



Kopácsi István¹

Informátori díj alkalmazása versenyügyekben

Informant reward scheme in competition cases

Abstract

The aim of this study is to showcase the researchers' opinions regarding the legal institution of the informant reward and to provide an overview of the recent Hungarian regulations through a number of pragmatic experiences. This study gives a general overview of the informant reward scheme in competition cases. First of all the author presents the pros and cons of this tool, the interplay between leniency – which is known as the most powerful tool against cartels – and informant reward scheme. This is followed by a presentation of the Hungarian rules the topicality of which is given by the decade since the introduction of the informant's reward in Hungary.

Tárgyszavak: Informátori díj – bizonyítékok – kartellek – versenyjogi jogérvényesítés – engedékenység
Keywords: Informant reward scheme – evidences – cartels – competition enforcement – leniency

1. Bevezetés

A kartellek elleni küzdelem eszközeit vizsgálva abból a szempontból, hogy azok alkalmazása során a versenyhatóságok milyen forrásból merítenek muníciót a jogsértő tevékenység bizonyítására, három csoportot érdemes említeni:²

- figyelik a piacokat és publikus információkat, közgazdasági elemzéseket végeznek. Wils szerint ennek a technikának a gyakorlatban nincs nagy jelentősége amiatt, hogy a bíróságok előtt általában a közgazdasági elemzések nem bizonyulnak elégségesnek a kartellek bizonyításához;
- harmadik felektől – versenytársaktól, üzletfelektől – szereznek be adatokat, akik a hatósághoz fordulnak mások versenyjogi jogsértéséből származó esetleges sérelmeik miatt;
- általában a bizonyítékok legjobb – és egyes esetekben tulajdonképpen kizárólagos – forrásának azonban azok a vállalkozások vagy

magánszemélyek számítanak, akik maguk is részt vettek a jogsértés elkövetésében. Hogy miért ez a legjobb megoldás a bizonyítékok beszerzésére? Az első kettő lehetőségtől eltérően itt nem csak fizikailag létező dokumentumok elérésére van lehetőség, hanem bármilyen bizonyíték beszerezhető, illetve az első megoldáshoz képest alacsonyabb költséggel is jár a hatóság számára.

A fenti megkülönböztetés mellett meg kell említeni, hogy bizonyos esetekben a hatóságok az információk megszerzéséért pénzügyi ösztönzöt is alkalmaznak. A felderítés során alkalmazott ilyen eszközök között érdemes különbséget tenni aszerint, hogy kire vonatkoznak. Ez alapján beszélhetünk a jogsértésben részt vett vállalkozásokra vonatkozó megoldásokról, a kartell miatt büntethető magánszemélyekkel kapcsolatos díjazásról, és a – tanulmány szempontjából releváns – „egyéb” informátorokról. Mivel a cikk erre a harmadik

¹ Irodavezető, Gazdasági Versenyhivatal – Döntéshozatal Támogató Iroda

² Wils, Wouter P.J.: Leniency in Antitrust Enforcement Theory and Practice. World Competition 30(1): 2564, 2007. 3841.

kategóriára összpontosít, ezért ezzel kapcsolatban kiemelném Wils azon megállapítását, miszerint ez a kategória a fentebbi, információforrásokkal kapcsolatos csoportosítás szerint leginkább a második csoportba tartozik, lévén harmadik – vagyis a jogsértésben részt nem vett – személyek ösztönzöttségét mozdítja elő információk önkéntes szolgáltatására.³

Az informátorok csoportosítása alapján, azaz ha azonosítani szeretnénk az informátorként potenciálisan fellépő, közvetlenül a jogsértésben részt nem vett személyeket, azt mondhatjuk, hogy ők lehetnek i) a jogsértésben érintett vállalkozásnál dolgozó, ám a jogsértésben csak kis részben közreműködő alkalmazottak, ii) más alkalmazottak, akiknek csak tudomásuk van a jogsértésről; iii) elégedetlen vagy elbocsátott alkalmazottak, iv) olyan személyek, akik az előző csoportok valamelyikébe sorolt személlyel valamilyen kapcsolatban vannak.⁴

Jelen tanulmány célja az informátori díj versenyügyekben való használatával kapcsolatos kutatói vélemények bemutatása, a jogintézmény magyarországi szabályainak áttekintő ismertetése, néhány gyakorlati tapasztalat összefoglalásával, melynek aktualitását az informátori díj hazai bevezetésének évtizedes múltja adja.

