

Vitál Vivien Kata

Versenyjog Magyarországon és az EU-ban

**Az önvád tilalma és a hatóságot terhelő tényfeltárási kötelezettség
alkotmányos elveinek egyensúlya**

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés.....	3
II. A tisztességes eljárás követelménye.....	3
III. A versenyfelügyeleti eljárás jogi jellege.....	4
IV. Az eljárás alá vont gazdasági szereplők védekezése.....	7
V. A tényállás tisztázásának kötelezettsége	12
VI. A párhuzamosan folyó büntetőeljárás következménye.....	13
VII. Összegezés	17

I. Bevezetés

A modern piacgazdaság egyik alapfeltétele a szabad verseny. A fejlett államok ma már a versenyre építve dolgozzák ki gazdaságpolitikájukat felismerve azt, hogy a verseny a hatékony termelés záloga. Verseny nélkül szűkül a választék, nőnek az árak és csökken a szolgáltatások színvonala. Az Alkotmány¹ 9.§ (1) bekezdése leszögezte, hogy Magyarország gazdasága piacgazdaság, míg a (2) bekezdésben rögzítette, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát. Lényegében ezt konkretizálja az Alaptörvény M cikk (2) bekezdése, amikor kimondja, hogy Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) korábbi, gazdasági versennyel kapcsolatos döntései ma is iránymutatásul szolgálnak.

Az AB következetes gyakorlata szerint a gazdasági verseny szabadsága nem alapjog, hanem a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését az államnak is feladata és kötelessége biztosítani. A versenyszabadság állami elismerése és támogatása megköveteli a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi alapjog objektív, intézményvédelmei oldalának kiépítését. Az AB kimondta, hogy „a piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló államcéllok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes az államcélal”.² Ez azonban nem járhat azzal, hogy az állam a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítására vonatkozó kötelezettségére hivatkozással bármit megtehet, figyelmen kívül hagyhatja a gazdasági verseny szereplőinek egyes jogát, netán alapjogát is sérthetné. Önmagában az, hogy az AB megítélése szerint valamely állami intézkedés a piacgazdaság elvébe nem ütközik, még nem garancia arra, hogy az adott beavatkozás alapjogot nem sértett. Az államnak a piacgazdasággal kapcsolatos alkotmányos kötelességét mások alapjogainak tiszteletben tartásával kell teljesítenie.

Az állam a tisztességes gazdasági versenyt elsősorban a versenyjogi szabályokkal és a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) jogalkalmazó tevékenysége útján biztosítja. Az alábbiakban arra keressük a választ, hogy ennek során felmerül-e az önvádra kötelezés tilalma, mint alapjog alkalmazásának lehetősége, illetve kötelezettsége, továbbá, hogy a GVH gyakorlatában kimutatható-e ezen alapjog megsértése.

II. A tisztességes eljárás követelménye

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon intézzék. A XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes tárgyaláson bírálja el.

A tisztességes eljárás követelménye minden eljárási jogban alapelveként szerepel, de az eljárás céljára, rendeltetésére tekintettel ennek tartalma némiképp eltérő. A büntetőjogban az eljárási törvény megfogalmazza az ártatlanság vélelmének elvét, miszerint senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig,

¹ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény

² 818/B/1997.AB határozat

amíg a bűnösségét a bíróság jogerős határozatában nem állapította meg, valamint a védelem elvét, ami alapján a terheltet megilleti a védelem joga. Csak a büntető eljárásban jelenik meg a fair eljárás követelményeként az ártatlanság védelme, amelyhez hozzátartozik a hallgatáshoz való jog és az önvádra kötelezés tilalma is. A közigazgatási hatósági eljárásban a tisztességes eljárás „olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan, vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes”³A közigazgatási hatósági eljárás egyik speciális alapelve az officialitás; ami azt jelenti, hogy a hatóság hivatalból indíthat eljárást, és hivatalból állapítja meg a tényállást, illetve határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét. A hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni, tehát a tényállás felderítése az eljáró szerv kötelessége, de csak a döntéshez szükséges mértékben. Ezáltal neki kell a jogilag a releváns tényeket feltárnia, összességükben értékelnie. A tényállás tisztázása során nincs kötve a bizonyítási indítványokhoz, viszont köteles valamennyi, az ügy szempontjából fontos tényt, körülményt figyelembe venni. Témánk szempontjából ennek azért van jelentősége, mert a tisztességes eljárás követelményének az eljárásban végig, így a tényállás tisztázása és a bizonyítás során is érvényesülnie kell.

III. A versenyfelügyeleti eljárás jogi jellege

Az állam a tisztességes gazdasági verseny feltételeit különösen a GVH útján biztosítja. A GVH autonóm államigazgatási szerv⁴, amelynek „a piacgazdaság működésében betöltött – a verseny szabadságával és tisztaságával kapcsolatos – szerepe, hogy a köz érdekében, a hosszú távú fogyasztói jólétet és így a versenyképességet is növelő módon érvényt szerezzen a hatáskörébe tartozó versenyjogi rendelkezéseknek”⁵. Feladatát elsősorban versenyfelügyeleti eljárások lefolytatásával látja el, amelynek során számos önálló hatósági eszközzel rendelkezik, többek között versenyfelügyeleti bírságot szabhat ki. Ez utóbbi hatósági jogköre tartalmilag jelentősen eltér, a közigazgatási hatósági eljárásokban megszokott bírságolástól. A versenyfelügyeleti bírság kiszabásának feltételei és a kiszabható összeg nagysága olyan jellemzők, amelyek oly mértékben teszik speciálissá magát az eljárást, hogy annak jellege, jogterületi besorolása is kérdésessé vált.

Azt, hogy mennyire így van ez, mutatja a Kúria gyakorlata.

2010-ben a GVH egy öt éve tartó kartellnek tett pontot a végére, és büntetett meg tizenhat gabona feldolgozó vállalkozást, összesen 2.3 milliárd forint bírságra. A bírságoltak között olyan népszerű vállalkozások is voltak, mint a Cerbona Zrt. (145 millió forint), a Gyermely Zrt. (250 millió forint), vagy a Diamant Kft. (200 millió forint). A versenytársak egy malomban örültek, amikor a megbírságolt 16 magyarországi gabonafeldolgozó vállalkozás a gazdasági verseny korlátozását célzó egységes és folyamatos, összetett jogsértést valósított meg, azzal, hogy 2005 februárjától 2008 áprilisáig egyeztették egymással egyes malmi búzaőrlemények árát, illetve árának változtatását, valamint egymás piacának meg nem támadására tett vállalásukkal felosztották egymás között a piacot.

6

³ 6/1998.(III.11.) AB határozat

⁴ 2010. évi XLIII. törvény 1.§ (3) bek.c) pont

⁵ GVH honlapja

⁶ GVH Vj-69/2008 számú határozata

Elrettentő mértékű, 7 milliárd 178 millió forintos bírságot szabott ki a GVH a négy vállalkozásra, akik „magyarországi vasútvonalak, vasúti vonalszakaszok felújítására, átépítésére és rehabilitációjára kiírt közbeszerzési eljárások kapcsán előzetesen megállapodtak a piac majdani felosztásáról, annak elveiről, és egyes esetekben a győztes személyéről.”⁷

Egységes, folyamatos, komplex jogsértést valósított meg az a több, mint tíz bank, akik a hitelkiváltó hitelek nyújtásának korlátozása révén a fix árfolyamú végtörlesztések csökkentése érdekében összehangolták a stratégiájukat, melynek keretében üzleti titoknak minősülő információkat is megosztottak egymással. Az eljárás alá vont vállalkozásokat 800 000 forint és 983 000 forint közötti összeggel bírságolta a GVH.⁸

