igényt alapítani.

A kérelmeket szóban, vagy írásban lehet a kérelmező társaság által szabályosan kiállított meghatalmazás kíséretében beadni, a Versenyhivatal által közzétett kérelem űrlap segítségével. Az űrlaphoz valamennyi rendelkezésre álló bizonyítékot mellékelni kell, az idegen nyelvű dokumentumokat magyar fordításban is be kell adni.

A kérelmeket a Versenyhivatal Kartell Irodájánál kell benyújtani, amely azt nyilvántartásba veszi, megvizsgálja, és javaslatával együtt felterjeszti a Versenytanács elé. A feltételes mentesítés vagy bírságcsökkentés, valamint az elutasítás tárgyában az eljáró versenytanács határoz. A mentesítésre beadott kérelem bírságcsökkentési kérelemmé változtatható, amennyiben a mentesítés feltételei az adott kérelmező esetében nem állnak fenn.

A mentesítésre irányuló kérelem mindaddig visszavonható, ameddig a mentesítés tárgyában a feltételes határozatot ki nem adják, vagy el nem utasítják a kérelmet. A bírság csökkentése iránti kérelem nem vonható vissza. Visszavonás, vagy elutasítás esetén a Versenyhivatal valamennyi átadott dokumentumot visszaszolgáltatta a kérelmező részére.

Sem a bírság elengedése vagy csökkentése tárgyában hozott feltételes határozat, sem pedig a kérelmek elutasítása tárgyában hozott határozat ellen nincsen helye jogorvoslatnak.

## 9. Büntetőjogi összefüggések

A kartellek elleni harc jelentős eleme a büntetőjogi szankcionálás, amelynek eredményeként ma már sok országban büntetőjogi szankciókkal (akár börtönbüntetéssel is) sújtják az elkövetőket, egyes helyeken a társaságokat is. A kartellben való részvétel büntető tényállást valósít meg többek között az Amerikai Egyesült Államokban, Kanadában, Japánban, Ausztráliában, Koreában, Brazíliában, Franciaországban, Németországban, Ausztriában, Észtországban, Írországon, Norvégiában és az Egyesült Királyságban<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> *Roberto Grasso: The E.U. Leniency Program and U.S. Civil Discovery Rules: A Fraternal Fight?* Michigan Journal of International Law, Vol. 29:565, Spring, 2008. 570.p.

Magyarországon a Büntető Törvénykönyv 2005. szeptember 1-jétől hatályos módosítása értelmében, „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 tanusít, és ezzel a versenyt korlátozza, büntetett követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”<sup>30</sup>. A 296/B. § (4) bekezdése büntethetőséget megszüntető körülményként szabályozza azt az esetet, ha a bűncselekmény elkövetője a cselekményt, mielőtt az a hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti, és az elkövetés körülményeit feltárja. A törvény szerint hatóságnak minősülnek a verseny- vagy pénzügyi felügyeletet ellátó szervek és a közbeszerzéssel kapcsolatos jogorvoslati eljárást lefolytató szervek is. A szabályozásból egyértelmű, hogy kizárólag az a bejelentő jogosult a büntetőjogi következmények alóli mentesülésre, aki abszolút elsőként jelentkezik bármelyik felsorolt hatóságnál, mégpedig olyan időpontban, amikor egyetlen hatóságnak sincsen semmilyen információja az adott kartellről. Ebből egyrésztől az következik, hogy csak az első bejelentő jogosult mentesülésre, azaz, a bejelentő többi vezetője vagy alkalmazottja, illetve a további bejelentők és azok vezetői és alkalmazottai akkor sem mentesülnek a büntetőjogi konzekvenciák alól, ha a bejelentő társaságot bírságcsökkenésben részesíti a Versenyhivatal. Másrésztől, még az a társaság vagy vezetője sem feltétlenül mentesül a büntetés alól, aki elsőként értesíti a Versenyhivatalt az engedékenységi politika jegyében, mert nem kizárt, hogy más elkövetők más hatóságot már értesítettek. Ennek tényéről a Versenyhivatal nem fog tudni a kérelem beadásakor információt adni a kérelmezőnek, tehát a kérelmező a beadáskor soha nem lehet bizonyos afelől, hogy bejelentésével nem maga idézi-e elő saját büntethetőségét. A helyzetet tovább nehezíti, hogy versenyjogi bejelentés csak a társaság tisztségviselője vagy meghatalmazottja által tehető, ez a bejelentés azonban még elsődlegessége esetén sem fogja „menteni” azokat a vezetőket illetve alkalmazottakat akik részt vettek a kartellezésben, még akkor sem, ha tudnak a bejelentésről és helyeslik azt. Nekik gyakorlatilag a bejelentővel együtt részt kell venniük a bejelentésben ahhoz, hogy a mentesülés hatálya rájuk is kiterjedjen. Ez a fokú bizonytalanság sok tekintetben fontos visszatartó erő lehet a kartellezők oldalán.<sup>31</sup>

Sok visszásságot és nehezen megoldható vezetői és etikai kérdést vet fel az a körülmény is, hogy amikor a kartellezésről tudomást szerző vezetők élnek bejelentéssel a hatóságnál, maguk adják fel azokat az alkalmazottaikat vagy vezető társaikat, akik a kartellezést végezték. Ugyanakkor az információk zömét nyilván azok tudnák szolgáltatni a társaság immunitásának megszerzése érdekében, akik személyükben is érintettek, ugyanakkor az információ átadásával maguk ellen is bizonyítékot szolgáltatnának a bűncselekmény vonatkozásában. Innentől kezdve olyan fokú érdekellentét van a társaság vezetése és a személyükben is érintett alkalmazottak között, ami nehezen feloldható. Hasonló a helyzet, amikor az anyavállalat jön rá arra, például egy belső ellenőrzés során, hogy leányvállalata érintett egy kartellben. A társaság nevében eljáró vagy munkáját jogi

<sup>30</sup> Büntető Törvénykönyv 296/B. §

<sup>31</sup> lásd részletesebben a Versenyhivatal által kiadott “Tájékoztató a kartellek fetárását segítő engedékenységi politika alkalmazásáról a GVH elnöke és a GVH Versenytanácsának elnöke által kiadott 3/2003. számú közleményhez kapcsolódó egyes kérdésekről”

tanáccsal segítő jogásznak minimálisan arra kell törekednie, hogy ilyen esetben az érintett magánszemélyeknek önálló, a bejelentő társaságtól független jogi képvisellete legyen.

A nemzetközi kitekintés megint csak hasznos lehetne egy esetleges jogszabály-módosítás előkészítéséhez. Az Amerikai Egyesült Államokban ahol a kartellezés jogi megítélése elsősorban büntetőjogi megközelítésű, példaértékű mentesülési rendszer segíti az engedékenységi politika eredményességét. A fentiekben röviden összefoglalt „A” típusú immunitásra jogosultság esetében, (ilyenkör maga a társaság él bejelentéssel) a fent felsorolt egyéb feltételek fennállása esetén minden olyan vezető tisztségviselő, igazgató és alkalmazott, aki beismeri tettét és aktívan együttműködik a hatóságokkal a felderítés érdekében, az mentesül a büntetőjogi felelősségre vonás alól. Ezzel egy jelentős érdekellentét kerül jogilag semlegesítésre: nevezetesen amennyiben a társaság vezetősége bejelentéssel él a Department of Justice-nál, azzal nem küldik automatikusan börtönbe munkatársaikat, mivel minden társasági alkalmazott is részesül az amnesztiában, amennyiben együttműködik a hatóságokkal.<sup>32</sup> A gyakorlatban a Department of Justice, diszkrecionális felhatalmazása keretében, többnyire azokban az esetekben is biztosítja a büntethetetlenséget az alkalmazottaknak, ha a bejelentés nem „A”, hanem csak „B” típusú, azaz annál alacsonyabb szintű amnesztiának minősül, sőt, a hatóságnak arra is joga van, hogy az amnesztiát kiterjessze a társaság korábbi vezetőire, igazgatóira és munkavállalóira, amennyiben azok együttműködőek az eljárás során.<sup>33</sup> Amint azt fent jeleztük, az amerikai engedékenységi rendszer mindeddig a leghatékonyabb eredményeket hozta nemzetközi összehasonlításban. Bár a szerző nem büntetőjogász, megkockáztatja azt gondolni, hogy a két jogrendszer számos különbözősége ellenére megfontolás tárgyát képezhetné ennek a sikeres büntetőjogi amnesztia szabályozásnak a behatóbb tanulmányozása annak érdekében, hogy hozzáértő büntetőjogászok feltárják a jelenlegi magyar szabályok esetleges módosításának lehetséges irányait.

## **II. A magánjogi igények érvényesíthetősége és az engedékenység összefüggései**

Az engedékenységi politika gyakorlásának bejelentői oldalon két jelentős visszatartó faktora egyrészt a büntetőjogi szankciók fenyegető ereje, másrészt a kartell eredményeként kárt szenvedő gazdálkodó szervezetek, vagy akár magánszemélyek által indítható ún. „follow-on” kártérítési perek. A versenyjogi jogsértésekkel okozott károk magánjogi, azaz kártérítési összefüggései oly sokrétűek, hogy annak ismertetésére a szerző ennek a tanulmánynak a keretében nem vállalkozhat. Az alábbiakban igyekszünk érintőlegesen említeni ezen összefüggéseket és elsősorban azon kérdésekre koncentrálni, amelyek kifejezetten az engedékenységi szabályozással összefüggésben nyernek nagyobb hangsúlyt.

A kártérítési felelősség összefüggéseit vizsgálva könnyű belátni, hogy – csakúgy mint a büntetőjogi felelősség terén – a bejelentő maga jelenti fel önmagát, maga ismeri el a jogsértés tényét, és maga ad át jelentős mennyiségű információt a kartellel

<sup>32</sup> Michael Lazerwitz, Adam Miller: Cartels & Leniency 2009, chapter on USA 264. o. The International Comparative Legal Guide. Global Legal Group

<sup>33</sup> u.o.

összefüggésben a hatóságnak, olyan információkat, amelyekre a kárt szenvedett jogalanyoknak szüksége lehet egy polgári kártérítési per megindításához.

A magánjogi felelősség és az engedékenység keretében tett hatósági bejelentés összefüggései alapvetően két nagyobb kérdéskör köré csoportosíthatók:

1. a magánjogi felelősség alóli esetleges részleges amnesztia lehetőségei;
2. a bejelentésben és az eljárás során a hatóság számára feltárt információk felhasználhatósága, illetve a hatóság általi átadása egy lehetséges magánjogi perben a felperesek (károsultak) illetve a bíróság számára.

#### 1. A magánjogi felelősség alóli részleges mentesülés dilemmái

Láttuk, hogy az engedékenység eddigi története nemzetközi összehasonlításban is elsődlegesen a közigazgatási jog területén ért el eredményeket: a legtöbb fejlett versenyjoggal rendelkező országa valamilyen formában biztosítja a bejelentő valamilyen szintű és léptékű mentességét a közigazgatási felelősség, azaz a bírság alól. A másik nagy felelősségi terület, a büntetőjog terén is vannak fejlemények azokban az országokban, ahol bizonyos kartell tevékenység bűncselekménynek minősül, ott keresik a bejelentő vonatkozásában a bejelentés büntethetőséget kizáró körülményként történő elismerésének lehetőségét. A kérdés tehát automatikusan adódik: lehet-e, kell-e szabad-e abban az irányban gondolkodni, hogy az engedékenység lehetőségeinek bővítése érdekében a polgári jogi kártérítési felelősség terén is mentességet, vagy valamilyen formában könnyítést élvezzen a bejelentő társaság.

Az engedékenységi politika rövid fenti ismertetése azt sugallja, és az ICN fent összefoglalt, ki is mondott filozófiája az, hogy az az engedékenységi politika lehet sikeres, amely komplexen, valamennyi jogi összefüggésre és lehetséges jogi szankcióra tekintettel, átfogóan kezeli a hatóság előtt tett bejelentés jogkövetkezményeit és a különböző amnesztiák, felmentések, kedvezmények eszközrendszerét. Értelemszerűen nem életszerű elvárás jelentős sikerekben és sok engedékenységi bejelentésben bízni egy olyan szabályozási közegben, ahol a bejelentő bár mentesül a bírság alól, a bejelentéssel beláthatatlan összegű magánjogi kártérítési igényeket indít el önmaga ellen. A 'bejelenteni vagy nem-bejelenteni' dilemmájában, a bejelentő gazdasági 'kockázat-költség-haszon' elemzésében tehát jelentős nyomatékkal bír a kártérítési igényérvényesítés lehetőségének korlátozása iránti igény.<sup>34</sup> Kérdés, hogy hogyan tud ennek az elvárásnak eleget tenni a magánjogi jogalkotás és jogalkalmazás, amely a közigazgatási és büntetőjogi megközelítéstől oly sok tekintetben független és főleg eltérő eszközrendszerrel operál.