2. Az informátori rendszer kialakításának okai

Az informátori díjról szóló tanulmányok nagy része az engedékenységi programokkal fennálló kapcsolatról szól, ezért elsősorban arra a Versenytükörről korábbi számában megjelent tanulmányban⁵ említett jelenségre szeretném emlékeztetni a kedves olvasókat, miszerint egyértelmű, hogy az engedékenység hatására sok jogrendszerben jelentősen emelkedett a felderített kartellek száma, és egyszerűsödtek is a kartellekkel szembeni eljárások, mert a versenyhatóságok számára a jogsértést alátámasztó bizonyítékokat biztosítottak.⁶

Nem vonható kétségbe az engedékenység fontos szerepe a versenyjogi jogsértések kapcsán, azonban nem szabad, hogy az egyetlen eszközzé váljon, mint ahogy más jogsértések felderítése esetén sem támaszkodhatunk csak egy eszközre,⁷ továbbá minden versenyhatóság egyedileg kénytelen megtalálni az egyensúlyt az engedékenység és egyéb eszközök használata között, mivel úgy tűnik, hogy az engedékenységi kérelmek beadására való hajlam nemzeti sajátosság lehet.⁸

Egy, a versenyjogban alkalmazott bírságok, engedékenység és pénzügyi díjazás hatásait, összefüggéseit vizsgáló tanulmány szerint⁹ az OECD országai közül a legtöbb esetében az engedékenység a fő eszköze a kartellek felderítésének és vizsgálatának, mivel nagymértékben hozzájárult a felderített kartellek számának növekedéséhez. Fontos azonban megjegyezni, hogy a sikeresség mutatója nem lehet önmagában ez a szám, hiszen adott esetben egy rosszul megtervezett versenyjogi eszközrendszer a kartellek számának emelkedéséhez is vezethet, a versenyjog fő célja pedig a jólét növelése, vagyis a siker inkább a kartellek számának és az árak csökkenésében mutatkozna meg. Az elrettentő hatást azonban nehéz mérni, mivel a kartellek számát, és ennek változását lényegében lehetetlen megfigyelni. Az Amerikai Egyesült Államok kapcsán Stephan azt a megállapítást teszi, hogy az 1970-es években bevezetett engedékenységi program elterjedése – és a magas bírságösszegek – ellenére továbbra is nagy számban tárnak fel kartelleket, amiből arra lehet következtetni, hogy van még hova fejlődni elretentés terén.¹⁰

Az engedékenységi programok a kartellbejelentések számának megugrását eredményezték, ami – paradox módon – a kartellek felderítésének hatékonyságát fenyegeti. Nem szabad elfelejteni, hogy az engedékenység bevezetésének egyik célja éppen a hatóságok erőforrás-megtakarítása volt. Ehhez képest a kérelmek nagy száma azt eredményezte egyes hatóságoknál, hogy az engedékenységen

3 Lásd: Wils (2. lj.) 6163.

4 Stephan, Andreas: Is the Korean Innovation of Individual Informant Rewards a Viable Cartel Detection Tool? CCP Working Paper 143. 9.

5 Kopácsi István: Engedékenység és ex officio eljárások egymásra hatása. Versenytükörről, 2017/1. szám, XIII. évfolyam, 1. szám. 2231.

6 OECD Policy roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. (2013.) 12. <http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf> (letöltés: 2021. 06. 30.)