„A GVH az összejátszásban résztvevő két vállalkozás igazgatósági tagjának személyes feljegyzései és nyilatkozatai alapján megállapította, hogy az elmarasztalt cégek előzetesen felosztották egymás között, hogy melyik pályázó melyik tendert nyeri meg, illetve, rögzítették, hogy alvállalkozóként egymást részesítik előnyben. A feltárt tényállás szerint 2001-ben a versenysértő magatartás - kettő kivételével - valamennyi tenderre kiterjedt, míg 2002-ben a vállalkozások a meghirdetett pályázatok egyharmadáról egyeztettek. A GVH ezért megállapította, hogy a Betonút Rt. (68 000 000 Ft), a Strabag Rt. (182.600.000 Ft), az EGÚT Rt.(74.700.000 Ft), az Alterra Kft.(7.200.000 Ft), a Hidépítő Rt. (182.500.000 Ft), a Mélyépítő Kft.(32.400.000 Ft), a Mota Rt.(29.500.000 Ft) és a Swietelsky Kft. (17.000.000 Ft.) a verseny korlátozására alkalmas magatartást tanúsítottak. A kartell tevékenysége a Fővárosi Önkormányzat által 2001 és 2002 folyamán kiírt 19 út- és műtárgy-felújításra vonatkozó közbeszerzési pályázatban volt tetten érhető. Az ilyen típusú kartell az Európai Unió versenyjogi gyakorlata szerint is a legsúlyosabban szankcionálandó versenykorlátozások közé tartozik, mivel közvetlenül és alapvetően torzítja a források hatékony elosztását, és árfelhajtó hatású. A GVH még 2005-ben tárta fel a versenykorlátozó megállapodást, ami miatt nyolc vállalkozásra összesen 593,9 millió forint bírságot szabott ki.”⁹

Természetesen nem feledkezhetünk meg a legaktuálisabb kartellről sem. Utóbbi időben a bankok közötti jogellenes megállapodástól és összejátszástól hangos a sajtó, nagy felháborodást kavarva ezzel az ügyfelek között is. A GVH döntése szerint a Magyar Bankszövetség (Bankszövetség) – a Nemzetközi Bankárképző Központ Zrt. (Bankárképző) közreműködésével – 12 éven át a verseny korlátozására alkalmas módon működtette a „BankAdat” adatbázist, így lehetővé tette a bankok számára, hogy egyedi, üzleti titoknak minősülő, stratégiai adatokat osszanak meg egymással. A jogsértésért összesen 4,015 milliárd forint bírságot szabott ki a GVH.¹⁰

Első ránézésre könnyen mondhatnánk, hogy egy közigazgatási szerv által, közigazgatási hatósági határozattal kiszabott bírság közigazgatási eljárásjogi jellegű még akkor is, ha a lefolytatott versenyfelügyeleti eljárásnak számos specialitása van az általánoshoz képest. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) döntései nyomán a kérdés nem intézhető el ilyen egyszerűen.

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 6.cikk (1) bekezdése általános jelleggel, eljárások- és szankciók közötti különbségtétel nélkül írja elő a tisztességes eljáráshoz való jogot. A következetes gyakorlat

⁷ A Vasútépitési kartellel szembeni GVH eljárás kapcsán végzett ügyismertségi versenykultúra felmérés (GVH honlapja)

⁸ GVH Vj-74/2011 számú határozata

⁹ GVH Vj-25/2004 számú határozata

¹⁰ GVH Vj/8/2012 számú határozata

értelmében ez a garanciális szabály a büntetőjogi eljárásokban magában foglalja a hallgatáshoz való jogot és az önvád tilalmát is. Témánk szempontjából mérőföldkőnek számít az Engel és társai kontra Hollandia ügyben¹¹ kialakított, úgynevezett Engel kritériumok, amely egy három pontból álló kritériumrendszerrel állított fel annak megítélésére, hogy egy eljárás büntetőjogi jellegű-e, ez által magában hordozza-e a büntetőjogi szankció lehetőségét. A három feltétel, így 1. a vizsgált jogellenes cselekmény a nemzeti jog megítélése bűncselekménynek minősül-e, 2. a jogsértés természete, 3. a kiszabott büntetés természete és súlya kritérium közül elegendő az egyik fennállása is. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az ítélet szerint a tagállamok szabadon állapíthatják meg, hogy valamely magatartást bűncselekménynek minősítenek-e, az azonban nem megengedett, hogy az EJEE-ben büntetőjogi szankciókkal sújtott jogsértéseket ne büntetőjogiként kezeljék.

A Jussila kontra Finnország ügyben azonban az EJEB adópótlék kiszabására irányuló eljárást vizsgált, és nem az Engel kritériumokat alkalmazta, hanem négy másik körülményt vett figyelembe. „A bírságkiszabást elrendelő jogszabály valamennyi polgárra, mint adófizetőre kiterjedt, a kiszabott bírság nem valamely okozott kár pénzbeli megtérítésére irányult, hanem az újabb jogsértésektől elrettentő büntetés volt, olyan általános szabály alapján szabták ki, melynek célja az elrettentés és a büntetés volt, továbbá a bírság jelentős mértékű volt.”¹² Ezeket a körülményeket vetítette rá az EJEB a 2. és 3. számú Engel kritériumokra és mondta ki, hogy a versenyjog nem tartozik szorosan a büntetőjoghoz, így a versenyeljárás során a büntetőjogi garanciák sem érvényesülnek teljes mértékben.¹³ A Jussila ítélet a versenyeljárás büntetőjogi megítélésének *hardcore* és periférikus megközelítését mutatja be, ellentétben a későbbi Menarini ügyben, ahol az EJEB szerint helyes volt, hogy az olasz nemzeti versenyhatóság szabta ki a bírságot.¹⁴

A Menarini Diagnostics SRL-t 6 millió eurós bírsággal sújtotta az Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, mivel rögzített árakat és piacfelosztást alkalmaztak egyes diabéteszt diagnosztizáló tesztek árusítására. A cég szerint a rájuk kiszabott bírság egyértelműen büntetőjogi szankció, valamint kifogásolta az eljárásukban történő teljes felülvizsgálat és a saját ténymegállapítás kiegészítésének hiányát. Az EJEB erre azt állapította meg, hogy a versenyhatóság kizárólag közigazgatási alapon szabta ki a büntetést, és noha annak valóban célja volt az elrettentés és a prevenció, a nemzeti jog alapján kiszabott bírság csupán adminisztratív jellegénél fogva jelenik meg az eljárásban.

Az EJEB a kritizált felülvizsgálat elmaradását is vizsgálta, ezzel kapcsolatban arra jutott, hogy egy közigazgatási szerv csak akkor szabhat ki büntetőjogi szankciókat, ha teljes körű felülvizsgálat keretében jár el, és teljes egészében biztosítja a független és pártatlan bíráskodást, a tisztességesen és nyilvánosan lefolytatott tárgyalásokat, valamint az ésszerű időn belül meghozott határozatokat. A bíróság továbbá tisztázta azt, hogy „egy olyan közigazgatási eljárásban, egy olyan hatóság szab ki bírságot, amelynek eljárását egy független bíróság teljes felülvizsgálati eljárásnak veti alá, az alapjogok sértetlenül maradnak”, mellyel kvázi garantálta az EJEE 6. cikk (1) bekezdésének érvényesülését. Ehhez szükséges azonban, hogy a felülvizsgálat teljes legyen, vagyis minden tényt és jogkérdést tisztázni kell, és a bizonyítékok értékelését, a versenyhatóság megsemmisítését, valamint a bírságok módosítását csak felhatalmazás útján gyakorolhatják.

¹¹ 1976. június 8.

¹² 30/2014. (IX.30.) AB határozat

¹³ EJEB- Jussila 43

¹⁴ Illisz Ivett- Alapjogok érvényesülése az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága eljárásban (http://www.gvh.hu/data/cms1000472/Illisz%20Ivett_2013_1%20%20hely_tanulm%C3%A1ny.pdf, utolsó letöltés: 2016. június 5. 20:31)

Az EJEB álláspontja szerint a bírság a nagysága miatt egy büntetőjogi szankciónak feleltethető meg, azonban annak jogszerűségét nem lehet kétségbe vonni. Mivel az EJEB véleménye nem egyértelmű, így az EJEE tagállamai önállóan dönthetik el, hogy mit tekintenek irányadónak, aminek eredménye az lesz, hogy tagállamok szerint fog változni a büntetőjogi szankciók kiszabására feljogosított szerv személye.