Ennek a problémának alapvető gyökere abban rejlik, hogy míg a közigazgatási és büntetőjogi jogviszonyokban az elkövető a közhatalommal, illetve a közhatalom gyakorlására ebben a szakkérdésben kijelölt állami szervvel, hatósággal, bírósággal áll

<sup>34</sup> lásd részletesebben: *Hegymegi-Barakonyi Zoltán*: Az engedékenységi politika és a magánjogi jogérvényesítés viszonya a modern versenyjogban, In: *Az európai közösségi és a magyar versenyjog fejlődési irányai*, MTA Jogtudományi Intézet, Budapest 2008. szerk.: Vörös Imre, 101-135 o.

szemben, a magánjogi szférában jelentkező jogsérelmek alanyai egy mellérendeltségen alapuló viszony keretei között, a magánjogi igények érvényesíthetőségére létrehívott tradicionális jogelvek és szabályok alapján és keretei között maguk jogosultak igényeiket a bíróságok előtt érvényesíteni. Az állam a közjogi szabályrendszer kialakításával vagy a korábbi szabályok módosításával mind a közigazgatás, mind a büntető jogi szankciók terén sokkal könnyebben 'rendelkezik' arról, hogy lemondjon az államot megillető bírság összegéről illetve a bejelentő büntethetőségéről. Ezeken a területeken az amnesztia szabályokkal a társadalom tagjainak közvetlen kárt vagy veszteséget nem okoz. Az egyént pl. a bírság elengedése legfeljebb mint adófizetőt érintheti (egyrésztől a költségvetés bevételétől esik el), mely kapcsolat meglehetősen közvetett és nem is bizonyosan kimutatható, hiszen a bejelentés eredményeként, másrésztől, a többi résztvevő jogellenessége megállapítható és megbírsághozható. Az amnesztia rendelkezések bevezetésekor a közigazgatási és büntető jog terén az állam tehát saját közhatalmi jogosítványával rendelkezik, azokból 'enged' annak az osztársadalmi és egyének szintjén is mérhető pozitív eredmény érdekében, hogy a versenyjogi jogsértések felderíthetőek legyenek és a verseny tisztasága megvalósulhasson. Ennek előnyeit mind a társadalom, mind az egyén, úgy is mint a gazdálkodás alanya (versenytárs, vevő, beruházó) és úgy is mint egyéni fogyasztó élvezzi, annak pozitív haszonélvezője.

Ennél sokkal érzékenyebb és nehezebb kérdés, hogy a jog hogyan kezelje az amnesztia lehetőségét a magánjogi kártérítések terén, hogyan és milyen mértékben avatkozhat be az állam (mint jogalkotó) a magánjogi igények területén. A bejelentési kedv növelése, a versenyjogi jogsértések felderítésének elősegítése mennyiben – ha egyáltalán – jogosítja fel az államot arra, hogy a kártérítés tradicionális jogi szabályaiba beavatkozva kedvezményeket, valamilyenfajta kimentést, vagy amnesztiát biztosítson a bejelentőknek. Ezzel azokat fosztaná meg (vagy korlátozná) kártérítési igényük érvényesítésétől, legalábbis a bejelentő vonatkozásában, akik közvetlen kárvallottjai a jogsértő magatartásnak.

(a) Az Egyesült Államok megoldása

Ezen a téren a zászlóvivő megint csak az Egyesült Államok, ahol az amnesztia jogosultja jelentős kedvezményben részesül és kártérítési felelőssége nagymértékben korlátozott más, a kartellben részes társaihoz képest, illetve azokhoz az esetekhez képest, ahol nem volt engedékenységi bejelentés. Ennek a könnyítésnek illetve korlátozásnak a lényege, hogy a 2004-ben hozott Antitrust Criminal Penalty Enhancement and Reform Act értelmében<sup>35</sup> azon bejelentők kártérítési felelőssége, akik a törvényben megkívánt módon együttműködnek a kártérítési per felperesével, a saját tevékenységükkel okozott tényleges kár megtérítésére korlátozott. Az együttműködés tehát nemcsak a versenyjogi jogsértés felderítése terén a hatósági szakaszban elvárás. A kártérítési felelősség alóli részleges mentesülés érdekében a bejelentőnek gyakorlatilag segítenie kell a károsult felpereseket abban, hogy minden információhoz hozzájussanak annak érdekében, hogy igényüket maradéktalanul érvényesíthessék a perben a bíróság előtt. Ennek keretében a bejelentőnek (alperes) teljes terjedelemben fel kell tárnia az eset körülményeit, át kell adjon minden az ügy és a károk szempontjából releváns dokumentumot, részt kell vennie

<sup>35</sup> Antitrust Criminal Penalty Enhancement and Reform Act of 2004; Section 213.

a felperesek által ésszerűen megkívánt interjúkon és az amerikai peres eljárásban általános, tényfeltárást segítő 'deposition' meghallgatásokon, ahol a tényekről eskü alatt kell vallomást tennie.<sup>36</sup> Ennek a szabályozásnak a 'könnyítés' illetve részleges amnesztia jellege csak annak fényében értelmezhető, hogy egyébként, engedékenységi bejelentés hiányában kartelljogi jogsértés esetében a Clayton Act alapján a kárvallottak teljes káruk háromszorosát követelhetik a kartellben résztvevőktől.<sup>37</sup> A feltételeknek megfelelő bejelentő tehát egyrésztől csak a ténylegesen bekövetkezett kárért (actual damages) felelős, másrészt csak a saját magatartásával összefüggésben keletkezett károkért, harmadrészt az így kalkulált kárösszeg is csak egyszer követelhető. Ez a szabály azzal egészül ki, hogy a bírságelengedésben részesített által fizetendő kár nem haladja meg a jogsértéssel okozott tényleges kárnak azt a részét, amely az általa bonyolított (és a károkozással érintett) áruk és szolgáltatások kereskedelméből érte a károsultat.<sup>38</sup> Az amnesztiában részesülő első bejelentő tehát mentesül a közösen kárt okozókat terhelő egyetemleges kármegfizetési kötelezettség alól.

További fejlemény, hogy a USA Kongresszusa 2010. május 27-én további tíz évvel meghosszabbította az Antitrust Criminal Penalty Enhancement and Reform Act magánjogi könnyítéseinek hatályát, amely egyébként lejárt volna.<sup>39</sup> A kartellben résztvevők felelőssége egyébként egyetemleges, és a versenyjogi jogsértés elkövetése kérdésében a hatóság döntése kötelező a kártérítési ügyben eljáró bíróság számára, tehát az elkövetés tényét, annak jogellenességét, illetve a kartellben részes személyek kilétét nem kell újra bizonyítani, illetve vizsgálni.

Az amerikai példa tehát azt mutatja, hogy a kartelljogi jogsértést szankcionáló közigazgatási-büntetőjogi-magánjogi szabályozás mindhárom területén jelentős kedvezményeket élveznek azok a bejelentők, akik teljes együttműködést vállalnak a hatósággal és a károsultakkal. Ebben a tekintetben elmondható, hogy az amerikai szövetségi jog minden eszközt bevetett a bejelentések vonzóvá tételére.

#### (b) Az Európai Unió

Az Európai Unió a versenyjogi jogsértésekkel okozott károk területén általában azzal az alapvető problémával küzd, hogy a versenyjogi jogsértésekkel összefüggő kártérítések kérdése nem szabályozott az Unió szintjén, és a konkrét magánjogi kártérítési ügyek nem tartoznak sem a Bizottság, sem pedig a közösségi bíróságok hatáskörébe. A kártérítési perek még akkor is nemzeti bíróságok előtt és nemzeti jogok alapján zajlanak, ha a Bizottság járt el a közjogi jogsértés megállapítása és közjogi szankcionálása tárgyában.

<sup>36</sup> u.o.; lásd még: *Ilene Knable Gotts, Joseph Simons, Aidan Synnott: The Private Competition Enforcement Review, Chapter on USA*, 195. o. Law Business Research Ltd. 2009, second edition, szerkesztő: Ilene Knable Gotts

<sup>37</sup> Clayton Act, 15 U.S.C. 15§, 4. szakasz

<sup>38</sup> „... the amount of damages recovered by a claimant from an applicant and cooperating individuals ... shall not exceed that portion of the actual damages sustained by the claimant that is attributable to the commerce done by the applicant in the goods or services affected by the violation (thus shielding organizations that cooperate with the Government from liability for treble damages). Antitrust Criminal Penalty Enhancement and Reform Act of 2004. Section 213.

<sup>39</sup> Obama elnök 2010. június 9-én aláírta a törvényt a meghosszabbításról

Ezzel párhuzamosan elmondható, hogy az antitröszt szabályok megsértésével okozott károk érvényesítése a gyakorlatban Európában sokkal kisebb hangsúlyt kapott mint az Egyesült Államokban, amely természetesen nem elsősorban az összehasonlítás vonatkozásában lényeges, hanem arra hívja fel a figyelmet, hogy a magánjogi jogérvényesítés jogi kereteivel, lehetőségeivel és eszközrendszerével baj van az Unió országaiban.<sup>40</sup> Elsődlegesen tehát közel sem az volt a probléma súlypontja, hogy hogyan legyenek az engedékenységi politika alatti bejelentők megvédve a magánjogi igényérvényesítéstől, hanem az, hogy a magánjogi igényérvényesítés összességében gyerekcipőben járt. Ezért az Unió szervei és munkacsoportjai mindenek előtt a helyzet feltárásával, részletes megoldási javaslatok kidolgozásával és széleskörű nemzetközi egyeztetéssel igyekszik utat mutatni a nemzeti jogok mikénti alakításához és lehetőség szerint harmonizált jogi megoldások eléréséhez.

Ezen a téren jelentős előkészítő aktus volt a 2005 decemberében előterjesztett un. Zöld Könyv<sup>41</sup> („Zöld Könyv”), amely számos a kártérítéssel összefüggő releváns kérdést vetett fel és terjesztett véleményezésre – konkrét megoldási alternatívák kidolgozásával. A munka további lépése volt az ’A Bizottság trösztellenes szabályainak megsértésén alapuló kártérítési keresetekről szóló fehér könyv’<sup>42</sup> („Fehér Könyv”). Ezeknek az összetett dokumentumoknak az ismertetésére ez a tanulmány nem vállalkozhat, tekintve, hogy a megvitatásra vagy bevezetésre javasolt szabályok túlnyomó többsége an antitröszt szabályok megsértéséből eredő kártérítés általános kérdéseivel foglalkozik. Ezért az alábbiakban arra koncentrálnak, ami ezekből a dokumentumokból és a bennük foglalt javaslatokból a kártérítés és az engedékenység összefüggéseit célozza.

A fentiekben az Egyesült Államok szövetségi szabályait vizsgálva azt láttuk, hogy a magánjogi igények terén a részleges amnesztiát biztosító rendelkezések ahhoz a nagyon speciális alap-szabályozáshoz képest jelentenek kedvezményt, amely egyébként a károk teljes összegének háromszoros megtérítését írják elő. Azt is mondhatnánk, hogy ’könnyű’ ebből a szabályozásból elmozdulni és látványos kedvezményeket adni, anélkül, hogy ezzel a károsultakat teljesen megfosztanak a tényleges káruk iránti igényüktől.

i) Az európai kontinentális jogrendszerek kártérítési joga általában a tényleges kár és az elmaradt haszon megtérítését rendelik, és nem, vagy csak nagyon ritkán tesznek lehetővé illetve rendelnek el az amerikaihoz hasonlítható büntető kártérítést (’punitive damages’) vagy a károsult által elszenvedett kár összegét meghaladó, un. ’elrettentő’ mértékű (’exemplary awards’).<sup>43</sup> Néhány tagállam ugyan rendelkezik ilyen lehetőséggel jogszabályi szinten, így például Cyprus, Anglia és Írország, ezen jogszabályok gyakorlati

<sup>40</sup> Bernd Meyring: The Private Enforcement Review, European Union 66. o. Law Business Research Ltd. 2009. second edition

<sup>41</sup> Az EK antitröszt szabályainak megsértésére épülő kártérítési keresetekről, 19.12.2005 COM(2005) 672, végleges

<sup>42</sup> 2.4.2008 COM(2008) 165 végleges

<sup>43</sup> a többszörös vagy büntető kártérítések elemzését lásd részletesen: Dr. Ruszthiné dr. Juhász Dorina: A versenyjogsértések szankciórendszere és a többszörös kártérítés. In: Versenyjogi jogsértések esetén érvényesíthető magánjogi igények, hvgorac Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2008.

alkalmazása ritkának mondható.<sup>44</sup> Erre tekintettel nagyon nehéz kiindulóponttal kell megküzdenie a Bizottságnak és a nemzeti jogalkotóknak egyaránt, amikor annak lehetőségét vizsgálják, hogy mi módon lehetne az engedékenységi politika életképességét növelni azáltal, hogy a magánjogi jogérvényesítés terén is valamilyen kedvezmény, mentesség, vagy részeleges amnesztia tegye a bejelentő felelősségét némiképp korlátozottá. Nyilvánvaló, hogy mivel a közigazgatási és polgári jogi igények olymértékben eltérőek és eltérő érdekeket védenek, nem könnyű összeegyeztetni a kartellek felderítéséhez fűződő érdekeket és az ezt honoráló mentesülési lehetőséget azoknak a személyeknek a gazdasági érdekeivel, akik a kartell eredményeként kárt szenvedtek. Valószínűleg méltánytalan lenne a kárt szenvedett jogalanyokkal szemben egy olyan szabályozás, amely a mentesülés lehetőségét kiterjeszti a polgári jogi igények területére is.