7 Abrantes-Metz, Rosa: Roundtable on ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013. 8. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2343465 (letöltés: 2017. 06. 19.)

8 Lásd: Kopácsi (5. lj.) 31.

9 Bigoni, Maria – Fridolfsson, Sven Olof – Le Coq Chloé – Spagnolo, Giancarlo: FINES, LENIENCY, and REWARDS in antitrust. RAND Journal of Economics. Vol. 43, No. 2, Summer 2012. 369370.

10 Lásd: Stephan (4. lj.) 1.

alapuló eljárások sok erőforrást vonnak el a nem engedékenységi eljárásoktól.¹¹ Ehhez a jelenséghez már csak egy kis leleményesség kell, és mesterségesen lehet generálni: az engedékenységi programokat a jogsértő vállalkozások akár stratégiai eszközként tudják használni a kartell felfedésével, így elképzelhető, hogy csak elbukott kartellügyekkel terhelik a hatóságokat.¹²

3. Az informátori díj lehetséges pozitív hatásai

Cikkében Riley azt írta, hogy a versenyjogi jogsértésekkel kapcsolatos jelzések pénzdíjjal való jutalmazásának három fő okát látja. Először is, egyetértve az OECD kőkemény kartellekről szóló jelentésével¹³ hivatkozik arra, hogy a kartellek – nem csupán a közbeszerzések során megvalósulók – az általuk alkalmazott túlárazással közvetlen gazdasági károkat okoznak más vállalkozásoknak, a vásárlóknak, végső soron pedig az európai- és a világ gazdaságnak. Másodsorban, a kartellek titokban működnek, nehéz őket megtalálni, fellépni velük szemben. Harmadsorban, az előző két jellemzőből fakadóan a kartellekről szóló információk rendkívül értékesek. Ezekből fakadóan pedig valós lehetőség, hogy a pénzdíjjal való jutalmazás segítségével emelni lehet a versenyjogi jogérvényesítés szintjét.¹⁴

Az informátori díj kapcsán, miközben Kovacic a kartellek visszaszorításának megvalósítását – nem meglepő módon – egy integrált rendszerben képzelel el, úgy foglal állást, hogy minél több közvetlen bizonyítékot kell generálni a jogsértéssel szemben, akár pénzdíjazás útján is, ha ezzel rá lehet venni a munkavállalókat arra, hogy a hatáskörrel rendelkező hatósághoz forduljanak a tiltott tevékenység jelzésével. Az informátorok számára biztosított díj szerinte segíthet abban, hogy a titkos megállapodásokat be lehessen azonosítani, és a felderítés lehetőségének növelése arra

ösztönözheti a kartelleket – nyilván a minél kevesebb bizonyíték előállításának elkerülésére –, hogy a koordináció kevésbé közvetlen, és ezáltal kevésbé hatékony eszközeihez forduljanak.¹⁵

A kartellek elleni kihívások kezelése, legalábbis az elrettentés oldaláról szemlélve, a modern rendszerekben két lábon áll: az egyik a felelősségre vont vállalkozásokkal szembeni szankciók súlyának növelése, a másik a tiltott magatartások felderítésének javítása.¹⁶

Az informátori rendszer hatása lehet, hogy tulajdonképpen a vállalkozások minden munkavállalója informátorra válhat, ami a vállalkozások vezetői számára fejfájást okozhat, hiszen erre tekintettel nemcsak a kartellben részt vevő más vállalkozások miatt kell tartaniuk a lelepleződéstől, hanem minden olyan személy tekintetében is, akinek bármilyen okból kifolyólag tudomása van a jogsértő magatartásról. Az engedékenységgel összevetve az informátori díj kiveszi a gyeplőt a cégvezetők kezéből abban az értelemben, hogy nem ők döntenek el, mikor fordulnak a versenyhatósághoz, vagyis nem csak az engedékenységgel a többi kartellezővel folytatott versenyfutással kell törődniük. Emiatt a két jogintézményt nem egymás helyettesítőinek, hanem kiegészítőinek kell tekintelnünk, mivel – és ezt a nézőpontot képviseli később részletesebben kifejtetten a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) is – az informátori díj által gerjesztett nyomás hozadéka lehet egy engedékenységi kérelem.¹⁷