A EJEB arra a következtetésre jutott, hogy bár a nemzeti jog alapján kiszabott bírság adminisztratív jellegűnek minősül, a versenyhatóság a társadalom érdekeinek védelmét szem előtt tartva folytatta le az eljárást, ez pedig a büntetőjogi jogvédelem lehetőségét is magában foglalja. Megállapította továbbá, hogy a büntetés – annak jellege és súlya alapján – büntetőjogi, ami által az ügy eldöntése során alkalmazandó az EJEE 6. cikk. (1) bekezdésében foglaltak. És ettől kezdve új védekezési érvrendszer bontakozott ki egyes versenyfelügyeleti eljárásokban, hazánkban is.

IV. Az eljárás alá vont gazdasági szereplők védekezése

A Menarini ügy hazánkban is fontos változást hozott; az EJEB döntése nyomán a versenyfelügyeleti eljárás alá vont vállalkozások gyakran hivatkoztak az EJEE 6.cikk (1) és (2) bekezdéseire, valamint az Alkotmány, majd az Alaptörvény megfelelő rendelkezéseire. A kartellügyekben rendre állították, hogy a versenyhatóság megsértette a tisztességes eljárás követelményét, ezen belül az önvád tilalma elvének érvényesülését.

Ahogy az korábban ismertettük, az önvádra kötelezés tilalma egy alkotmányos alapelvből levezetett, kötelezően érvényesülő büntetőjogi szabály. Az ez esetben alkalmazandó norma, az úgynevezett „Miranda- figyelmeztetés”- „Miranda szabályok”, amiket még a terhelt akarata ellenére is érvényesíteni kell. Ezek szerint, ha a nyilatkozatot, vagy a vallomást jogszerűtlen módon vették ki, azok bizonyítékként nem vehetőek figyelembe, nem felhasználhatóak.

„A történet lényege, hogy Louis Ann Jameson 1963. március 2-án éjszaka, munkából hazafelé tartva, az amerikai Phoenix városában nemi erőszak áldozata lett. Úgy tűnt, hogy a rendőrség által megkezdett eljárás nem vezet eredményre, amikor Louis Ann sógora a lány elbeszélése után felismerni vélte a támadó gépkocsiját. A rendszám alapján megtalálták és letartóztatták Ernesto Mirandát. A tetovált, szemüveges, mexikói származású férfit felismerésre bemutatásra vitték, ahol a sértett mindössze annyit tudott mondani, hogy Miranda hasonlít arra, aki megerőszakolta. Ezt követte a terhelt kihallgatása, melynek során beismerő vallomást tett, sőt, további hasonló bűncselekményeket is elismert. Később Miranda módosította vallomását és azzal védekezett, hogy a rendőrségi kihallgatás napján fáradt és kialvatlan volt, a rendőrök pedig olyan módon fenyegették meg, hogy ha nem ismeri be az elkövetést, elintézik, hogy maximális büntetést kapjon, míg együttműködés esetére támogatást ígértek. Az esküdtszék bűnösnek mondta ki Mirandát, a bíróság pedig szabadságvesztésre ítélte. Ezt a döntést Arizona állam Legfelsőbb Bírósága helybenhagyta. A vádlott terhére szóló ítéleteket az

Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága hatályon kívül helyezte és egyúttal megfogalmazta azokat a garanciális szabályokat, amelyek azóta a Miranda- figyelmeztetés gyűjtő fogalmába tartoznak.”¹⁵

A szabály szerint azt a személyt, aki a hatóság őrizetében van, vagy valamely módon megfosztották a személyi szabadságától, még a kihallgatása előtt figyelmeztetni kell arra, hogy joga van hallgatni. Amennyiben a személy tudatában van e jogának, és mégis válaszol a számára feltett kérdésekre, a válaszait ellene bizonyítékként fel lehet használni. Jogában áll továbbá mind a rendőrségi kihallgatás előtt, mind az eljárás során bármikor ügyvédi segítséget kérni, vele tanácskozni, ha pedig nincs pénze ügyvédre, az állam fog gondoskodni számára a védő kirendeléséről, mégpedig díjmentesen. Ez két fontos elemet tartalmaz, egyrészt a hallgatáshoz való jogot, másrészt a védelemhez való jogot. Előbbiről a terhelt lemondhat önként, ez azonban egy olyan hallgatást eredményezhet, aminek következtében olyan tényeket is felni fog elmondani, ami a javára válhat, mentségére szolgálna, és a hatóság azokat más forrásból nem tudhatja meg- Utóbbit az állam kirendelés útján köteles biztosítani, megvalósítva ezzel a számos alkotmányban foglalt alapelvet. Korábban a figyelmeztetés csak az eredetileg fogva levő terheltre és rendőrségi kihallgatásra vonatkozott, az figyelmeztetés fogalma csak később öltött általános jelleget. A terheltet mindenképpen figyelmeztetni kell a kihallgatás lehetséges következményeire, ezek hiányában a vallomása bizonyítási eszközként nem vehető figyelembe. Fontos elkülöníteni a vallomást a kihallgatástól, hiszen a felhívás után vallomásnak számít a terhelt minden olyan szóbeli vagy írásbeli cselekedete, ami az ügy érdemében figyelembe vehető. „Azok a szóbeli és írásbeli megnyilatkozások, melyek egy terheltől az adott ügyben végrehajtott Miranda-figyelmeztetés után származnak és az ügy érdemére vonatkoznak, vallomások, azaz bizonyítékok forrásai. Így a Miranda-szabály vízvázalató jellege vitathatatlan. A más eljárásban tett nyilatkozatok pedig az okiratok szabályai szerint használhatók fel, az azokból nyert adatok szintén bizonyítékok. Ha a „más eljárás” egy másik büntetőeljárás, ahol a jelen ügy terheltje szintén terhelt volt, ugyancsak a Miranda figyelmeztetéstől függ a felhasználhatóság. Ugyanazon büntetőeljáráson belül a vallomás megtagadásának jogára figyelmeztetést többször kell ismételni, mivel egy-egy figyelmeztetés hatálya csak az adott eljárási szakaszra terjed ki.”¹⁶

Szükséges-e a versenyügyekben e garanciális szabály alkalmazása?

A gazdasági verseny megfelelő működéséhez egyebek mellett az szükséges, hogy a vállalkozások tartsák tisztetben egymás döntési szabadságát, piaci döntéseiket önállóan, a versenytársaktól függetlenül hozzák meg. Önmagában nem tilos a versenytársak közötti együttműködés, akkor válik jogsértővé, ha az a versennyel szükségképpen együtt járó kockázat akár részbeni kiiktatására irányul. A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) szabályai egyrészt védik a verseny tisztaságát, másrészt biztosítja a verseny szabadságát. A Tpv. 11.§ (1) bekezdése értelmében tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet ki, illetve fejt ki.

¹⁵ Jungi Eszter: A „Miranda-figyelmeztetés”, avagy a hallgatás joga a magyar büntetőeljárásban (<http://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2011/1/Jungi.pdf>, utolsó letöltési ideje 2016. június 5. 20:29)

¹⁶ Jungi Eszter: A „Miranda-figyelmeztetés”, avagy a hallgatás joga a magyar büntetőeljárásban (u.o.)

„Versenykorlátozó célú, versenykorlátozásra alkalmas az a magatartás, amely természeténél fogva magában hordozza ennek lehetőségét.”¹⁷

A kartell olyan versenytárs vállalatok közötti titkos, kifejezetten versenyellenes szövetség, amely jellemzően a piacok felosztásával, az árak meghatározásával, illetve az egyes cégek által értékesített mennyiség meghatározásával a verseny korlátozására vagy kizárására irányul. A megállapodás kizárólag öncélú; a részes felek profitjának növelését célozza, a társadalom számára kifejezetten káros, ezért tilos.