Ezzel összefüggésben nagyon érdekes, hogy első nekifutásban a Bizottság a Zöld Könyv elkészítésekor felvetette olyan szabályok esetleges kialakítását, melyek szerint horizontális kartellek esetében elkövetett jogsértéseknél az eljáró bíróságok automatikusan, feltételhez kötötten, vagy esetleg saját belátásuk szerint a kártérítés összegét megkétszerezéék.<sup>45</sup> Ennek a koncepciónak az áttörése reálisan felvethette volna annak lehetőségét, hogy az engedékenységi bejelentéssel élő társaság felelőssége az egyszeri kárösszeg megtérítésére korlátozódjon. Ennek lehetősége konkrétan is megtárgyalásra került a Zöld Könyv javaslataira beérkezett észrevételek munkadokumentumában.<sup>46</sup> A Zöld Könyvnek ez a felvetése azonban nem került bele a Fehér Könyv javaslatai közé. A káron szerzés illetve a jogalap nélküli gazdagodás réme megakadályozta a tradicionális kontinentális jogi gondolkodás áttörését. A Fehér Könyv a kártérítés összetevőinek kérdésében úgy foglalt állást, hogy a károsultaknak az elszenvedett kár tényleges értékéért teljes ellentételezésben kell részesülniük, amely magában foglalja a versenyellenes árnövelésből adódó tényleges kárt, az eladások csökkenéséből származó elmaradt hasznot és végezetül a károsultak kamatot is követelhetnek.<sup>47</sup>

ii) Az engedékenységet folyamosodók kártérítési felelőssége kapcsán a Fehér Könyv azt a javaslatot teszi, hogy tegyék további megfontolás tárgyává annak lehetőségét, hogy az engedékenységben részesített kártérítési felelősségét korlátozzák a közvetlen és közvetett szerződéses partnerei által beterveztett kárigényekre.<sup>48</sup> A Fehér Könyv javaslata tehát nem a kár fajtáinak vagy mértékének csökkentésével operál, hanem a károsultak körét javasolja korlátozni az engedékenységben részesített bejelentők esetében. Ez praktikus azt jelenti, hogy kizárólag azok kaphatnának kártérítést az engedékenységben részesülő bejelentőtől, akik közvetlenül tőle, vagy a vele közvetlenül szerződő féltől vásároltak. Ez kizárná, egyrésztől hogy a kartell más tagjaitól közvetve vagy közvetetten vásárlók vele szemben fellépjenek, másrésztől, hogy a szerződéses

<sup>44</sup> Bernd Meyring: The Private Enforcement Review, European Union 66. o. Law Business Research Ltd. 2009. second edition

<sup>45</sup> Zöld Könyv 2.3 pont

<sup>46</sup> Commission staff working paper on EC antitrust damages actions X. fejezet 284. pont

<sup>47</sup> Fehér Könyv 2.5 pont.

<sup>48</sup> Fehér Könyv 2.9 pont. Megjegyezzük, hogy a Fehér Könyv hivatalos magyar fordítása olyan léptékben pontatlan, értelmetlen és félrevezető, hogy a White Paper angol szövegén alapul a fenti megállapítás.

lánban nem szereplő alanyok követeljenek tőle kártérítést.<sup>49</sup> A Fehér Könyv megfogalmazásában meglehetősen bizonytalan, a 'soft' jogalkotás formáján túl is, mondhatni még enyhébb ez a felvetés, nem foglal állást ennek szükségessége mellett, hanem csak további megfontolásra ajánlja azt.

Mindazonáltal ez a felvetés valóban továbbgondolásra lenne érdemes, mert egyes esetekben nagymértékben korlátozhatná a bejelentő kártérítési felelősségének egyszerűségét, az valószínűleg jobban közelítene az előre látható károk köréhez. Ez a korlátozás és az előreláthatóság kalkulálhatóvá tenné az engedékenységi bejelentés anyagi kockázatát. A sikeres bejelentő tehát valószínűsíthetően az esetek többségében jelentős kedvezményhez jutna mind az anyagi felelősség terjedelme, mind annak beláthatósága terén, anélkül, hogy ez a károsultakat hátrányosan érintené. A Bizottság által ajánlott esetleges 'továbbgondolás' során olyan jelentős kérdésekben kell majd állást foglalni, hogy ez a korlátozás hogyan egyeztethető össze azzal, hogy a tagállamokban tipikusan a károkozók egyetemlegesen felelnek a károsultak felé a közösen okozott kárért, ezt követően pedig a legtöbb esetben egymás között felróhatóságuk arányában oszlik meg a kárviselés. Ezeket a szabályokat nem könnyű összeegyeztetni a fenti korlátozás lehetőségével. Egyrésztől nem világos, hogy a károkozók egymás közötti viszonyában hogyan lehet összeegyeztetni a javasolt korlátozást azzal, hogy egymás között a kár felróhatóságuk arányában oszlik meg. Úgy tűnik, hogy a két szabályt nem lehet egymással összeegyeztetni és a javasolt korlátozás bevezetése esetén nagy valószínűséggel csak akkor lenne funkcióképes, ha az áttörné a többek közös károkozása esetén ezideig alkalmazott klasszikus felelősségi kármegosztást. Másrésztől úgy tűnik, hogy amennyiben a javasolt korlátozás a károkozók egyetemleges felelősségével párhuzamosan érvényesülne, végül is csak akkor jelentene kedvezményt a bejelentőnek az új szabály, ha a károkozók egymás között el tudnak számolni és a bejelentő másokért való helytállása esetén be tudná szedni az esetlegesen kifizetett kártérítést. Erre tekintettel úgy véljük, hogy a felvetett korlátozás – mely egyébként igen hasonlatos az amerikai megoldáshoz – csak akkor lenne funkcióképes és hatékony, ha az egyetemleges felelősség áttörésével együtt kerülne bevezetésre, azaz, a bírságelengedésben részesülő mentesülne az egyetemleges helytállás alól (szemben a többi elkövetővel).

iii) A bírságmentességben részesített bejelentők kedvezményeit erősítő lehetőségként ténylegesen fel is merült és jelentős támogatást kapott a Fehér Könyv előkészítése során<sup>50</sup> annak lehetősége, hogy a sikeres bejelentő mentesüljön a többi károkozóval fennálló, a nemzeti jogokban általánosan elfogadott egyetemleges kártérítési kötelezettség alól. Bár ennek a javaslatnak több támogatója is volt,<sup>51</sup> végül is erős kritikát váltott ki. Ezek röviden így összegezhetőek: (a) ez nem lenne összhangban a Fehér Könyv 'teljes kompenzációt' szorgalmazó elveivel; (b) az engedékenység önmagában nem elegendő indok arra, hogy a közjogi jogérvényesítés oltárán feláldozzanak egy olyan alapvető jogelvet amely tradicionálisan megtalálható a tagállamok magánjogi rendszereiben; (c) messze túlmutat a Fehér Könyv eredendő célján és túlságosan átnyúlik a magánjogi jogérvényesítés talajára és csorbítja a károsultak érdekeit; (d) indokolatlan a magánjog

<sup>49</sup> Commission staff working paper on EC antitrust damages actions X. fejezet 314. pont

<sup>50</sup> Commission staff working paper on EC antitrust damages actions X. fejezet 3. 289-293. pontok

<sup>51</sup> u.o. 292. pont; OFT Recommendations, Private Actions in Competition Law (November 2007)

terén is ilyen léptékű kedvezményeket adni a bejelentőnek, hiszen a közjogi szférában jelentős amnesztiában részesül; (e) bizonyos esetekben akár hátrányos eredménye is lehet a bejelentőre nézve.<sup>52</sup>

Az ellenérvek kerültek túlsúlyba, olyan mértékig, hogy az Európai Parlament 2009. március 26-i ülésén elfogadott állásfoglalásában<sup>53</sup> kifejezetten elvetett az egyetemleges felelősség alóli 'teljes' mentesülés lehetőségét. A dokumentum a Fehér Könyv engedékenységgel kapcsolatos javaslatai vonatkozásában kifejtette, hogy a 'koronatanú' program elősegíti a polgári peres úton történő jogérvényesítést, ezért a Parlament 'követeli' a kritériumok kidolgozását a koronatanú program vonzerejének fenntartása érdekében. Ugyanakkor „hangsúlyozza, hogy a koronatanú program fontossága ellenére a koronatanúnak a polgári jogi egyetemleges felelősség alóli teljes felmentése a rendszerrel ellentétes és az EK versenyjogi jogsértések egyes áldozatait megkárosító jellege miatt határozottan elutasítják”<sup>54</sup>.

(c) A magyar megoldás

A polgári jogi igényérvényesítéssel szemben egészen a Versenytörvény 2009-es módosításáig semmilyen védelem nem illette azokat, akik engedékenységi kérelemmel fordultak a Versenyhivatalhoz, még abban az esetben sem, ha kérelmük eredményeként mentesültek a közigazgatási szankciók alól. A 2009-es novella elsődleges célja az engedékenységi politika szabályainak törvényi szintre emelése volt, és egyúttal modernizációja is, melynek keretében figyelembe vették az addigi tapasztalatokat és a fentiekben ismertetett nemzetközi fejleményeket is. Ennek részeként került előtérbe annak az igénye is, hogy a magánjogi igényérvényesítés terén is valamilyen könnyítésben részesüljenek a bejelentők. A fentiekben felsorolt lehetőségek nem igazán adhattak támpontot a magyar jogalkotónak a szabályozás mikéntje vonatkozásában. A nemzetközi összehasonlítás azt mutatja, hogy a magánjog területén a bejelentőnek szánt könnyítések terén nem alakult ki egységes álláspont és egyelőre nem is látszanak közelíteni egymáshoz az amerikai és az európai megközelítések. Míg az Egyesült Államokban a sikeres bejelentő együttműködése esetén mentesül mind a háromszoros kártérítés alól, mind a nem tényleges károk megfizetése alól és az egyetemleges felelősség terhe alól is, addig az Európai Unió fórumai előtt folyó munkában ezek a lehetőségek mind elbuktak. A Fehér Könyvben elővezetett javaslat pedig (a károsultak körének korlátozása) olymértékben kidolgozatlan, hogy nem képezhetette komolyabb jogalkotási munka alapját.

Mindezek fényében az előrelépés a nemzeti jogokban nem egyszerű, mert a Bizottság előtt végzett munka eredményei azt az önkéntes körvonalazták, hogy mely megoldások nem preferáltak az uniós harmonizáció keretében. Mind a Bizottság, mind a Parlament a károsultak teljes kompenzációja mellett foglalt állást, elvetették a többszörös kártérítés bevezetésének lehetőségét, melynek eredményeként nincs hová visszalépni Európában

<sup>52</sup> Bernd Meyring: The Private Enforcement Review, European Union 68.o. Law Business Research Ltd. 2009. second edition

<sup>53</sup> Az Európai Parlament 2009. március 26-i állásfoglalása az EK trösztellenes szabályainak megsértésén alapuló kártérítési keresetokról (2008/2154(INI)) 21. pont

<sup>54</sup> u.o.

anélkül, hogy a károsultakat hátrány érné. Mindezekon felül az Európai Parlament kifejezetten elzárkózott attól a lehetőségtől, hogy a sikeres bejelentőt 'teljesen' mentesítsék a kartelltagokat terhelő egyetemleges felelősség alól. Milyen mozgástere marad tehát egy, a 'soft' jogharmonizációt követő tagállamnak?

Előjáróban, nagyon röviden és felületesen összefoglalva, a magyar kártérítési jog nagyban követi az európai megoldásokat, és azt a kívánalmat, amelyet a Fehér Könyv elővezet, amennyiben, káresemény esetén a károsult teljes kárának reparációját, többes károkozás esetén pedig a károkozók egyetemleges felelősségét írja elő. A Ptk. 355. § értelmében a kárért felelős személy köteles a károsult vagyoni és nem vagyoni kárát megtéríteni (amennyiben az eredeti állapot helyreállítása nem lehetséges, vagy nem kívánt). Kártérítés címén a károkozó körülmény folytán a károsult vagyonaiban beálló értékcsökkenést és az elmaradt vagyon előnyt, továbbá azt a kárpótlást vagy költséget kell megtéríteni, amely a károsultat ért vagyoni és nem vagyoni hátrány csökkentéséhez vagy kiküszöböléséhez szükséges. A Ptk. 344. § (1) bekezdése szerint „Ha többen közösen okoznak kárt, felelőségük a károsulttal szemben egyetemleges, egymással szemben pedig magatartásuk felróhatósága arányában oszlik meg.” A (2) bekezdés szerint, amennyiben a felelőség aránya nem határozható meg, a kár a károkozók között egyenlő arányban oszlik meg.