Spagnolo arra a következtetésre jut az Aubert, Kovacic és Rey¹⁸ által jegyzett kéziratban foglalt modellre hivatkozva, hogy az engedékenységi programok mellett működő, informátoroknak nyújtott pénzdíjazás eredményeképpen a versenykorlátozó magatartásban részt vevő vállalkozások számára a hatóságok felé potenciálisan jelzést adó személyek számának megnövekedése emeli az összejárás költségét, mivel a vállalkozások rákényszerülnek, hogy munkavállalóik számára

11 Duch, Martin: The Impact of Leniency Program on Cartel Enforcement. Law and Economic Analysis of Leniency Program and its Impact on Detecting Cartels. (2015.) 34. http://www.academia.edu/13441437/The_Impact_of_Leniency_Program_on_Cartel_Enforcement (letöltés: 2017. 06. 20.)

12 Stephan, Andreas: An Empirical Assessment of the European Leniency Notice (2009) Journal of Competition Law & Economics 5(3):537561.

13 OECD: Hard Core Cartels, 2000. <https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/2752129.pdf> (letöltés: 2021. 06. 30.)

14 Dr. Riley, Alan: Beyond Leniency: Enhancing Enforcement in EC Antitrust Law. In: World Competition 28(3): 377±400, 2005., 2005 Kluwer Law International. 393.

15 Kovacic, William E.: An Integrated Competition Policy to Deter and Defeat Cartels, 51 Antitrust Bull. (2006). 816.

16 Kovacic, William E.: Bounties as Inducements to Identify Cartels. European Competition Law Annual: 2006: Enforcement of Prohibition of Cartels. Ed. ClausDieter Ehlermann and Isabela Atanasiu. London: Hart Publishing, 2007. 571.

17 Lásd: Kovacic (15. lj.) 588.

18 Aubert, C. – Kovacic, W. – Rey, P.: The impact of leniency programs on cartels. Unpublished manuscript. IDEI Toulouse. 2004

magasabb fizetést adjanak.¹⁹ Kifejti továbbá, hogy előnyként, pozitívként értelmezhető az informátori díj oldalán az a következmény, miszerint a jogsértő összejátszásban részt vevő vállalkozások számára nőnek a titokban tartás miatt az összejátszás okozta költségek, amelyek a tisztességes vállalkozások oldalán fel sem merülnek, így összességében pozitív elrettentő hatás várható.²⁰

Egy közgazdasági tanulmányok ismertetésével foglalkozó lapban 2012-ben megjelent elemzés alapján azt a megállapítást vonták le a szerzők,²¹ hogy a pénzügyi díjazás elég erőteljes elrettentő eszköz lehet, ha a jogsértésért kiszabott bírságokat befizető vállalkozások „finanszírozzák” ezt, mivel úgy találták, az általuk alkalmazott modellekre alapozva, hogy az átlagáruk a versenyár szintjére csökkentek, bár új kartellek létrejöttét a díj bevezetése nem akadályozta meg.

Stephan, az informátori díj intézményét 2002 óta alkalmazó, és annak kapcsán úttörőnek tekinthető Koreai Köztársaságban működő pénzügyi informátori rendszert vizsgálva jutott arra az eredményre, hogy logikus lépés egy olyan rendszer bevezetése, ami azokat a magánszemélyeket teszi jogosulttá pénzügyi díjazásra, akik tudomással bírnak jogsértő magatartásról, habár közvetlenül nem feltétlenül vettek abban részt. Amit a rendszer előnyeként értelmez: egyrészt olyan jogsértéseket ismernek meg a hatóságok, melyekről nem volt tudomásuk, másrészt pedig előfordulhat, hogy segít a már ismert jogsértésekkel szemben hatékonyabban fellépni.²²