„A Tptv. 11.§-ába ütköző összehangolt magatartás a GVH által szankcionálandó, ezért az abban részes felek rendszerint igyekeznek azt titokban tartani. A kartellezésről általában nem kötnek írásbeli megállapodást, azt nem szokták végrehajtható okiratba foglalni, hiszen mindnyájuknak az az érdeke, hogy a jogsértés rejtve maradjon. Éppen ezért a kartelljogsértések esetén általában nem áll rendelkezésre egyetlen, mindent eldöntő, egyértelmű, közvetlen bizonyíték, objektív személy vallomása. Ez azonban nem járhat azzal a következménnyel, hogy a jogsértések feltáratlanok maradjanak, a jogsértésben résztvevő vállalkozások szankció nélkül folytassák jogsértő, a piac működésére hátrányos magatartásukat.”¹⁸ Az ilyen ügyekben általában döntő jelentősége van a hatósági ellenőrzés, illetve a versenyfelügyeleti eljárás kezdetén felvett ügyfélnyilatkozatoknak, illetve tanúvallomásoknak. A feltárt további bizonyítékok ugyanis önmagukban, általában értelmezhetetlenek; az elektronikus levelek, levéltörödékek, feljegyzések, naplóbejegyzések, elemzések, stb. csak az ügyfélnyilatkozatokkal, illetve a tanúvallomásokkal összefüggésben nyernek értelmet, az egyébként semmitmondónak vagy értelmetlennek tűnő okirati bizonyítékok a nyilatkozatok, vallomások alapján fűzhetők – a jogsértést alátámasztó - logikai láncolatba. Ennél fogva a kartellezők elemi érdeke annak bizonyítása, hogy az ügyfélnyilatkozatok, tanúvallomások garanciális szabályokba, így különösen a tisztességes eljárás, ezen belül a büntető eljárásban érvényesítendő önvád tilalmának elvébe ütköznek. Ezért ezeket ki kell rekeszteni a bizonyítékok köréből, a fennmaradt bizonyítékok pedig a jogsértés alátámasztására nem elegendők.

Ezt támasztja alá az az eset is, amikor a GVH útépítéssel kapcsolatban kiírt közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben állapított meg tisztességtelen piaci magatartást. A határozat felülvizsgálata során a Kúria¹⁹ megállapította, hogy a felek a gazdasági verseny korlátozására alkalmas egységes és folyamatos jogsértő magatartást tanúsítottak, hiszen a felosztották egymás között a piacot, valamint közös eladási árat rögzítettek, kimerítve ezzel a gazdasági verseny korlátozására alkalmas magatartást. A bizonyítással kapcsolatban a bíróság azon az állásponton van, hogy az egységes és folyamatos jogsértés megállapításához elég a felek részvételét külön-külön bizonyítani, nem szükséges annak a bizonyítása, hogy a feltárt jogsértésben végig részt vettek, vagyis a jogsértés maga közvetett bizonyítékok alapján is megállapítható, nem kell a teljes folyamatosság igazolása. A jogsértés minősítésénél a folyamatos magatartás, mint átfogó terv valósult meg az érintett vállalkozások között. A tiltott magatartásnál nem feltétel, hogy minden vállalkozás azonosan vegyen részt a közös cél megvalósításában, elég, ha csak a megvalósítás egy-egy fázisában vesz részt. Ha a felek a részvételüket többször megszakították, ez azonban nem a saját magatartásukból, sokkal inkább külső körülményekből eredt, az összejátszás, mint jogsértő cél pedig folytatódott, a kartellezés bizonyítható. A passzív részvétel esetén is megvalósul az egységes, folyamatos jogsértés, hiszen a vállalkozás a jogsértéssel tisztában van, a megállapodást elfogadja, a megvalósításban pedig részt vesz, hiszen

¹⁷ Kfv. II. 37672/2015 IV.6. sz. ítélet

¹⁸ Fővárosi Törvényszék 2.Kf.650.018/2015/14 sz. jogerős ítélete

¹⁹ Kfv II. 37.076/2012/28. számú ítélete

versenykorlátozó szándékkal osztották fel egymás között az adott tendereket és rögzítették az eladási árakat.

Az eljárás során történt helyszíni kutatások jogszerűségét megállapította a bíróság, hiszen az megfelelő indokkal történt, valamint nem sérültek az alkotmányos alapjogok. Közérdek fűződik ahhoz, hogy a helyszíni vizsgálat által érintett vállalkozások előtt annak időpontja titok maradjon. A cselekmény lényege éppen a hirtelen, be nem jelentett rajtaütés, meglepve ezzel a vállalkozást, hiszen előzetes értesítés hiányában nem tud felkészülni a várható vizsgálatra. A helyszíni kutatás célja a bizonyítékok beszerzése, az annak során lefoglalt tárgyak, adatok az eljárásban bizonyítékként felhasználhatóak. Mivel a szabad bizonyítás rendszere érvényesül, ez is egy jogszerű, amelyből származó bizonyítékokból majd megalapozottan lehet következtetni a bizonyítandó tényekre. A helyszíni kutatást az engedélyező határozat beszerzése előzi meg, az eljárás során fellelt bizonyítékok felhasználását jogszerűnek kell tekinteni. A bíróság szerint nem sérült a tisztességes tárgyaláshoz való jog, az ártatlanság vélelme és a magán-, és családi élet tiszteletben tartásához való jog sem, hiszen ezek a jogok önmagukban nem érvényesülhetnek, ahhoz konkrét anyagi és eljárási, valamint a magukban hordozott garanciális szabályok szükségesek.²⁰

Tiszta jogviszonyok esetén a mindenkit megillető tisztességes eljárás tartalma egyértelmű, és az is nyilvánvaló, hogy a büntető eljárásra megfogalmazott speciális szabályokat a büntetőeljárásban, míg a közigazgatási hatósági eljárásra előírt garanciális rendelkezéseket a közigazgatási hatósági eljárásban kell érvényre juttatni. A helyzet akkor válik kétségesse, bizonytalanná, amikor a jogviszonyok összezsúsznak, és egyszerre, egyidejűleg nem lehet valamennyi alkotmányos követelményt teljesíteni, egyik alapjog biztosítása révén sérülhet valamely más, ugyancsak az Alaptörvényben rögzített jog.

A bírói gyakorlat alapján a kartell jogsértést azért is nehéz bizonyítani még, mert a passzív magatartás is jogsértésnek minősül, a jelenlét, az hogy az elhangzott információknak valaki tudatában van, már kifejezi a többiekkel való együttműködést. Passzív magatartásnak azt nevezzük, amikor egy vállalkozás annak ellenére, hogy részt vesz az összejátszásban, független üzletpolitikát folytat, saját előnyére használva ezzel a kartellt. Ezen túlmenően abban az esetben is megvalósul a jogsértés, ha az egész folyamatban nem, csak egyes elemekben vettek részt, hiszen az előírások az eljárás minden rendelkezésében jelen vannak. A GVH feladata a versenyjogi felelősséget megalapozó tények, illetve körülmények bizonyítása. Ennek során a közvetett bizonyítékokat is fel lehet használni, még akkor is, ha azok bizonytalan elemeket tartalmaznak, aminek viszont nem lehet eredménye, hogy azok csupán feltételezéseken alapuljanak. Az eljárásban a hatóságnak is alkalmazkodnia kell a bizonyítékok szabad értékeléséhez és mérlegeléséhez, emiatt a közigazgatási perben eljáró bíróságnak, ha a hatóság rögzített egy olyan tényállást, ami megfelel az okszerűség követelményeinek, felülmérlegelésre nincs joga.

Döntő kérdés lett így a versenyfelügyeleti eljárás jogi jellegének megítélése, kötelezőek-e, és, ha igen, mennyiben a versenyfelügyeleti eljárásokban a büntetőeljárás garanciális szabályai.

A kérdés bírósági megválaszolásához pedig egy utépítéssel, útfelújítással kapcsolatos közbeszerzési kartell ügy vezetett. Hangsúlyos védekezés volt az érintett vállalkozások részéről az EJEE 6. cikk (1) bekezdésének megsértése. A perben az egyik felperes az EJEB gyakorlatára hivatkozással állította, hogy „a versenyjogi ügyek az EJEE értelmében büntetőügyeknek tekintendők, a fellebbviteli bíróságok léte pedig nem eredményezheti azt, hogy az alsóbb bíróságoknak, beleértve a GVH-t is, nem kell biztosítaniuk az EJEE-ben foglalt garanciákat”.²¹ Az ügyben eljáró bíróságok, végső soron a

²⁰ Kfv. 37.076/2012/28. számú ítélete

²¹ Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.271./2011/9 számú ítélete

Kúria, egyaránt arra a következtetésre jutottak, hogy olyan, az EJEE-be ütköző eljárási jogsértés nem történt, amely a határozat hatályon kívül helyezését és a versenyfelügyeleti eljárás megszüntetését eredményezhette volna²². A kérdés részletes elemzése azonban elmaradt, az ítéletek a jogvita érdemére koncentráltak. A hiányosságot – a Kúria ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panasz folytán - az AB pótolta.