A Versenytörvény novellája értelmében „Az, akivel szemben a 78/A. § alapján a bírság kiszabása mellőzésre került, e törvény 11. §-ában, illetve az EK-Szerződés 81. cikkébe ütköző magatartásával okozott kár megtérítését megtagadhatja mindaddig, ameddig a követelés az ugyanazon jogsértésért felelős másik károkozótól behajtható. E szabály a károkozók együttes perlését nem gátolja. A bírságmellőzésben részesült károkozó felelőssége érvényesítése iránt indított pert a Gazdasági Versenyhivatal jogsértést megállapító határozatának felülvizsgálatára indított közigazgatási per jogerős befejezéséig fel kell függeszteni.”<sup>55</sup> Ez a szabály csak azokban az ügyekben kerül először alkalmazásra, amelyekben a károkozó magatartást 2009. június 1-jét követően tanusították.<sup>56</sup>

A fenti szabályt elemeire bontva:

- a Versenytörvény vagy az EK-Szerződés kartellszabályainak megsértése esetén,
- az a kartelltag, aki engedékenységi bejelentéssel élt,
- mégpedig az eljárás azon szakaszában és olyan sikerrel, hogy a bírság alól a Versenytanács teljes mértékben mentesítette,
- a kár 'megtérítését' mindaddig megtagadhatja, ameddig az az 'ugyanazon jogsértésért felelős' másik károkozótól behajtható, és ennek elősegítésére
- a vele szemben indult kártérítési pert mindaddig fel kell függeszteni, amíg a kartellársak által a versenyhivatali határozat felülvizsgálatára indított per jogerősen be nem fejeződik,
- de mindez a károkozók együttes perlését nem gátolja.

<sup>55</sup> Versenytörvény 88/D. §

<sup>56</sup> 2009. évi XIV törvény 17.§ (7)

A törvényhely indokolása szerint a jogalkotó ezzel a szabállyal igyekszik enyhíteni az engedékenységgel élők helyzetét, figyelembe véve, hogy míg az engedékenység intézménye világszerte az egyik legfontosabb eszköze a kartellek felderítésének, addig az „engedékenységes ügyek” száma Magyarországon elenyésző.<sup>57</sup>

Mire és mikor is jogosult tehát a magánjogi kártérítési igények terén az engedékenységi bejelentő?

i) Akivel szemben a 78/A.§ alapján a bírság kiszabása mellőzésre került...

Ami egyértelmű az új szabályból, az mindenképpen az, hogy mind a Versenytörvény, mind az EK-Szerződés kartellszabályai megsértésének esetén alkalmazható, de kizárólag a Gazdasági Versenyhivatal eljárása esetén, és kizárólag azon bejelentő javára szolgál, aki a bírság teljes elengedésében részesült. A Bizottság által hozott határozatokkal kapcsolatos kártérítési ügyekre tehát nem vonatkozik a rendelkezés.

ii) ...a magatartásával okozott kár megtérítését megtagadhatja....

Első ránézésre úgy tűnik, az új szabály pusztán azt szolgálja, hogy a sikeres bejelentő sortartási kifogással élhet a károsultakkal szemben a megítélt kár tényleges megfizetése tárgyában, azzal is csak időlegesen. Azaz, mindaddig, amíg a kár más kartelltagoktól behajtható, addig a bírságelengedésben részesült bejelentő a károsultak felé nem kell megtérítse a kárt, azaz nem kell fizessen. Az új szabály tehát azt szolgálja, hogy a bírságelengedésben részesülőnek nem kell kartelltársai helyett is akár a teljes kár összegét megfizetnie a károsultak felé, amíg az mástól behajtható. A szabály azt is magában rejti, hogy első körben még a saját magatartásával okozott kárt sem kell megfizetnie a károsultak felé, mindaddig, ameddig az a többi károkozótól behajtható. Amennyiben ez az új jogszabályhely célja és helyes értelmezése, az azt jelenti, hogy a könnyítés a bírságelengedésben részesült bejelentőnek sem a polgári jogi felelősségét nem érinti, sem pedig az egyetemleges felelősség alól alapjaiban nem mentesíti. Amennyiben a kár a többi kartelltagtól nem hajtható be, akkor akár a teljes kár megfizetése követelhető tőle. Ha pedig a többiek fizettek a károsultaknak, akkor a Polgári Törvénykönyv általános kártérítési szabályai szerint fordulhatnak ellene a közös károkozás szabályai szerint, amelynek értelmében a kár a többes károkozók között felróhatóságuk arányában, ennek megállapíthatatlansága esetén pedig egyenlő arányban oszlik meg közöttük. Feltéve persze, hogy a kár még másoktól behajtható, mert ha nem, a bírságelengedésben részesülő akár a teljes kár megtérítésére is kötelezhető, akár a saját felróható magatartását is meghaladó mértékben. Ha ez a helyes értelmezés<sup>58</sup>, akkor valóban nem beszélhetünk másról, mint egy sortartási kifogásról, amely azonban nem is valós illetve érdemi, mert csak időlegesen, és csak a károsultakkal szemben mentesít a kár megfizetése alól. Dr. Nagy Csongor István úgy érvel, hogy ez a felelősség „a többi kartelltag felelősségéhez képest mögöttessé válik, hasonlóan az egyszerű vagy sortartásos

<sup>57</sup> 2009. évi XIV. törvény indokolása a 14.§-hoz

<sup>58</sup> Ezt fogadja el helyes értelmezésként *Nagy Csongor István: Kártérítési felelősség kartelljogsértések esetén: gondolatok a Tpv. új szabályai kapcsán. Magyar Jog 2009. szeptember. 517. o.*

kezességhez”.<sup>59</sup> Ha úgy értelmezzük, hogy a novella szabályozása nem érinti a kartelltagok egymás közötti felelősségét, akkor annak az az eredménye, hogy a kartelltagok követelhetik a bírságelengedésben részesülőtől az általuk a károsultaknak kifizetett összegből a ráeső összeget. Végül is Dr. Nagy Csongor ezt az értelmezést tartja helyesnek.<sup>60</sup> Ha ez a helyes értelmezés, akkor viszont a novellában megfogalmazott korlátozás ebben a tekintetben nem hasonlítható a sortartásos vagy egyszerű kezes felelősségéhez, mert az egyszerű kezes szemben utólag nem léphet fel az eredeti kötelezett, az egyszerű kezes felelőssége mindig mögöttes, és megszűnik, amennyiben a követelés az eredeti kötelezettől behajtható. A bírságelengedésben részesült bejelentő ugyanakkor ebben az értelmezésben végül is mindenképpen helyt kell álljon a kár azon részéért, amely a kármegosztás szabályai szerint rá esik.<sup>61</sup>

Van azonban az új jogszabályhelynek egy másik olvasata is. Az nevezetesen, hogy ameddig a többi károkozótól behajtható a kár összege, addig a bírságelengedésben részesített egyáltalán nem felel, azaz vele szemben nem léphetnek fel a többi kartelltagok megtérítési igénnyel. Ez az olvasat mindenek előtt abból ered, hogy a novella szövege a kár ’megtérítése’ megtagadásáról beszél. A kár ’megtérítése’ mint jogi fogalom a Ptk. szóhasználatával esik egybe, pontosan a Ptk. 339. §-ának szabályával, amely a kártérítési felelősség megalapozásának a szabálya. „Aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt ’megtéríteni’”. Egyszerűen fogalmazva, a magyar jogban a kárfelelősség megalapozásának szava a ’megtéríteni’ kifejezés. Ebből következően, ha egy szabály azt mondja ki, hogy a károkozó megtagadhatja a kár ’megtérítését’, az a szó szoros értelmében helyesen azt kellene jelentse, hogy az ott írt körülmények fennállása esetén nem áll fenn kárfelelősség, a károkozó sikerrel hivatkozhat helytállási felelőssége hiányára. Ez a jelen esetben azt jelentené, hogy mindaddig, amíg a többi károkozótól a kár behajtható, addig a bírságelengedésben részesített egyáltalán nem felel, sem a károsultak felé, sem pedig a többi károkozó felé, tehát a kárt kifizető károkozók nem léphetnének fel vele szemben megtérítési igénnyel. A megfogalmazás, illetve annak értelmezése tehát egyáltalán nem lényegtelen különbséget jelent a felelősség tekintetében. Annak lehetősége, hogy a novella korlátozása nemcsak a károsultakkal szemben értelmezhető, hanem a többi károkozó viszonylatában is, abból a szóhasználatból is levezethető, hogy a bírságelengedésben részesülő mindaddig megtagadhatja a megtérítést, „ameddig ..(az)... másik károkozótól behajtható”. Ugyanezt a problémát veti fel Nagy Csongor István is aki azonban arra jut, hogy a jogalkotói szándék egyértelműen nem erre irányult<sup>62</sup>, tekintve, hogy a novella egyértelműen kimondja, hogy „E szabály a károkozók együttes perlését nem gátolja.”

Megítélésünk szerint a jogalkotó szándéka sajnálatos módon nem vezethető le sem az együttes perlési szabályból, sem pedig a novella indokolásából. Az együttes perlés lehetőségének megadása ugyanis nyilvánvalóan ahhoz is szükséges, hogy a többi károkozótól történő behajthatatlanság esetén fel tudjanak lépni a bírságelengedésben

<sup>59</sup> u.o.

<sup>60</sup> u.o. 37. lábjegyzet

<sup>61</sup> Ptk. 344.§

<sup>62</sup> Nagy Csongor István: Kártérítési felelősség kartelljogsértések esetén: gondolatok a Tpv. új szabályai kapcsán. Magyar Jog 2009. szeptember. 37. sz. lábjegyzet 519. o.

részesülttel szemben. Akkor ugyanis, amikor a polgári perek elindulnak, nem lehet előre látni, hogy mire a jogerős ítéletet végre kívánják hajtani, addigra az kitől lesz ténylegesen 'behajtható'. Pergazdaságossági okokból nem lenne ésszerű, sem pedig az elévülési szabályok e téren egyébként is kínosan nehéz értelmezése mellett nem lenne logikus, hogy ne lehessen együttesen perelni a bírságelengedésben részesülőt a többi károkozóval. Elvégre, az ő felelőssége feltételesen fennáll. Abból a pusztán tényből tehát, hogy perelhető (a károsultak által), nem következik, hogy erre tekintettel minden esetben megtérítési kötelezettséggel tartozik a többi károkozóval szemben.

Ez az értelmezés nem csupán légből kapott, hiszen a jogirodalomban felmerült annak lehetősége, hogy a bírságelengedésben részesítettnek csak olyan mögöttes felelőssége legyen, amelynek eredményeként a kartelltársak nem léphetnek fel vele szemben regressz igényekkel.<sup>63</sup>

Az értelmezés során leginkább talán arra lehetne hagyatkozni, hogy, amint azt a nemzetközi összehasonlításban láttuk, egyik vizsgált megközelítés sem eredményezte a sikeres engedékenységi bejelentő számára a magánjogi felelősség alóli ilyen léptékű mentesülést. A bizottsági dokumentumok pedig kifejezetten úgy foglaltak állást, hogy a károsultak teljes kárának megtérítésére kell törekedni, és az egyetemleges felelősség szabálya alól sem élvezhet teljes mentesülést az engedékenységgel elő. Valószínűtlen tehát az a feltételezés, hogy a jogalkotó célja az volt, hogy teljes mértékben mentesítse a bírságelengedésben részesülőt arra az esetre, ha a kár összege a többi károkozótól behajtható. Ha ez volt a szándék, akkor talán szerencsésebb lett volna a 'megtagadhatja a kár megtérítését' szóösszefüggés helyett a 'megtagadhatja a kár megfizetését' kifejezést használni és kifejezetten tisztázni a regressz igények sorsát. Szerencsétlen helyzet, hogy ilyen fontos kérdésben nem egyértelmű a novella megfogalmazása. Nem elvárható a bíróságoktól, hogy a jogszabály megfejtéséhez ilyen messzire nyúló kutatásokba kelljen merülni. A Versenytörvény legközelebbi módosítása során szerencsés lenne átgondolni a szöveg esetleges korrekcióját és kiegészítését.

iii) ...mindaddig, ameddig a követelés az ugyanazon jogsértésért felelős másik károkozótól ....

Megintcsak egyszerűen értelmezhetőnek tűnnek a rendelkezések, mindazonáltal bizonyos esetekben gyakorlati problémát okozhat annak eldöntése, hogy ki minősül „ugyanazon jogsértésért felelős másik károkozónak”. A kartellek a gyakorlatban nem feltétlenül egy alkalomra szerveződnek, számos kartell-megállapodás kötődik hosszabbtávra, a piacon történő folyamatosan egyeztetett megjelenésre. Ilyen esetben a kartellben részvevők személye időközben változhat, az is változó, hogy a kartellben részvevők közül kik adnak be például ajánlatot egy adott tender meghívásra. Ugyanakkor lehetséges, hogy nem minden tenderbeadó vett részt a kartellben. Mindez annak fényében még érdekesebb képet fest, hogy folyamatos kartellezés esetén a versenyhatóság nem kívánja minden

<sup>63</sup> Hegymegi-Barakonyi Zoltán: Az engedékenységi politika és a magánjogi jogérvényesítés viszonya a modern versenyjogban, In: Az európai közösségi és a magyar versenyjog fejlődési irányai, MTA Jogtudományi Intézet, Budapest 2008. szerk.: Vörös Imre, 128-130 o.;

egy tender vonatkozásában bizonyítani, hogy konkrétan történt-e megállapodás, és ha igen kik között. Megelégzik az egységes jogsértés teóriájával, amely az elkövetők oldaláról összefogja a hosszabb távon, és esetlegesen változó részvevőkkel megvalósított jogsértést. A másik oldalon viszont a folyamatos kartelltevékenység keretében megvalósuló egy-egy jogsértő magatartásnak nem feltétlenül ugyanazok a károsultjai. Egy hosszabb kartellezés esetén tehát nemcsak a kartellezők, de a károsultak személye is tipikusan változik, időben, térben, stb., a lehetőségek tárháza tehát elég változatos képet fest, különösen ha az iparág jellegzetessége nem a folyamatos szolgáltatás, hanem egy-egy tenderen való részvétel. Ennek fényében nem feltétlenül egyszerű megállapítani, hogy az adott károsultak esetében mely társaságok minősülnek 'ugyanazon jogsértésért felelős' károkozónak. Ad absurdum, az a kartell-társ, aki folyamatosan kartellezik, de egy meghatározott tenderre nem adott be ajánlatot, az az adott tender károsultjai szempontjából minek minősül? Az egységes jogsértés teóriája alapján közigazgatási jogi szempontból ezt nagy valószínűséggel nem fogják külön vizsgálni. Ugyanakkor annak a feltételezésnek is lehet esélye, hogy valószínűsíthetően azért nem adott be ajánlatot, mert így állapodtak meg a kartell keretében (a bizonyítási nehézségekre itt nem térünk ki). De mi következik ebből annak a konkrét tendernek a károsultjaira, amelyen a nevezett társaság részt sem vett? Tekintettel arra, hogy ez a kérdés a kartelljogi jogsértésekhez kapcsolódó általános problémának tekinthető, itt ennek vizsgálatára nem vállalkozunk, csupán jelezzük, hogy ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása még majd szép és érdekes feladatot ró a joggyakorlatra.

iv) ... behajthatatlan.

A novella nem rendelkezik róla, hogy mit kell 'behajthatatlanságon' érteni. A számba jöhető jogforrások ugyan nem teljesen egységesen határozzák meg a behajthatatlanság fogalmát, az azonban bizonyos, hogy behajthatatlanságon nem a kár megfizetésének szimpla megtagadását vagy egyszerű meg-nem-fizetését értik, hanem a követelés behajtása tárgyában indított végrehajtási vagy egyéb jogcselekmény jogerősen kimondott sikertelenségét.

A Számviteli törvény értelmében „behajthatatlan követelés: az a követelés

- a) amelyre az adós ellen vezetett végrehajtás során nincs fedezet, vagy a talált fedezet a követelést csak részben fedezi.....,
- b) amelyet a hitelező a csődeljárás, a felszámolási eljárás ... egyezségi megállapodás során elengedett,
- c) amelyre a felszámoló által adott írásbeli igazolás (nyilatkozat) szerint nincs fedezet,
- d) amelyre a felszámolás, az adósságrendezési eljárás befejezésekor a vagyontelosztási javaslat szerinti értékben átvett eszköz nem nyújt fedezetet,
- e) amelyet eredményesen nem lehet érvényesíteni amelynél a végrehajtással kapcsolatos költségek nincsenek arányban a követelés várhatóan behajtható összegével ..... amelynél az adós nem lelhető fel, mert a megadott címen nem található és a felkutatása „igazoltnak” nem járt eredménnyel,
- f) amelyet bíróság előtt érvényesíteni nem lehet,
- g) amely a hatályos jogszabályok alapján elévült.”<sup>64</sup>

<sup>64</sup> 2000. évi C. törvény a számvitelről, 3.§ (4)

A Legfelsőbb Bíróság adójogi összefüggésekben kimondott álláspontja szerint: „ a követelés akkor minősül behajthatatlannak, ha bírósági eljárás során nem érvényesíthető vagy a megítélt követelés teljesítését végrehajtás során nem lehetett kikényszeríteni, illetve a hitelezői igényt az adós sem a csődeljárás, sem a felszámolási eljárás során kielégíteni nem tudta és mindezekről a követelés jogosultját a bíróság jogerős határozattal értesítette”<sup>65</sup>. A sortartásos kezesi felelősséggel kapcsolatosan kialakított joggyakorlat viszont valamelyest lazít a fenti szigorú elvárásokon. „Az állandósult bírói gyakorlat szerint a követelést akkor is behajthatatlannak kell tekinteni, ha a körülmények ismeretében annak behajtása időben aránytalanul elhúzódik.”<sup>66</sup>

A polgári bíróságoknak tehát majd még ki kell alakítani, hogy a fenti lehetséges értelmezések és elvárások közül melyiket tekintik irányadónak a kartellel okozott károk behajthatatlansága vonatkozásában. Tekintve, hogy a Versenytörvény 88/D. § szabálya a fenti megközelítések közül - legalábbis a károsultakkal szembeni kifogások terén - leginkább a kezesi sortartási kifogáshoz hasonlítható, feltehető, hogy a gyakorlatban nemcsak a Számviteli törvény meglehetősen formalisztikus és hosszadalmas eljárásait fogja a bírói gyakorlat megkívánni, hanem a sortartásos kezesi felelősség kapcsán kialakított lazábbnak mondható értelmezés is alkalmazást nyer majd. Még ebben az esetben sem lesz egyszerű a károsultak számára, hogy a 'behajthatatlanság' állapotáig jogilag eljussanak, ennek igazolása hosszú jogi procedúrák eredménye lehet, amelyet a károsultaknak kell majd végigharcolniuk.

A kartellek általában több mint két résztvevővel jönnek létre. Ahhoz tehát, hogy a károsultak sikerrel forduljanak a bíróságelengedésben részesült ellen tényleges fizetési igényvel, ahhoz az kell, hogy valamennyi többi kötelezett vonatkozásában igazolni tudják, hogy követelésük velük szemben behajthatatlannak bizonyult. Ezek az eljárások és az idő, ami ahhoz szükséges ma Magyarországon, hogy ilyen kérdésekben jogerős döntés szülessen, nagyon nehezen kezelhetővé teszi a károsult számára, hogy a fizetni nem akaró vagy nem tudó károkozók helyett végül is jogosan forduljon beszedési igényével a bíróságelengedésben részesített károkozó felé.

v) A kártérítési per felfüggesztése

A novella indokolása<sup>67</sup> utal arra a gyakorlatban feltárt korábbi jelenségre, hogy az engedékenységekben részesülő társaság korábban jellemzően nem támadta meg keresettel azt a versenyhivatali határozatot, amely engedékenységi bejelentése és az azt követő vizsgálat eredményeként megállapította a jogsértést, megbírságolta a többi résztvevőt, de őt, közreműködésére tekintettel teljesen mentesítette a bírság alól. Ebből az a furcsa helyzet keletkezett, hogy míg a megbírságolt elkövetők hosszan pereskedtek a közigazgatási határozat jogszerűsége fölött, addig az engedékenységekben részesülővel szemben bíróság előtt meg nem támadhatóvá vált a közigazgatási határozat. Ennek alapján vele szemben megindulhattak a kártérítési perek már jóval azt megelőzően, hogy

<sup>65</sup> Legfelsőbb Bíróság Kfv. 1.28.202/1996/6. szám; AEÉ 1998/2.

<sup>66</sup> BH1998.547. (Legf. Bir. Gfv. X. 33,232/1887.sz.)

<sup>67</sup> indokolás a novella 14. §-hoz, illetve a Versenytörvény új 88/D. §-ához

a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata tárgyában végleges döntés született volna. Ez a novella előtt, az okozott károk tekintetében érvényesülő egyetemleges felelősségi szabállyal együtt azt eredményezhette, hogy a kartell által okozott valamennyi kárt, azaz a kartelltársak által okozott károkat is korlátlanul lehetett érvényesíteni a sikeres engedékenységi bejelentővel szemben. Bár egyetemleges felelősség esetén mindig fennáll a jogi lehetőség arra, hogy a fizető kartelltag egy későbbi perben a kartelltársak ellen fordulva érvényesítse a mások terhére eső, de általa kifizetett károkat, a gyakorlatban, főleg a felülvizsgálati perek elhúzódása miatt, nem kizárt annak lehetősége, hogy a többi kartellhárral szemben már nem érvényesítheti a bejelentő az általa kifizetett kár rájuk eső összegét.

A novella „enyhíteni kívánja az engedékenységben részesülő vállalkozás kártérítési szempontból kedvezőtlen helyzetét”, oly módon, hogy elrendeli: az engedékenységi bejelentővel szemben indított kártérítési pert mindaddig fel kell függeszteni, amíg jogerős ítélet nem születik a közigazgatási határozat felülvizsgálata tárgyában.

(d) Kísérlet a szabály értékelésére

i) Annak a kérdése, hogy mennyire fogja a novella fentiekben ismertetett korlátozó szabálya előremozdítani a magyarországi engedékenységi hajlandóságot, csak a gyakorlatban fog eldőlni és csak bizonyos idő távlatában lesz megválaszolható. A 88/D. szakaszban bevezetett két szabály első ránézésre látványosnak tűnik, de valójában nem túl nagy engedményt tesz: egyrészt a megindított kártérítési pereket fel kell függeszteni a jogerős ítélet megszületéséig, másrészt a károsultak irányában a bejelentő mindaddig nem kell 'megfizesse' a kártérítés összegét, amíg az a többi, azonos jogsértéssel kárt okozó kartellhárról behajtható.

Összegezve elmondható, hogy az új szabály nem csökkentette az engedékenységben részesült bejelentő kárfelelősségének mértékét, és az egyetemleges felelősség szabálya alól sem mentette fel a bírságelengedésben részesült vállalkozást. Mégis praktikus előrelépésnek mondható, hogy feloldotta azt a korábbi problémát, hogy a novellát megelőzően a bejelentővel szemben azonnal megindulhattak és be is fejeződhetnek a magánjogi kártérítési perek és a kartell (és az összes kartellező) összes tevékenységéből eredő valamennyi kártérítési igényt korlátlanul a bejelentővel szemben lehetett érvényesíteni. Végeredményben a bírságelengedésben részesített társaság nem szabadul a teljes kárfelelősség veszélye alól, de ahhoz, hogy a károsultak végül is vele szemben érvényesíthessék kárigényüket, hosszú és nehéz jogi útvesztőket kell majd megjárniuk. Az időmúlás az igények behajthatósága tekintetében a jogi intézményrendszer mai működését figyelembe véve nagyon fontos körülmény és nagy valószínűséggel nem a károsultak érdekeit szolgálja.

A kartellek kapcsán születő határozatok bírósági felülvizsgálata tárgyában folyó perek esetében nem ritka, hogy a per 5-8, akár 10 éven át is elhúzódik (például a nevezetes kávé kartell ügy tíz évig zajlott, amely végül a felperesek sikerével zárult és a bíróság hatályon kívül helyezte a versenyhivatali határozatot). Ennyi idő alatt nem zárható ki egy esetleges csőd vagy felszámolás, vagy a követelés egyéb ok miatti behajthatatlansága.

Látni kell, hogy a gyakorlatban, amióta a magánjogi kárigények érvényesítésének lehetősége, realitása és veszélye megnövekedett, a kartellért elmarasztalt társaságok attól sem riadnak vissza, hogy társaságuk átszervezése, bezárása, társasági jogi kiválások vagy különböző vagyonszerkezet átmozgatások útján próbálják meg elkerülni a kartellel okozott jogkövetkezmények végrehajthatóságát. Ezek sikerét a társasági jogi átalakuláshoz (egyesülés, kiválás, szétválás) fűződő jogutódlási és a kötelezettségek átszállásához kapcsolódó társasági jogi szabályok csak részben képesek megakadályozni. Vannak persze társaságok, amelyek mindenfajta 'ügyeskedés' nélkül is tönkremehetnek vagy eltűnhetnek időközben.

ii) A bírságelengedésben részesülő számára mindenképpen nagyon előnyös, hogy nem kell 'megelőlegeznie' a kartell által okozott teljes kárösszeget, azaz nem kell kartelltársai helyett is előre fizetnie és utána neki 'futnia a pénze után'. Igaz, hogy amennyiben a kárt kartelltársaitól bármilyen oknál fogva nem lehet majd behajtani, akkor helyt kell majd állnia, feltéve, hogy még akkor is létező és fizetőképes társaság lesz. Az még azonban valószínűleg nagyon messze lesz, és addig még sok minden történhet.