Az AB határozatában²³ abból indult ki, hogy a versenyfelügyeleti eljárás egy különleges közigazgatási eljárás, „amely Magyarország piacgazdasági berendezkedése és gazdasági rendje meghatározó működéséi alapelveinek, a tisztességes gazdasági versenynek az érvényesülését hivatott biztosítani, összhangban az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével és az Európai Unióhoz történt csatlakozási szerződésünkből származó számos jogi következménnyel.” Megállapította, hogy a versenyfelügyeleti eljárás különleges jellege az unióhoz való fokozatos integrálódás során alakult ki, ahhoz igazodva vette át például a büntetőbírói vagy szabálysértési eljárásokban megszokott bírságösszegeket meghaladó mértékű versenyfelügyeleti bírság kiszabásának lehetőségét, amely alkalmas arra, hogy a versenyfelügyeleti eljárást büntetőjogi jellegűnek lássuk. Kifejtette, hogy a versenyfelügyeleti eljárás az eljárás alá vont személy számára a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló hátrányokkal járhat, ennek ellenére a versenyfelügyeleti eljárás nem tekinthető a szoros értelemben vett büntetőjogi vád elbírálására irányuló eljárásnak, ezért a büntetőjogihoz hasonló szigorú követelmények nem támaszthatók. Leszögezte, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján az államnak az a kötelezettsége, hogy a GVH határozatának bírósági felülvizsgálatát tisztességes eljárásban biztosítsa. Ebbe beletartozik az is, hogy a „vádról való döntéssel” szemben megfogalmazott követelményeknek a büntetőeljárásokhoz képest korlátozottabb módon érvényesülniük kell a kartellügyekben is.

AB határozatából az következik, hogy a versenyfelügyeleti eljárások, azok büntetőjogi jellege ellenére, sem tekinthetők a szoros értelemben vett büntetőeljárásnak, ezért a tisztességes eljárás követelményét nem kell a büntetőjoggal teljesen azonosan érvényesíteni.

A GVH határozatait felülvizsgáló közigazgatási bíróságok a fentieknek megfelelően sorra lesöpörték a tisztességes eljárás büntetőjogi garanciális szabályaira való hivatkozásokat. A GVH feladata, hogy „érvényt szerezzen a versenyjogi rendelkezéseknek, jogsértés esetén a törvényben meghatározott jogkövetkezményeket alkalmazza. E jogkövetkezmények jelentős része büntetés-jellegű szankció. Ez utóbbi azonban nem jelenti azt, hogy a GVH bűnüldöző szerv lenne, büntető eljárás lefolytatására, illetve bűncselekmény miatt büntetés kiszabására jogosult lenne. A büntető eljárás egyik speciális alapelve az ártatlanság vétele, amely azt jelenti, hogy a terhelt bűnösségét a vádló köteles bizonyítani, a terhelt nem kötelezhető ártatlanságának bizonyítására, illetve a kétséget kizáróan nem bizonyított tény tilos a terhelt terhére értékelni. Kétségtelen, hogy az ártatlanság vétele szoros kapcsolatban áll a GVH által lefolytatott versenyfelügyeleti eljárásban is érvényesítendő tisztességes eljárás elvével, ettől még a közigazgatási hatósági eljárás nem azonosítható a büntető eljárással”²⁴.

²² Kúria Kfv.II.37.076/2012/28 számú ítélete

²³ 30/2014.(IX.30.) AB határozat

²⁴ Fővárosi Törvényszék 2.Kf.650.032/2015/28 számú ítélete

V. A tényállás tisztázásának kötelezettsége

A Tptv. 44.§-a alapján a versenyfelügyeleti eljárásokban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit – meghatározott kivételekkel – alkalmazni kell. A Ket. 4.§ (1) bekezdése szerint az ügyfelet megilleti a tisztességes ügyintézéshez való jog. A Ket. 50.§ (1) alapján a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. Az 50.§ (5) bekezdése értelmében a hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközöket. Ugyanezen szakasz (6) bekezdése alapján a hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást. Az 51.§ (1) bekezdés kimondja, hogy az ügyfélnek joga van ahhoz, hogy az eljárás során nyilatkozatot tegyen, vagy a nyilatkozattételt megtagadja. Az 53.§ (2) bekezdése alapján a tanúként megidézett személy köteles a meghallgatása végett megjelenni és – meghatározott kivételektől eltekintve – vallomást tenni. Az 53.§ (4) bekezdés b) pontja alapján a tanúvallomás megtagadható, ha a tanú vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná. A Tptv. 65.§ (2) kimondja, hogy az ügyfél köteles közölni az érdemi döntéshez szükséges adatokat, ideértve a személyes adatokat is. Az ügyfél jogsértést beismerő nyilatkozatot nem köteles tenni, azonban az egyéb, rá nézve terhelő bizonyíték rendelkezésre bocsátását nem tagadhatja meg.

A versenyfelügyeleti eljárásban hozott döntésnek a valóságnak megfelelő tényálláson kell alapulnia. A fenti jogszabályi rendelkezések szerint „a tényállás felderítése az eljáró szerv kötelessége, neki kell a jogilag releváns tényeket feltárnia, összegyűjtenie, majd a vonatkozó jogszabályok értelmezése mellett azokat súlyuknak megfelelően egyenként és összességükben is értékelnie. A tényállás felületes, feltételezésekre alapított, hiányos vagy helytelen megállapítása megalapozatlan döntésre vezet. A tényállás kereteit, a megállapítandó tények körét mindig a konkrét ügyben, az adott helyzetre vonatkozó jogszabályi rendelkezések figyelembe vételével kell meghatározni”²⁵

Miután a fentiek szerint tisztázódott, hogy a versenyfelügyeleti eljárások nem büntetőjogi eljárások, ezért az önvád tilalmának elvét csak annyiban kell érvényre juttatni, amennyiben arról a Tptv., illetve a Ket. rendelkezik. Márpedig ezek szerint „a közigazgatási hatóság dönt arról, hogy az ügy tényállásának feltárása érdekében mely bizonyítási eszközöket veszi igénybe, és mely bizonyítási eszközöket tartja szükségesnek az eljárás során a megalapozott tényállás-felderítéshez”²⁶. Ennél fogva az ügyfélnyilatkozat, illetve a tanúvallomás értékelhető bizonyítási eszköz lehet a hatósági eljárásokban, a kartellezők sikerrel nem hivatkozhatnak arra, hogy az egyes vállalkozások képviselőjét vagy alkalmazottját a büntetőeljárás garanciális szabályainak megsértésével hallgatták meg. Amint arra a Kúria is utalt, a védekezéshez való jog, a tisztességes tárgyaláshoz való jog és az ártatlanság védelme elvének megsértését nem eredményezi az a körülmény, hogy a GVH a Ket. 50.§ (4) bekezdése alapján a döntéshez szükséges mértékben tisztázza a tényállást”²⁷.

Gondolhatnánk, hogy ezzel az önvád tilalmának kérdése lezárult, tisztázódott, hogy a versenyfelügyeleti eljárásokban nem érdemes már a büntető eljárásjogi garanciákra hivatkozni. A

²⁵ Fővárosi Törvényszék 2.Kf.650.018/2015/14 sz. ítélet

²⁶ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 33.Kpk.46.061/2014/4 sz. végzése

²⁷ Kúria Kfv.II.37.827/2015/19 sz. ítélet

kartellezőket képviselő jogászok azonban ügyfeleik érdekében újabb, és újabb érvrendszert vonultattak fel a tisztességes eljárás sérelme körében.