Van azonban egy nagyon érdekes, és a gyakorlatban nem egyedülálló probléma, amit a novella által bevezetett jelenlegi szabályozás nem kezel, jóllehet az indoklás is abból a felismerésből indul ki, hogy a bírságelengedésben részesített bejelentő nem támadja meg a versenyhivatali határozatot. Vele szemben tehát a közigazgatási határozat anyagi jogi értelemben is jogerős lesz, és már nem fordulhat vele bírósághoz. Ugyanakkor annak a lehetőségét nem lehet teljesen kizárni, hogy a kartelltársak által indított felülvizsgálati eljárás a bíróság előtt sikeres lesz, mely esetben a bíróság vagy jogerősen hatályon kívül helyezi a közigazgatási határozatot, vagy módosítja oly módon, hogy megállapítja, hogy a felülvizsgálattal élő eljárás alá vontak magatartása nem volt jogsértő, és erre tekintettel megszünteti a közigazgatási eljárást. Ezáltal az a lehetetlen jogi helyzet áll elő, hogy miközben a közigazgatási határozat a sikeres perben álló felek vonatkozásában hatályon kívül került vagy kimondta a jogellenesség hiányát, addig mindazokkal az eljárás alá vontakkal szemben, akik nem álltak perben, az eredeti (tehát a nem módosított, vagy hatályon kívül helyezett) határozat marad hatályban. Ez a helyzet engedékenységi bejelentés nélkül is többször előáll, mert a gyakorlatban nem feltétlenül minden eljárás alá vont támadja meg a közigazgatási határozatot a bíróság előtt. A joggyakorlat a kartellek ügyében hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata tárgyában folyó eljárásokat nem tekinti szükséges pertársaságnak. A Legfelsőbb Bíróság a hús árkartell ügyében kimondta, hogy „téves az elsőfokú bíróságnak az az álláspontja, amely szerint a versenyhivatali határozatban szereplő felperesek a Pp. 51.§ a) pontja szerint minősülő kényszerű (egységes) pertársaságot képeznek.”<sup>68</sup> A döntésben a Legfelsőbb Bíróság utalt arra, hogy az eljárás alá vontak magatartását az eljáró versenytanács önállóan vizsgálta, a jogsérelem elkövetésében önálló felelősségüket állapította meg és ehhez igazodóan különböző összegű bírsággal sújtotta a felpereseket. „Ilyen jogi álláspont mellett nincs arról szó, hogy a jogsértés elkövetésében közreműködésüket vitató és a rájuk kiszabott bírságot alaptalannak, vagy túlzottnak tekintő felperesek keresete a Versenyhivatali

<sup>68</sup> Legfelsőbb Bíróság Kf.I.25.259/1992/14. VEF 1993/3.; megerősítette a Kfv. X. 25428/1993/10. VEF 1994/3.

határozatot keresettel nem támadó felperesekre is kihatna.”<sup>69</sup> Az elsőfokú bíróságok ennek fényében, bár felhívják a nem perlő feleket a beavatkozás lehetőségére, amennyiben ezzel nem élnek, az eljárás nélkülük zajlik le és az ítélet hatálya rájuk nem terjed ki. Ebből az a jogi képtelenség is előállhat, hogy a jogellenes kartellnek végül is csak egyetlen résztvevője marad, akivel szemben nem hatályos a bíróságnak a közigazgatási határozatot módosító vagy hatályon kívül helyező ítélete.

Ami ebből a jelen téma szempontjából fontos, az az, hogy abban az esetben ha a kartellársak megnyerik a közigazgatási felülvizsgálati eljárást, akkor a perben nem álló, bírságelengedésben részesült bejelentő lehet adott esetben az egyetlen, akivel szemben az eredeti határozatban kimondott jogsértés 'megáll'. A Versenytörvény 88/B. § (6) szakasza értelmében „a bíróság a Versenyhivatal keresettel nem támadott határozatának, illetve az azt felülvizsgáló bíróság jogerős határozatának a törvénysértést vagy annak hiányát megállapító részéhez kötve van.” Ez a szabály a bíróságok előtt induló közvetlen magánjogi igényérvényesítés szövegvkörnyezetében van, de valószínűsíthetően más esetben is alkalmazná a bíróság. A szabály egyértelmű azoknak a feleknek a tekintetében, akik a felülvizsgálatban részt vettek, de mi a jogi hatálya a megsemmisített vagy módosított határozatnak azokra nézve, akikkel szemben az eredeti határozat már anyagi jogi értelemben is jogerőre emelkedett? Nyilvánvalónak tűnik, hogy a perben nem álló felek a bíróság vonatkozásában nem hivatkozhatnak a jogellenesség hiányára, a jogerő a bíróság vonatkozásában beállt: a perben nem állók nem követelhetik vissza a kifizetett bírság összegét. De mi legyen a helyzet a polgári jogi kártérítési igényekkel? Valószínűleg a válasz az adott eset körülményeitől függ, mert lehet, hogy többen vannak akik nem támadták meg a közigazgatási határozatot, és így közöttük a kartellt kimondó közigazgatási határozat hatályban maradt. Ha azonban egyetlen, ráadásul engedékenységekben részesített fél marad, aki ráadásul beismerésben van az elkövetett jogsértés vonatkozásában, a bíróság nagyon nehéz döntés előtt áll. Ad absurdum persze nem kizárt arra jutni, hogy ilyenkor az ítélet hatályát kiterjessze a bíróság a perben nem állt félre is és ezzel megállapítsa, hogy – tekintve, hogy egyedül nem lehet kartellezni - a magánjogi felelősség vonatkozásában nem volt jogellenesség, tehát a kártérítési pernek nincsen alapja. Ez azonban dogmatikailag nehezen védhető, hiszen arra az eredményre vezetne, hogy ugyanazon határozat közigazgatási értelemben hatályos és végrehajtható, míg magánjogi értelemben nem hatályosul, annak ellenére, hogy a bejelentő a jogellenes magatartását beismerte a közigazgatási eljárásban. A másik megoldás az, ha a polgári bíróság a bírságelengedésben részesített felelőssége alapján folytatja le az eljárást és a kár összegét arra korlátozza, amely az ő magatartásával és jogsértésével okozati összefüggésben merült fel, hiszem a többi kartelltag vonatkozásában megdőlt a jogalapja a kártérítési felelősségnek. Ezzel a bírságelengedésben részesülő csak a saját jogsértő és felróható magatartásával okozott kárért fog felelni. Az a kérdés azonban még mindig megoldatlan lenne, hogy hogyan lehet egyedül kartellezni.

Az engedékenységi bejelentők magatartása egyébként a felülvizsgálati eljárásban színes képet mutat a gyakorlatban: lehet eset, amikor nem állnak perben, van ahol a Versenyhivatal oldalán, annak pernyertességének előmozdítása érdekében beavatkoznak, és újabban arra is van példa, hogy maguk is felülvizsgálati keresettel élnek a bíróságnál a

<sup>69</sup> u.o.

közigazgatási határozat ellen. Erre főleg a novella életbe lépése óta van példa, tekintettel arra, hogy a jelenleg folyó ügyekben a 10%-os kártérítési (árnövekedési) vélelem már alkalmazandó, ugyanakkor a sortartásos mögöttes felelősségre és a kártérítési per felfüggesztésére vonatkozó szabályokat csak a 2009. június 1-ét követően tanúsított magatartások vonatkozásában lehet alkalmazni. (Ennek a hatálybaléptetési szabálynak a logikáját nem sikerült értelmeznünk, amennyiben nem szándékos, egy módosítás keretében esetleg ez is korrigálható lenne.) Kérdés persze, hogy mit támad jogszerűen a közigazgatási határozaton az a fél, akinek elsősorban a saját bejelentése alapján állapította meg a hatóság a jogellenességet, maga pedig bírságelengedésben részesült? A közigazgatási határozat felülvizsgálatának jogi alapja a határozat jogszabálysértő jellege<sup>70</sup>. Míg tehát a bejelentő a közigazgatási eljárásban elismerte a kartell létét és hogy annak maga is jogellenesen tagja volt, a bírósági eljárásban ezt vitatni fogja? Nyilvánvaló képtelenség, hogy a bírságelengedésben részesített számára ez a jogi út járható legyen, illetve hogy ez legyen az egyetlen jogi megoldás a fentiekben vázolt problémára.

iii) Az érem másik oldala, hogy a novella szabályai mennyire érintik a károsultak helyzetét. Igaz-e a novellának a 88/D. szakaszhoz fűzött indokolása, mely szerint „E szabály úgy kedvez az engedékenységekben részesülőnek, hogy egyúttal nem sújtja a károsultat”<sup>71</sup>? A novella szabálya a kártérítési per kötelező felfüggesztésének bevezetésével jelentősen kitolja a magánjogi igényérvényesítés időbeli lehetőségét és ezzel nyilvánvalóan kedvezőtlenebb helyzetbe hozza a károsultakat. A közigazgatási határozat bírósági megtámadása garantálható, annak jogerős befejezése pedig beláthatatlan időre kitolja a kártérítési per érdemi tárgyalásának megkezdését és befejezését. Ez egyrészt azt eredményezi, hogy a károsult csak nagyon hosszú idő után juthat kártérítéshez, ha egyáltalán, értsd: ha egyáltalán még lesz kitől a kártérítést behajtania, feltéve ha egyáltalán maga a károsult társaság vagy személy 'megéri' hogy hozzájusson a kártérítéshez. Még egy olyan optimális esetben is, ha a károsult megkapja a kárát, felmerül egy alapvető kérdés: A kártérítés célja a reparáció lenne, de kérdés, hogy a kár elszenvedése után 10-15 évvel később kifizetett összeg mennyire képes még egyáltalán betölteni ezt a jogpolitikai célt. Másrészt, a kései perlés nagyon kedvezőtlenül befolyásolja az ügy felderítését és a kár (okozati összefüggések, összecszerűség, stb.) bizonyíthatóságát. Ennyi idő alatt dokumentumok, bizonyítékok, tanúk tűnnek el, körülmények mennek feledésbe.

Ezzel kapcsolatosan két dolgot kell megjegyezni: az egyik, hogy a felfüggesztés tárgyában született új szabály nem kivételes ebben a tárgykörben. A Versenytörvény 88/B.§ (6) szakasza értelmében akkor is fel kell függeszse a magánjogi kártérítési per tárgyalását a bíróság, ha az ügy nem a Versenyhivatal előtt indult, hanem akkor is, ha magánjogi jogérvényesítés keretében eleve a bírósághoz fordult a károsult. Ilyenkor a bíróságnak értesítenie kell a Versenyhivatalt, és amennyiben az ügy határoz, hogy versenyfelügyeleti eljárást indít az adott ügy kapcsán, akkor a per tárgyalását a versenyfelügyeleti eljárásban hozott határozat elleni keresetindítási határidő lejártáig, illetve keresetindítás esetében a bírósági felülvizsgálat jogerős befejezéséig fel kell

<sup>70</sup> 2004. évi CXL. törvény 109.§ (1)

<sup>71</sup> indokolás a novella 14.§-ához, illetve a Versenytörvény 88/D.§-ához

függeszteni. Ílymódon a magánjogi igény érvényesítésének időbeli és tényleges esélyei hasonlóan alakulnak mint az engedékenységi beadvány kapcsán feltárt ügyekből eredő kártérítési perek esetében. A károsultak mindkét esetben csak nagy késsedelemmel kezdhetik meg az érdemi pert és juthatnak majd, annak jogerős lezárásakor kielégítéshez. Kérdés, hogy a gyakorlatban ez a sokéves perlekedés a közigazgatási határozat fölött és a pereskedés további folytatása a kártérítési perekben mennyire fogja megindítani a magyar joggyakorlatban is az Amerikában oly gyakori, kölcsönös engedményeken alapuló megegyezési hajlamot, amely mind a feleknek, mind a bíróságoknak időt, pénzt és fáradságot takarítana meg.

A másik fontos körülmény a bizonyítási lehetőségek, esélyek és szükségesség, valamint a bizonyítási teher összefüggésében, hogy a Versenytörvény novellája egy másik új szabályt is alkotott, amelynek értelmében jogi vélelmet alapít a jogszabály a kartell által az árakra gyakorolt hatás tekintetében. A kartellel okozott kár megtérítésére irányuló perekben a jogsértő által alkalmazott ár mértékére gyakorolt hatásának bizonyítása során – az ellenkező bizonyításáig – úgy kell tekinteni, hogy a jogsértés az árat tíz százaléknyi mértékben befolyásolta.<sup>72</sup> Ez a szabály nem probléma-mentes, közel sem oldja meg a bizonyítási kérdések teljes problémakörét és valószínűleg nagyon nehéz értelmezési kérdéseket fog felvetni a gyakorlatban.<sup>73</sup> Érdekes módon – ellentétben a 88/D. § szakasz rendelkezéseivel – ez a szabály korábban lép hatályba, és már mindazon ügyekben alkalmazni rendeli a novella, amelyek esetében a magánjogi pert 2009. június 1. után indították.<sup>74</sup> Az eltérő hatályba lépés jogpolitikai indokait nem látjuk, de az ebből eredő problémák már most is nehezen kezelhető helyzetet teremtenek, mert bár a 10%-os vélelem már sújtja az engedékenységet folyamodót, a kártérítési per felfüggesztésének lehetősége és a sortartási kifogásra való hivatkozás még nem gyakorolható egyidejűleg. Ebből eredően az engedékenységben részesülők minden 2009. június 1. előtti jogsértő magatartásuk vonatkozásában a korábbinál sokkal súlyosabban vannak kitéve a kártérítési pereknek és az egyetemleges felelősségből eredő helytállási kötelezettségüknek.

iv) Összefoglalva elmondható, hogy bár a novella indokolása úgy ítéli meg, hogy a károsultakat nem éri hátrány a sortartásos rendelkezések és a per felfüggesztésének eredményeként, azt gondoljuk, hogy a károsultak egyrészt csak nagyon hosszú procedúra után juthatnak hozzá a kár megtérítéséhez, másrésztől, amennyiben azt a bírságelengedésben részesített kartellezőtől kénytelenek behajtani, akkor még több és hosszadalmasabb jogi eljárást kell végigharcolniuk (behajthatatlanság igazolása) céljuk eléréséhez. Ezáltal, megítélésünk szerint a sortartási kifogás lehetősége is, bizonyos esetekben, a károsultak hátrányára szolgál. Ugyanakkor a bírságelengedésben részesített bejelentő sem mentesül az egyetemleges kártérítési felelősség terhe alól.

<sup>72</sup> Versenytörvény 88/C. §

<sup>73</sup> lásd: Nagy Csongor István: Kártérítési felelősség kartelljogsértések esetén: gondolatok a Tpv. új szabályai kapcsán. Magyar Jog 2009. szeptember. 514-518. o.

<sup>74</sup> 2009. évi XIV. törvény 16.§ (6)

## (e) A felelősségkorlátozó szabály esetleges továbbfejlesztése

A fentiekre tekintettel kérdés, hogy nem lenne-e egyszerűbb, átláthatóbb, gazdaságosabb és valójában mindenki számára kedvezőbb a bírságelengedésben részesített kartellezőt ténylegesen mentesíteni az egyetemleges felelősség aló? Ennek eredményeként a saját magatartásával okozott kár megtérítése a bírságelengedésben részesített kartellezőtől is közvetlenül követelhető lenne, de a többi kartelltag magatartásával okozott kárért nem lenne felelős. A többi kartelltag ugyanakkor egyetemlegesen felelne az egymás és a bírságelengedésben részesülő által okozott kárért, és megmaradna megtérítési igényük arra az esetre, ha a bírságelengedésben részesülő helyett fizetnek. Ezzel a kártérítési per felfüggesztésének megtartása esetén is a károsultak egyszerűbben és gyorsabban juthatnának hozzá a kártérítéshez, ugyanakkor az engedékenységet kérő bejelentő teljes mértékben mentesülne az egyetemleges felelősség réme alól. Bármilyen magasak is a Versenyhivatal által kiszabott bírságok az utóbbi időben, a kartellezéssel okozott károk összege még a bírság összegét is meghaladhatja.

Elemzésünkben ugyanerre a véleményre jut a Hegymegi-Barakonyi – Horányi szerzőpáros: „Álláspontunk szerint az engedékenységi politika hatékony működéséhez fűződő közérdek súlyára tekintettel az optimális megoldást az egyetemlegesség áttörése jelenti. Ez pedig csak egy olyan speciális szabály bevezetésével érhető el, amely rögzíti, hogy a Versenyhivatal vagy a Bizottság engedékenységi politikája keretében a bírság kiszabása alól mentesülő vállalkozás a jogsértéssel okozott kár megtérítésére induló kártérítési perekben közrehatása arányában és az általa okozott kár mértékéig felel.”<sup>75</sup>

Látható, hogy az egyetemlegesség alóli mentesítés – más kedvezményekkel kiegészítve - az Egyesült Államokban olymértékig sikeresnek bizonyult, hogy idén az elnök újabb 10 évre hosszabbította meg a magánjogi igények korlátozott érvényesíthetőségének intézményét az engedékenységekben részesített bejelentő javára (egyszeri kártérítés a tényleges károkra, mentesítés az egyetemleges kárfelelősség alól, de a többi elkövető egyetemleges felelősségének fenntartásával).

Ennek a rendszernek, az amerikai szabályok alapján is láthatóan, természetesen az a feltétele, hogy már a kártérítési perben pontosan kialakítható legyen annak mértéke, hogy a kartellezők által okozott kár mennyiben tulajdonítható a bírságelengedésben részesített kartellezőnek, azaz hogyan oszlik meg az egyes kartelltagok között. A közrehatás és a felróhatóság mértéke bizonyos esetekben fokmérő lehet a kartellezők közötti felelősségmegosztás arányainak kidolgozásához, például ha van olyan kartelltag aki a kartell szervezésében, a tagok beszerzésében aktívan közreműködött. Az esetek nagy részében azonban valószínűleg nem kimutatható, hogy a kartell tagjai közül melyik milyen léptékű felróhatóságot tanúsított, hiszen például egy árkartelles tender esetén az áremelkedést közösen érték el és a piaci viszonyok torzítása valamennyiük magatartására visszavezethető. Ha sem a közrehatás, sem a felelősség nem arányosítható személyre

<sup>75</sup> *Hegymegi-Barakonyi Zoltán – Horányi Márton: Közjogi kontra magánjogi jogérvényesítés? 208. o. In: Versenyjogi jogsértések esetén érvényesíthető magánjogi igények, hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2008. szerk: Boytha Györgyné*

szabottan, arra az esetre a Ptk. rendelkezései szerint a közös károkozók között egyenlő mértékben oszlik meg a kárviselés.<sup>76</sup> Kérdés azonban, hogy ez a szabály kielégítően alkalmazható-e a versenyjog speciális viszonyaira. Egyetértünk a Hegymegi-Barakonyi – Horányi szerzők javaslatával, amely szerint amennyiben a károkozók közrehatásának arányát nem lehet megállapítani, akkor a kárt a jogsértés elkövetőinek a jogsértést megállapító versenyhivatali határozatban megállapított piaci részesedései arányában kellene megosztani.<sup>77</sup> Ez a megoldás az egyenlő kármegosztási szabállyal szemben sokkal igazságosabban és testeszabottabban osztaná meg a kár viselését a kartelltagok között, figyelembe véve azt is, hogy, főleg tartós kartell-megállapodások esetén a tagok célja eleve a fennálló piaci részesedések fenntartása. Ez a megoldás a kisebb piaci részesedéssel bíró kartelltagokat – akik nem ritkán csak kényszerűségből tagjai a kartellnek, mert a nagyok kartellje miatt maguk máskülönben egyáltalán nem jutnának megrendelésekhez – nagyobb eséllyel indíthatná arra, hogy engedékenységi bejelentéssel éljenek, mert az egyetemleges kárviselés alóli mentesülésük beláthatóvá és kalkulálhatóvá tenné számukra a bejelentéssel járó kockázatokat és várható kiadásokat.

A magyar jogirodalomban annak a lehetősége is felmerült, hogy a bírságelengedésben részesülő mentesüljön az egyetemleges felelősség alól, és a saját maga okozta károk vonatkozásában is illesse meg a sortartásos kifogás, azaz felelőssége legyen teljes mértékben egyediesített, és másodlagos. Ebben a rendszerben a többi kartelltag felelőssége továbbra is a teljes okozott kár vonatkozásában egyetemleges lenne, és regressz igényük sem lenne a bírságelengedésben részesülővel szemben, ha helyette fizettek.<sup>78</sup> Ez a megoldás véleményünk szerint nagyon messzire megy a bírságelengedésben részesülő felelősségének korlátozása terén, hiszen valójában teljesen mentesíti még a saját felróható magatartásával okozott kár alól is, minden olyan esetben, amikor a kár a többi kartelltagtól behajtható, sőt, azoknak regressz igényük sem lenne vele szemben. Ez nemzetközi összehasonlításban példa nélküli kedvezményt jelentene a bejelentő javára. Látható, hogy a nemzetközi gyakorlat a bejelentő felelősségének korlátozásában eddig maximum annyi engedményt tett, hogy a bejelentőt mentesítette az egyetemleges felelősség alól és felelősségét a saját magatartásával okozott tényleges kárra korlátozta. Az amerikai modell most került további tíz évre meghosszabbításra. A Fehér Könyv kezdeményezése is ebbe az irányba tett javaslatot, az Európai Parlament pedig még az egyetemleges felelősség teljes megszüntetését is elfogadhatatlannak tartotta. Ennek vonalán valószínűtlen, hogy akár az USA-ban, akár Európában ehhez hasonló léptékben felmerülne a bejelentő mentesítése a magánjogi felelősség alól. Minden eddigi nemzetközi fórum ugyanakkor nagy értéket látott abban, hogy a nemzeti jogok lehetőség szerint hasonló rendszereket dolgozzanak ki. Ezt kívánja egyrészt az előreláthatóság és kiszámíthatóság érdeke, másrészt egy forum shopping gyakorlat elterjedésének megakadályozása is.

<sup>76</sup> Ptk. 344.§ (2)

<sup>77</sup> u.o. 208.

<sup>78</sup> *Hegymegi-Barakonyi Zoltán: Az engedékenységi politika és a magánjogi jogérvényesítés viszonya a modern versenyjogban*, In: *Az európai közösségi és a magyar versenyjog fejlődési irányai*, MTA Jogtudományi Intézet, Budapest 2008. szerk.: Vörös Imre, 128-130 o.;

## 2. Az engedékenységi bejelentés tartalmának eljárásjogi védelme

Az engedékenységi bejelentéssel élő társaság számára a polgári jogi kárfelelősség veszélye mellett a bejelentés azzal a kockázattal is jár, hogy a bejelentés mint társasági nyilatkozat (corporate statement) a jogellenes magatartás beismerésének minősül, és az egy magánjogi jogérvényesítési ügyben bizonyítékként használhatók fel a bejelentővel szemben.

### (a) Amerikai Egyesült Államok

Az Egyesült Államok jogában a polgári per bizonyítékainak feltárását segítő 'discovery' során az eljáró bíróság elrendelheti gyakorlatilag minden társasági nyilatkozat, az alperes birtokában vagy rendelkezése alatt lévő minden irat átadását az ellenfél illetve a bíróság számára.<sup>79</sup> Erre tekintettel honosodott meg annak jogi lehetősége és gyakorlata, hogy a bejelentő nyilatkozatát szóban is megteheti. Valójában ez sem biztosít teljes védelmet a nyilatkozat feltárásával szemben, mert a nyilatkozatot a hatóság írásba foglalja, ami olyan dokumentumnak minősülhet, amelynek kiadása megint csak elrendelhető lehet.

### (b) Az Európai Unió

A Tanács 1/2003/EK Rendelet 12. cikke értelmében a az EK-Szerződés 81. és 82. cikkének alkalmazása során a Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai jogosultak egymásnak bármilyen tényszerű vagy jogi tájékoztatást megadni és azokat bizonyítékként felhasználni, ideértve a bizalmas jellegű információt is. Az átadott információt bizonyítékként azonban csak a 81. és 82. cikkek, vagy az azzal párhuzamosan folyó nemzeti versenyjog alkalmazása céljából lehet felhasználni, és csak abban a tárgyban, amivel kapcsolatban azt gyűjtötték. Ugyanakkor a 15. cikk értelmében az EK-Szerződés 81. vagy 82. cikke alkalmazására vonatkozó eljárás során a tagállamok bíróságai felkérhetik a Bizottságot arra, hogy részükre a Bizottság a birtokában lévő információt átadja. A nemzeti bíróságok előtt folyó kártérítési ügyekben, feltéve, hogy azok az EK-Szerződés megsértésén alapulnak, tehát a társasági nyilatkozatok hozzáférhetőek lehetnek.

A fentiekben tárgyalt, 2006-ban kiadott Leniency Notice már úgy foglal állást, hogy a társasági nyilatkozatokhoz hozzáférést csak a kifogásközlés címzettjei részére hagynak jóvá, feltéve, hogy azok vállalják, hogy azokról nem készítenek másolatot és biztosítják, hogy azokat más célra nem használják fel. A Leniency Notice kifejezetten kimondja, hogy más résztvevők, mint például a panaszosok nem kapnak hozzáférést a társasági nyilatkozatokhoz. A 1/2003/EK Rendelet 12. cikke alapján pedig a társasági nyilatkozatokat csak a tagállamok versenyhatóságainak fogják kiadni, feltéve, hogy a

<sup>79</sup> lásd részletesen: *Roberto Grasso*: The E.U. leniency program and U.S. civil discovery rules: A fraternal fight? *Michigan Journal of International Law*, Vol.29, Spring 2008 és *Nicolo Zingales*: European and American Leniency Programmes: Two Models Towards Convergence? *The Competition Law Review* Volume 5 Issue 1, 16. o., a vonatkozó jogszabályhelyeket lásd u.o. 36. lábjegyzetben

hálózati együttműködésről szóló közleményben megállapított feltételeknek megfelelnek és a fogadó versenyhatóság által biztosított felfedés elleni védelem egyenértékű a Bizottság által biztosított védelemmel.<sup>80</sup> A Leniency Notice emellett lehetőséget ad a bejelentések szóbeli megtételére is.<sup>81</sup>

A bejelentés során keletkezett nyilatkozatok és iratok védelme a 'follow-on' magánjogi jogérvényesítés kapcsán a Fehér Könyv előkészítése során is jelentős hangsúlyt kapott<sup>82</sup>. A munkadokumentum hangsúlyozza, hogy a Bizottság folyamatos gyakorlata az, hogy nem tárja fel a társasági nyilatkozatok anyagát a nemzeti bíróságok előtt esetlegesen folyó ügyekben, sem a bizottsági döntéshozatal előtt, sem pedig azt követően<sup>83</sup>. A munkaanyag arra is kitér, hogy kívánatos lenne a társasági nyilatkozatok védelmét azáltal is elérni, hogy a nemzeti bíróságoknak se legyen jogkörük arra, hogy azok kiadását rendeljék el, sem a bizottsági határozat előtt, sem pedig azt követően. A Fehér Könyv ennek megfelelően azt a javaslatot tartalmazza, hogy az EK-Szerződés 81. cikkének megsértésével kapcsolatosan engedékenységet folyamodó valamennyi bejelentő által tett valamennyi társasági nyilatkozatát részesítsék védelemben (azon esetekben is, ahol ugyanazon időben nemzeti törzstelenes jogszabályok alkalmazására is sor kerül), függetlenül attól, hogy elfogadják vagy elutasítják az engedékenységi kérelmet, vagy a versenyhatóság nem hoz határozatot.<sup>84</sup>

Mindezen szabályok ellenére erős a félelem az amerikai társaságok körében, hogy a Bizottság által az eljárásban résztvevőknek megküldött kifogásközlés (statement of objection) amely tartalmazza az ügygel kapcsolatos legfontosabb megállapításokat, állításokat és bizonyítékokra való hivatkozásokat, az amerikai bíróságok által discovery tárgya lehet, tekintve hogy az irati formát ölt és az eljárás alá vont birtokába kerül.<sup>85</sup>

### (c) Magyarország

Mindehhez képest a magyar jogban ezideig úgy tűnik nem csapódott le semmi nyoma a nemzetközi szinten megjelenő aggodalmaknak és a bejelentőt védő rendelkezések nagyon kezdetleges állapotát mutatják.