VI. A párhuzamosan folyó büntetőeljárás következménye

Egy gyógyszer beszerzésére irányuló közbeszerzési kartell gyanúja miatt indított versenyfelügyeleti eljárásban az egyik eljárás alá vont vállalkozás egyebek mellett az Alaptörvény XXVIII. cikkére utalással, arra hivatkozással tagadta meg a nyilatkozattételt, hogy az ügyfélmeghallgatáson megszerzett információ okiratként felhasználható a büntetőeljárásban, holott a büntetőeljárásban a védekezéshez való joga alapján csak szűk körben nyilatkozott. A GVH a Tptv. és a Ket. rendelkezései alapján nem látott lehetőséget a büntetőeljárási szabályok alkalmazására. Hivatkozott a Kúria Kfv. III. 39.690/2013/29 sz. ítéletében foglaltara, miszerint az EJEB joggyakorlata nem jelenti azt, hogy versenyügyekben „büntetőeljárást kéne lefolytatni”. Hangsúlyozta, hogy, a Ket. logikájával összhangban, az önvádra kötelezés tilalma kapcsán az ügyfél nyilatkozattételének megtagadása kizárólag a nyilatkozattételi kötelezettséget érinti és kizárólag abban a kérdésben, amelyben az ügyfél nyilatkozatával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná. Az EJEB gyakorlata is azt mutatja, hogy az önvádra kötelezés tilalma nem abszolút jog. Az EJEB gyakorlatából említhető, hogy a „hallgatás joga” nem terjed ki azokra a bizonyítékokra, amelyeknek a terhelt akarától független bizonyító ereje van”.²⁸ A GVH hangsúlyozta, hogy „különösen a kartelleljárásokban, figyelemmel annak titkos jellegére és az ügyfelek azon törekvésére, hogy lehetőleg minél kevesebb okirati bizonyíték kerüljön a hatóság birtokába, az egyik legfontosabb bizonyítási eszköz lehet az ügyfél nyilatkozattétele. Amennyiben a közigazgatási hatósági eljárásban az önvádra kötelezés tilalmára hivatkozással megtagadható lenne az egész nyilatkozattétel, úgy az ellehetetlenítené a versenyfelügyeleti eljárás egyik fontos tényállás feltárási eszközét”.²⁹ A döntést felülvizsgáló bíróság - a GVH érveit elfogadva – kimondta, hogy az önvádra kötelezés tilalma kapcsán az ügyfél nyilatkozattételének megtagadása kizárólag a nyilatkozattételi kötelezettséget érinti és kizárólag abban a kérdésben, amelyben az ügyfél saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná. Hangsúlyozta, hogy az „ügyféli megtagadási jog mellett figyelembe kell venni a közigazgatási hatóság tényállás-tisztázási kötelezettségét is, vagyis azt is biztosítani kell, hogy a közigazgatási hatóság a tényállás tisztázásához szükséges releváns információkhoz jusson”.³⁰ Egy ügynek számos olyan aspektusa, ténykérdése lehet, amelynek nincs köze az önvád tilalmához, ezért azokban, mint például a haszonkulcs számításának módjára vonatkozó kérdésben a nyilatkozattétel nem tagadható meg.

Az önvád tilalma és a hatóságot terhelő tényfeltárási kötelezettség alkotmányos elveinek összhangját a Fővárosi Közigazgatás és Munkaügyi Bírósági iránymutató foglalja össze.³¹

A bíróság a kérelmező felülvizsgálati kérelmét elutasította abban az ügyben, ahol a GVH egy általa kiadott végzéssel versenyfelügyeleti eljárást indított több gyógyszer-kereskedelmi céggel szemben. A GVH szerint az eljárás alá vont vállalkozások a lehetséges versenytársak keret-megállapodásos eljárásból történő kizorítása céljából előzetes egyeztetést követően befolyásolták a közbeszerzés

²⁸ GVH Vj/28-221/2013 sz. végzése

²⁹ GVH Vj/28-221/2013 sz. végzése

³⁰ Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 33.Kpk. 46.061/2014/4 sz. végzése

³¹ 33. Kpk. 46.062/2014/5. sz. végzés

pályázati kiírás alkalmassági feltételeinek ajánlati felhívásában történő megjelentetését, a pályázati feltételek ismeretében előzetesen egyeztettek és megállapodtak az egyes vállalkozások által adandó ajánlati árakban. A vállalkozások célja volt továbbá termékeként az egyes vállalkozásokra lebontva történő a keret-megállapodással érintett termékek felosztása, gazdasági versenyt korlátozó megállapodást megvalósítva ezzel.

Az ügyben érintett 'H Zrt.' kórházi üzletág igazgatóját (kérelmezőt) a GVH tanúmeghallgatásra idézte, mert a versenyfelügyeleti eljárásban feltételezetten jogsértő magatartás megítéléséhez szükség volt a tanúkenti meghallgatásra. A kérelmező a neki jogszerűen kézbesített idézést átvette, de kifejtette, hogy mivel ellene az ügyben, mint IV.r. vádlottal szemben büntetőeljárás indult, így a Ket 53.§ (4) bekezdésére figyelemmel a büntetőeljárás jogerős befejezéséig a versenyfelügyeleti eljárásban tanúvallomást nem kíván tenni, ezt pedig az ő törvényen alapuló joga teszi lehetővé.

A GVH az eljárási bírság összegét csökkentette, és a kérelmező azon magatartását, hogy nem teljesítette hatóság előtti megjelenési kötelezettségét, az eljárás elhúzódására és a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányuló cselekményének nyilvánította. Kifejtette, hogy a Ket. ezen kötelezettségek alól semmilyen mentesülési okot nem ad, egyértelműen tartalmazza, hogy a tanúként megidézett személy köteles a meghallgatása végett megjelenni, a tanúvallomás-megtagadási jog sem ad felmentést a megjelenési kötelezettség alól. A tanú ezen jogával akkor élhet, ha eleget tett megjelenési kötelezettségének, hiszen a kérdések előzetes ismerete nélkül nem lehet tisztában azzal, hogy olyan kérdésekre kell választ adnia, amelyeknek vonatkozásában megtagadási joga áll fent. Ezek alapján tehát az, akit tanúkenti megjelenésre köteleztek, a meghallgatáson részt kell, hogy vegyen, és csak bizonyos kérdésekben érvényesítheti tanúvallomás-megtagadási jogát. Ahogyan azt a mondás tartja, a törvény nem ismerete nem mentesít senkit a felelősségre vonás alól, így tehát a kérelmező azzal, hogy nem tett eleget megjelenési kötelezettségének, és a feltett kérdések ismerete nélkül tagadta meg a válaszadást, eljárási bírság kiszabására okot adó magatartást tanúsított. A GVH továbbá kimondta, hogy az önvádra kötelezés tilalma kizárólag a tanú vallomástételi kötelezettségét érinti és kizárólag abban a kérdésben, amelyben a tanú vallomástételével saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná. A megtagadás csak azokban a kérdésekben valósítható meg, amely a bűncselekménnyel összefüggésbe hozható. Az önvádra kötelezés tilalma nem abszolút jog, önmagában az, hogy a tanú egyben büntetőeljárásban terhelt, még nem jelenti azt, hogy felmentést kap a közigazgatási eljárásban a tanúzási kötelezettség alól. A vizsgálóknak kell állást foglalni abban, hogy egy meghallgatáson mi az a kérdés, amire az önvád tilalmára történő hivatkozással megtagadhatja a válaszadást a tanúzási kötelezettségét teljesítő személy.

A kérelmező felülvizsgálatot terjesztett elő a számára kötelezettségei nem teljesítése miatt kiszabott bírságot tartalmazó végzés hatályon kívül helyezése érdekében. Szerinte elfogadhatatlan, hogy idegen vizsgálók döntsék el, hogy mik azok a kérdések, amit megtagadhat. A vele szemben folyamatban levő eljárások azonos tényállása nyilvánvaló, az illetékes hatóságok fel is vették egymással a kapcsolatot, így a vallomásai releváns jelentőséggel bírhatnak mindkét ügyben. Nem lehet megmondani, hogy melyik az a kérdés, amelyik a büntetőeljárásban releváns lesz, hiszen ezáltal a hatóság mondaná meg, hogy mire kell válaszolnia a kérelmezőnek. A kérelmező álláspontja továbbra is az volt, hogy megtagadhatta a vallomástételt, mert a relatív kizárási ok fennállásáról ő dönt, nem pedig a hatóság. A GVH kifejtette, hogy nem a vallomástételi jog megtagadását vitatja, hanem a megjelenési kötelezettségnek eleget nem tevő cselekményt. Különbőség van aközött, hogy valaki nem tud, vagy nem akar megjelenni a tanúmeghallgatáson, utóbbival ugyanis az eljárás elhúzódását eredményezte. Nem tehető a tanú jogává, hogy eldöntse, melyek azok a kérdések, amelyek vele szemben megengedhetők, ellenkező esetben ellehetetleníti a tényfeltárást. A bíróság megállapította, hogy a kérelmező kérelme nem alapos. A meg nem jelenéssel kapcsolatos igazolási kérelemben a félnek meg

kell jelölnie azt az okot, ami az önhiba hiányát valószínűsíti, ebben az esetben azonban ennek pontosan az ellenkezője történt. A kérelmező által benyújtott beadványt sem igazolásnak, sem kérelemnek nem lehet tekinteni. Előbbinek azért nem, mert a kérelmező nem arra hivatkozott, hogy valamelyik határnapot önhibáján kívül mulasztotta volna el, utóbbinak pedig azért nem, mert a beadvány nem a megjelenés elmulasztása jogkövetkezményei hatósági elhárítására vonatkozott, a kérelmező nem a mulasztás körében történt vétlenségét kívánta igazolni.

„A közigazgatási hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások, amelyeknek- sok egyéb jellemző mellett- alapvető sajátossága a hivatalbóli jogérvényesítés. Az officialitás elve az eljárás megindításától, az eljárás lefolytatásán keresztül, annak befejezéséig, illetve a született döntés végrehajtásáig érvényesülő közigazgatási eljárási elv, amely ezért magában foglalja a tényállás megállapításának kötelezettségét is. Alapvetően e kötelező vizsgálati jelleg különbözteti meg a közigazgatási eljárást a polgári, avagy a büntetőeljárás sajátosságaitól: a döntés alapját képező tényállás és annak valódiságát az eljárásban egyéni érdekeltiség nélküli közigazgatási hatóság köteles feltárni és bizonyítani. A hatóság dönti el, hogy melyek a döntés meghozatalához szükséges tények, és melyek az irreleváns tényállási elemek. Jogállami körülmények között ugyanakkor a jogalkotó a közigazgatási hatósági eljárások esetében nem írhat elő a bírósági eljárásokra az Alkotmányból és nemzetközi kötelezettségvállalásból is egyértelműen kötelező, „fair eljáráshoz” való joggal ellentétes, az ügyfél és más érintett személy érdekeit teljes mértékben figyelmen kívül hagyó eljárási rendet. A jogállamiság követelményére vezethető vissza, a törvényalkotónak az a kötelezettsége, hogy a közigazgatási eljárási szabályok megalkotásakor ne önkényesen járjon el, hanem legyen tekintettel a tisztességes eljárás jogából fakadó követelményekre, az ügyfél alapjogaira és méltányolható érdekeire is. Nem összeegyeztethető a tisztességes eljáráshoz (ügyintézéshez) való joggal, végső fokon a jogállamiság elvével az, ha a törvényalkotó a hatékonyság szempontját úgy érvényesíti, hogy eközben a hatósági eljárás ügyfele személyként vagy hivatással, tevékenysége gyakorlásában kiszolgáltatottá, eszköztelenné válik a közhatalom fellépésével szemben.”³²

„Azt, hogy mely eljárási cselekményt mikor és milyen sorrendben kell elvégezni, a törvény keretei között a hatóság szabad bizonyítási körébe tartozó kérdés. A közigazgatási hatóság tényállás tisztázásának korlátját képezi a Ket 53. § (4) bekezdés b) pontja, miszerint a tanúvallomás megtagadható, ha a tanú vallomásával saját magát, vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolják. Eljárási bírság szabható ki azzal szemben, aki az eljárás során olyan cselekményt végez, vagy olyan magatartást tanúsít, amely az eljárás elhúzására, a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányul, vagy azt eredményezi. A közigazgatási hatóság dönt a tanú meghallgatásának szükségességéről, valamit arról, hogy a tanúnak meg kell-e jelennie. Az idézés az eljárásvezetés körébe tartozó jogosítvány, amely ellen az ellenszegülést a Ket. azáltal is kizárja, hogy az ellen önálló jogorvoslatnak nincs helye.”

A tanúvallomás megtagadása a tanú joga, önálló döntése, a tanú nyilatkozata. A tanúmeghallgatás szükségessége körében e tanúnyilatkozat alaposságáról és jogszerűségéről - vita esetén - a közigazgatási hatóság dönt. Az előzetes bejelentés a tanút a megjelenési kötelezettség alól azonban nem mentesíti, a különböző tanúzási kötelezettségeken túl éppen azért sem, mert a közigazgatási hatóság a személyes meghallgatás során képes általában arra, hogy a tanúságtétel megtagadásának jogosságáról meggyőződjön és állást foglaljon. Így arra is szükség lehet, hogy a tanú által előadottakat a hatóság a megtagadás okára nézve meghallgassa, ennek körülményeit tisztázza. Függetlenül tehát attól, hogy a tanú miként nyilatkozik a tanúvallomás megtagadása körében, hogy az egész vallomást

³² 165/2011. (XII. 20.) AB határozat

vagy egyes kérdésekben tagadja meg azt, a közigazgatási hatóság továbbra is szükségesnek tarthatja a tanú megjelenését. A megjelenési kötelezettség teljesítése szempontjából így az sem bír relevanciával, hogy az egész vallomást vagy egyes kérdésekre való válaszadást tagad-e meg a kérelmező, mivel ez a kérdés nem a megjelenési kötelezettség teljesítése körében bírálendő el. A kérdés tehát nem az, hogy megilleti-e a Két. 53. § (4) bekezdés b) pontja alapján általános (vagyis kérdésektől független) mentességi jog a tanút, hanem az, hogy ez az általános mentességre való hivatkozás az adott ügy körülményei alapján alapos-e. A Két. 53. § (4) bekezdésében foglalt mentességi jog főszabály szerint nem általános, figyelemmel arra, hogy egy ügynek több olyan aspektusa, ténykérdése lehet, amelynek semmi köze az önvád tilalmához, emellett pedig a versenyfelügyeleti eljárásnak nem egyes személyek büntetőjogi felelősségének feltárása a célja. Az adott ügy körülményei alapján dönthető el, hogy a vallomás egészének megtagadása is indokolt-e akkor, ha az adott személy ügybeni érintettsége és a rendelkezésre álló adatok folytán - extrém esetben - csak olyan kérdés volna feltehető, amely miatt sérülne az önvád tilalmának elve. Ebben az esetben is az erre való hivatkozásnak alaposnak kell lennie, amelyet nehezít az a körülmény, hogy a tanú nem láthatja előre, hogy a közigazgatási hatóság milyen tartalmú kérdéseket milyen tényekre kíván feltenni. Az általános mentességi jog hiánya tehát ebben az értelemben értendő, és azért helyes az az értelmezés, hogy szemben a hozzátartozói jogviszonyra való hivatkozással, amely e viszony miatt enged teljes megtagadást, az önvád tilalmának érvényesíthetősége főszabály szerint mindig adott kérdés tekintetében dönthető el.

A közigazgatási hatóságnak a vallomástétel során folyamatosan figyelemmel kell kísérnie az esetleges mentességi jog fennállását, és a válaszadás megtagadásának lehetőségét. Ha azonban a tanú gondolja úgy, hogy mentességi joga fennáll adott kérdés tekintetében, ez joga, de a hatóság által szintén kontrollálható. Ugyanakkor sem a büntetőeljárás terhelte pozícióból, sem a folyamatban lévő büntetőeljárásból önmagában nem lehet olyan következtetést levonni, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban valamennyi kérdés tekintetében fennállna a tanúzási mentességi jog.