A Verseny törvény novellája által beiktatott szöveg szerint a Versenyhivatal a bírságelengedésről vagy csökkentésről szóló feltételes határozat meghozataláig az engedékenységi kérelmet és a csatolt dokumentumokat kizárólag a kérelem elbírálásához, illetve a többi kartellagnál végzendő helyszíni vizsgálat bírósági engedélyezéséhez használhatja fel, és iratokba csak az ügy vizsgálója, az eljáró versenytanács és a bíróság

<sup>80</sup> Leniency Notice (33)-(35) pontok; valamint Commission Notice on cooperation within the Network of Competition Authorities, OJ C 101, 27.4.2004

<sup>81</sup> u.o. (32) pont

<sup>82</sup> Commission staff working paper on EC antitrust damages actions X. fejezet 3. 296-311. pontok

<sup>83</sup> u.o.

<sup>84</sup> Fehér Könyv 2.9. pont

<sup>85</sup> *Roberto Grasso*: The E.U. leniency program and U.S. civil discovery rules: A fraternal fight? *Michigan Journal of International Law*, Vol.29, Spring 2008; *Nicolo Zingales*: European and American Leniency Programmes: Two Models Towards Convergence? *The Competition Law Review* Volume 5 Issue 1, 48-52. o.

tekinthet be. A kérelem elutasítása, illetve visszavonása esetén a benyújtott kérelmet és dokumentumokat az esetlegesen készített másolatokkal együtt a Versenyhivatal a vállalkozás kérelmére az elutasító végzés közlésével egyidejűleg visszaszolgáltatja a kérelmező vállalkozásnak.<sup>86</sup>

Az általános szabályok szerint akik az ügyben ügyfélnek minősülnek és képviselőik a vizsgálat befejezését követően, az eljáró versenytanács által meghatározott időponttól betekintheznek (a gyakorlatban ez az előzetes álláspont kiadását követően lehetséges) az iratokba, azokról másolatot, feljegyzést készíthetnek. Ez alól azok az iratok minősülnek kivételnek, amelyekre nézve az ügyfél az üzleti titok védelmére hivatkozással az iratokba való betekintés, másolat- vagy feljegyzéskészítés korlátozását kérte, és azt a vizsgáló illetve az eljáró versenytanács megadta.<sup>87</sup> A közigazgatási eljárás során tehát az iratokba való betekintés joga az ügyféli minőséghez kötött.

Sajnálatos módon a magyar polgári perrendtartás szabályozása egyáltalán nem tartalmaz semmilyen védettséget az engedékenységgel élők társasági nyilatkozatainak és az azzal kapcsolatos dokumentumok védelmére. A Pp. 190.§ (2) szerint a bíróság a bizonyító fél kérelmére az ellenfelet kötelezheti a birtokában lévő olyan okirat bemutatására, amelyet a polgári jog szabályai szerint egyébként is köteles kiadni vagy bemutatni. Ezen túlmenően Pp. 192.§ (2) értelmében a bíróság a fél kérelmére intézkedik a bíróságnál, más hatóságnál, közjegyzőnél vagy valamely szervezetnél lévő irat beszerzése iránt, ha annak kiadását a fél közvetlenül nem kérheti. Az iratok a polgári perben bizonyítékként csak abban az esetben nem használhatóak fel, ha a perbíróság megítélése szerint az irat tartalma üzleti titoknak, vagy hivatásbeli titoknak minősül és a titokgazda a bíróság felhívására a felhasználáshoz hozzájárult, vagy a megadott határidőn belül nem nyilatkozott. (192.§(3))

Mindebből az következik, hogy az engedékenységi bejelentés keretében beadott nyilatkozatok, tények, adatok a hatályos magyar jog szerint teljes mértékben hozzáférhetőek a károsultak számára, kivéve azt a kört, amely a fenti eljárás szerint üzleti titoknak minősül.

### **III. A magyar engedékenységi szabályozás a nemzetközi összehasonlítás tükrében**

Nagy előrelépés a magyar szabályozásban még nemzetközi összehasonlításban is, hogy az engedékenységi politika legalapvetőbb szabályait most már törvény rögzíti, amely ílymódon kötelező mind a hatóságokra, mind a bíróságokra. Sok országban még a korábbi magyar megoldáshoz hasonlóan csak a versenyhatóság kiadványa tartalmazza az engedékenység esetében alkalmazandó elveket és eljárást.

Láthatóan az új szabályozás minden vonatkozásban tekintettel volt a nemzetközi porondon az elmúlt évtizedekben kialakított rendszerek továbbfejlesztésére, gyakorlati

<sup>86</sup> Versenytörvény 78/B.§ (8)

<sup>87</sup> Versenytörvény 55.§ (1), (3)

tapasztalataira és tanulságaira. A szabályozás csaknem minden vonatkozásban beépítette a magyar rendszerbe az International Competition Network ajánlásait, valamint a legutolsó uniós Leniency Notice szabályait. Azokkal egyezően kétlépcsős rendszert biztosít: teljes mentesülést ad annak a bejelentőnek, amelyik olyan kartellre derít fényt amelyről még nincsen tudomása a hatóságnak, ugyanakkor bírságcsökkentéssel jutalmazza azokat, akik már ismert kartell vonatkozásában további jelentős értékű bizonyítékot szolgáltatnak. Ennyiben az amerikai rendszerrel szemben, ahol csak az első bejelentő számíthat alanyi jogon az amnesztiára az európai uniós és a magyar megoldás több vonzerővel szolgál, mivel a szabályozás a második vagy további bejelentők érdekeire is figyelemmel van.

A magyar szabályozás egyrészt úgy tűnik, hogy az automatikus mentesülés rendszerét kívánja követni az első bejelentő vonatkozásában, azaz, a hatóságnak nincsen kifejezett mérlegelési joga a mentesülés odaítélése kérdésében. Ugyanakkor a mentesülés nem garantált, hanem feltételes, és csak akkor lesz végleges, ha a bejelentő valamennyi törvényi feltételnek eleget tett az eljárás során. A feltételeknek való megfelelésben való döntés értelemszerűen a hatóság jogköre, amely eredendően magában hordja a szubjektivitás lehetőségét. A feltételek jellege ugyanakkor eleve olyan, hogy a megfelelés kritériumai sem definiálhatóak objektíven, tehát nem kerülhető el, hogy végül is a feltételes mentesülés véglegessé tétele során a hatóság szubjektív értékítélete színezza a döntést. Remélhető, hogy a feltételeknek való megfelelés kérdése a gyakorlatban egyre objektívabb kritériumrendszerben kristályosodik ki.

A fejlett engedékenységi rendszerek további két eleme is megtalálható a magyar szabályozásban, amint azt részletesen is tárgyaltuk: a 'marker' bejelentés és az előzetes ('summary') bejelentés. Mindkettő gyakorlatias elemekkel teszi a bejelentést vonzóbbá.

A magyar rendszer – ellentétben az Egyesült Államokban bevált módszerrel – nem vezette be az 'amnesty plus' vagy 'penalty plus' megoldásokat, valószínűleg azért, mert az Európai Unió szabályozása sem építette be ezeket az eszközöket. Ezeknek a megoldásoknak a gyakorlati előnyeiről és jogi lehetőségeiről mindenképpen érdemes elgondolkodni az amerikai tapasztalatok fényében.

Ugyanakkor az új szabályozás nem érintette azokat a problémákat, amelyek a büntetőjogi összefüggések terén vannak jelen a magyar engedékenységi rendszerben. Érezhető, hogy ezen a téren hiányzik az európai uniós szintű harmonizációs háttér. Ennek hiányában azonban ki lehetne tekinteni más juriszdikciók szabályozására. Megint az Amerikai Egyesült Államok megoldására utalva: ugyan a bejelentő ott sem tudhatja, hogy van-e már valaki aki megelőzte és így bizonyosan számíthat-e a mentesülésre, de ott legalább egy amnesztiát eredményező társasági szintű bejelentés esetén a társaság valamennyi alkalmazottja és vezetője számíthat a büntető jogi következmények alóli mentességre. A jelenlegi magyar helyzet ettől nagyon messze van: a kép ugyan nem teljesen átlátható, ami önmagában is elrettentő erővel bír, de a szabályok közelebbi tanulmányozása azt sugallja, hogy kicsi eséllyel mentesülhetnek magánszemélyek a büntetőjogi felelősségrevonás alól. Ennek persze lehetnek tudatos megfontoláson alapuló jogpolitikai indokai is, de akkor tartósan számolni kell azzal, hogy az engedékenységi politika

magyarországi sikerét nagymértékben fogja hátráltatni a büntető szankciók elrettentő ereje, legalábbis abban a körben, ahol ezzel számolni kell.

A magánjogi kárigények és az engedékenység összefüggései meglehetősen összetettek és európai szinten sincs egyelőre kialakult megoldás, amelynek követése a nemzeti jogrendszerekben egyszerűsíthetné a nemzeti jogalkotást. A mögöttes felelősség szabályának megalkotásával a magyar jogalkotó egy praktikusnak szánt könnyítést tett a bírságelengedésben részesített érdekében. A jelenlegi szabály azonban több szempontból sem egyértelmű és precízebb megfogalmazása a tisztább és előrelátható jogalkalmazást segíthetné. Másrésztől nem feltétlenül igaz, hogy a jelenlegi szabály betölti a hozzá fűzött célt, nevezetesen, hogy bizonyos kedvezményt adjon a bejelentőnek, anélkül, hogy hátrányos helyzetbe hozná a károsultakat. A szabály mindenképpen továbbgondolásra érdemes a gyakorlati tapasztalatok tükrében és a nemzetközi megoldások felhasználásával.

#### **IV. Mit tehet a magánszféra**

Az állami és hatósági szintű szabályozás mellett egyre nagyobb hangsúlyt kap a kartellek elleni fellépés vállalati szintű eszköztára. A magánszféra igen hatékonyan járulhat hozzá a jogkövető magatartás megvalósításához és a szabálytalanságok önkéntes feltárásához.

A kartellek megszervezése és fenntartása nem feltétlenül a társaság legfelső vezetésének kezében összpontosul. A jobb előmenetel vagy anyagi bónuszok reményében sokszor a középvezetői alkalmazottak viszik bele a társaságot a jogsértésbe. Ennek megelőzésére sok nagyobb társaság hirdet meg belső kartell-ellenes szabályzatokat és szervez rendszeresen belső vizsgálatokat az esetleges szabálytalanságok felderítésére. Az irodalomban ismeretes olyan nézet, amely azt szorgalmazza, hogy a belső ellenőrzések és szabályzatok mellett a társaságoknak saját belső engedékenységi szabályzatot is életbe kellene léptetnie.<sup>88</sup> A javaslat azon az állásponton van, hogy megfelelő belső szabályozással előre rendezni kellene, hogy hatósági bejelentés esetén milyen következmények várnak a bejelentőre munkajogi szempontból. Amennyiben az alkalmazottaknak nem kell attól tartaniuk, hogy bejelentés esetén a társaság megválílik tőlük vagy egyéb hátrányokban részesülnek, nagyobb eséllyel vállalnák a személyes bejelentő szerepét. Ez a belső szabályozás természetesen csak akkor lehet hatékony, ha ezzel egyidejűleg olyan belső kartell-szabályzat van érvényben, amely könyörtelenül bánik a kartellben résztvevőkkel, akár alkalmazottak, akár vezetők.

---

<sup>88</sup> *Donald C. Klawiter and Jennifer M. Driscoll: A New Approach To Compliance: True Corporate Leniency for Executives. Antitrust, Vol 22, No. 3, Summer 2008. American Bar Association*