A tanú megjelenési kötelezettségének nemteljesítése attól függetlenül sújtható eljárási bírsággal, hogy a GVH-nak egyáltalán a vallomástétel megtagadása megalapozottsága körében állást kellene foglalnia. A kérelmező nem mérlegelheti felül a hatóság azon döntését, hogy a GVH az előzetes bejelentés ellenére is célszerűnek ítélte a tanúkenti meghallgatását, illetve, hogy magának célszerű-e megjelennie, ettől pedig különböző kérdés, hogy a vallomástétel körében miként nyilatkozik. A jelen ügyben a GVH nem a mentesség jogosságáról foglalt állást, csupán arról, hogy a megjelenés visszautasításának következménye a teljes vallomásmegtagadás jogára hivatkozva önmagában a tényállás-tisztázás elhúzódsát és a tényállás feltáratlanságát eredményezte. Azzal, hogy a kérelmező szándékosan nem jelent meg az idézésre, a GVH tényállás-tisztázási feladatát ellehetetlenítette.

„A közigazgatási bíróság utal arra, hogy a kérelmező jogi érvelésében többször hivatkozik a Ket. és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) szabályai közötti analógiára. Bár a versenyfelügyeleti eljárás számos bírói fórum gyakorlatában a büntetőeljáráshoz közel álló eljárástípus, az a Ket. és a Tpvt. szabályainak hatálya alatt áll a magyar jogban, a közigazgatási bíróság feladata annak ellenőrzése, hogy a GVH ezen eljárási szabályokat megtartotta-e. A Be. analógiájának elfogadhatósága esetén is a közigazgatási bíróság ugyanakkor megjegyzi, hogy a Be. éppen azt az eljárási logikát követi, hogy a bíróságnak kell határoznia a megtagadás jogossága felől, ha a tanú mentességre hivatkozik, amely ellen halasztó hatályú fellebbezésnek van helye [Be. 94. §]. A Be. szerint a tanú dönt a mentességi joggal való élésről, de ennek jogosságáról és megalapozottságáról a hatóság dönt. Emellett a Be. az általános mentességi jogot éppen azért zárja ki a normaszöveg szintjén is, mert a tanú főszabály szerint nincs abban a helyzetben, hogy előre meg tudja mondani, hogy az eljáró hatóságok milyen kérdést kívánnak neki feltenni, hanem az eljáró hatóságok feladata örködni afelett, hogy a bizonyíték beszerzése törvényes legyen, egyúttal a tanú mentességének

ellenőrzésével a tényállás-feltárást se lehetetlenítse el. A Be.-ben is az általános mentességi jog kizártsága csak annyit jelent, hogy főszabály szerint a tanú teljes vallomásra vonatkozó megtagadási joga alaptalan, extrém helyzetben azonban előfordulhat, hogy valóban nincs olyan eleme a tényállásnak, amelyre a tanút meg lehetne hallgatni.”

Mivel a közigazgatási bíróság az ügy körülményei és a kérelmező által felhívott indokok alapján lényeges eljárási szabálysértést, vagyis olyat, amelynek folytán az eljáró hatóságok eljárása más eredményre vezethetett volna, nem állapított meg, a kérelmező jogorvoslati kérelmét elutasította.³³

De vajon mindez jelentheti-e azt, hogy amennyiben a versenyjogi eljárással párhuzamosan büntetőeljárás is folyik, akkor az önvád tilalmának garanciális joga elenyészik? Álláspontunk szerint nem. Amint láttuk, a versenyjogban ennek a szabálynak az érvényesülése nem szükségképpen, azonban a büntetőeljárásban ez elengedhetetlen. A versenyjogi eljárásban a büntetőeljárás szabályai csak bizonyos helyeken élveznek prioritást, előfordulhat, hogy a GVH által megszerzett bizonyíték és a megszerzés módja megfelel a versenyjogi feltételeknek, de azok a nyomozó hatóságnak történő átadásával már nem teljesülnek. Bár ez nem tartozik szorosan a témánkhoz, a Miranda ügy óta garanciálisan érvényesülő alapjog nem szenvedhet csorbát, így tehát amennyiben a versenyfelügyeleti eljárásban jogszerűen felvett ügyfél nyilatkozat vagy tanúvallomás nem állja ki az önvád tilalmával kapcsolatos garanciális szabályt a büntetőjogban, akkor az a büntetőeljárás során bizonyítékként nem vehető figyelembe. A két eljárás között tehát ilyen értelemben szoros kapcsolat nincsen, ami a versenyjogi eljárásban bizonyíték, nem feltétlenül lesz jogszerű bizonyíték a büntető eljárásban is.

VII. Összegezés

A fentiekben bemutattuk, hogy az Alaptörvény szerint hazánk gazdasági rendje a piacgazdaság talaján áll. Az állam feladata, hogy biztosítsa a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Ennek érdekében létrehozta a GVH-t, amely a tisztességes gazdasági verseny érvényesülése és érvényesítése érdekében hivatalbóli beavatkozási és komoly szankcionálási lehetőséggel is rendelkezik. Az általa kiszabható bírság akár olyan mértékű is lehet, amely a vállalkozás fizetéseképtelenségével, ellehetetlenülésével, végső soron megszűnésével is járhat. Erre tekintettel a versenyfelügyeleti eljárás büntetőjogi jelleget is öltött.

A szabad verseny egyik legkártékonyabb ellensége a kartellezés, ezért az jogilag tiltott, a GVH alkotmányos kötelessége ellene fellépni, szükség szerint szankcionálni. A vállalkozások jogsértő összejátszását azonban nem könnyű felderíteni, hiszen az abban részes feleknek – a súlyos szankció elkerülése érdekében - alapvető érdeke a megállapodás titokban tartása. A hatóság hivatalból folytatja le a bizonyítást, amelynek során kevés irati bizonyítékot sikerül fellelnie. Fontos bizonyíték viszont az ellenőrzés során, illetve a versenyfelügyeleti eljárás legelején felvett ügyfélnyilatkozat, tanúvallomás, mert ezek tükrében már értékelhető bizonyítékká válnak az amúgy relevánsnak nem tűnő egyéb bizonyítékok. A vállalkozások minden létező jogi eszközt bevetnek, a jogkövetkezmények elkerülése érdekében. Ezek közül talán a legjelentősebb a tisztesség eljárás alapjogi követelményére való hivatkozás.

Bemutattuk, hogy a tisztességes eljárás más-más tartalommal bír a különböző eljárásokban, ezért alapvető jelentősége van annak, hogy a versenyfelügyeleti eljárás jogi jellegét helyesen meghatározzuk. A közösségi, illetve uniós joggyakorlat, az AB iránymutató határozata és a

³³ A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 33. Kpk. 46.062/2014/5-I. számú végzése

közigazgatási bíróságok következetes döntései alapján megállapítható, hogy büntetőjogi jellege ellenére a versenyfelügyeleti eljárásban nem kell szigorúan érvényesülniük a büntetőjogi eljárás garanciális szabályainak. Az önvád tilalmára a közigazgatási hatósági eljárásban csak annyiban lehet hivatkozni, amennyiben azt a Tpvt. , illetve a Ket. megengedi, e jog kiszélesítése esetén ugyanis a GVH, és rajta keresztül az állam nem tudná a tisztességes gazdasági verseny biztosításának kötelezettségét teljesíteni. Miután a versenyfelügyeleti eljárás nem büntetőjogi eljárás, ezért a versenyjogban alkalmazandó szabályok nem döntenek el a büntetőeljárási szabályokat, tehát nincs kihatással arra, hogy a büntetőjogi eljárásban a garanciális elveknek feltétlenül érvényesülniük kell.

A kartellügyekben gyakran a vállalkozások működését megingató mértékű bírságot szab ki a GVH. Eddig - a tisztességes eljárás, illetve az önvád tilalmának elvére hivatkozással – nem sikerült fogást találni rajta. Ez azonban a jogi képviselők fantáziájának vélhetően nem fog gátat szabni, így ma még nem mondhatjuk, hogy lezárult volna az önvád tilalma elvének kérdése a versenyügyekben.