Az előbb említett szerző véleményével egyetért Kovacic is, amikor legfőbb előnyként azonosítja, hogy a versenyhatóság olyan jogsértéseket fedhet fel, amelyeket engedékenység vagy ex officio eszközök útján nem tudna. Ennek a lehetőségnek elrettentésnövelő hatása lehet, ráadásul úgy növelheti a felderített kartellek számát, hogy közben – legalábbis Kovacic véleménye szerint – a hatóság oldalán nem növekszik meg számottevően a felügyeletre fordítandó erőforrásigény.²³ Mivel az informátor magánszemély lehet, alacsony annak valószínűsége, hogy magatartása egy vállalkozás

stratégiájának része lenne, ellentétben az engedékenység kapcsán említett lehetőséggel. Ezekon felül elvi szinten három további elrettentést növelő hatást azonosíthatunk:

- destabilizálja a kartellt a bizalmatlanság erősítésével;
- emeli az összejátszás költségeit azzal, hogy szükségessé teszi bizonyos védekező intézkedések bevezetését, illetve a jogsértő magatartásról tudomással bírók számára nyújtandó kompenzációt cserébe azért, hogy azok ne forduljanak a versenyhatósághoz;
- csökkenti a kartell hatékonyságát azzal, hogy a fenyegetettség csökkentése érdekében csökkenti a kartellben részt vevő személyek számát a vállalkozások részéről. Ezek az intézkedések hátrányosan hatnak a kartellek működtetésére, sikerére.²⁴

Ha azt vesszük figyelembe, hogy vajon kik lehetnek a legértékesebbek a hivatal szempontjából, nyilvánvaló, hogy a – jogsértésben részt vett vállalkozásoktól független – külsős személyektől a legkisebb az esély jól használható információkat kapni, a leginkább pedig a csalódott alkalmazottak lehetnek a hivatal segítségére, akik esetlegesen információkat őriznek volt munkáltatójuk jogsértő magatartásáról. Utóbbiak az információk átadásával nem is vállalnak akkora kockázatot, mint azok, akik aktuális munkáltatójukkal szemben szolgáltatnak terhelő információkat. Ezen túl pedig egyértelmű, hogy a jogsértésben közvetlenül részt vevők tudnak a legértékesebb információkhoz hozzáférni.²⁵

4. Az informátori díj hátulütői

Megjegyzendő, hogy Kovacic szerint az informátori díj intézményét leginkább olyan esetekben érdemes lehetővé tenni, amelyek egyértelműen károsak, vagyis a legsúlyosabb versenyjogi jogsértések esetén. Olyan jogsértések esetében ugyanis, melyek bizonyítása komolyabb elemzést kíván,

19 Spagnolo, Giancarlo: Leniency and Whistleblowers in Antitrust. In: Handbook of Antitrust Economics. Edited by Buccrossi, Paolo. 277.

20 Lásd: Spagnolo (19. lj.) 278.

21 Lásd: Bigoni – Fridolfsson- Le Coq – Spagnolo (8. lj.) 369370.

22 Lásd: Stephan (4. lj.) 5.

23 Kovacic, William E.: Private Monitoring and Antitrust Enforcement: Paying Informants to Reveal Cartels (2001) 69 George Washington Law Review 766, 774

24 Lásd: Stephan (4. lj.) 3.

25 Lásd: Stephan (4. lj.) 10.

és ezért megítélésük kérdésesebb, több vitát válthat ki, ezért nem célravezető.²⁶

A díjazás lehetőségének bevezetése hátulütőkkel is járhat: hátráltathatja a vállalkozások közti jogszerű együttműködéseket, melyek a pénzdíj reményében arra ösztönözhetnek egyeseket, hogy az együttműködés természetét tévesen megítélve a versenyhatósághoz forduljanak. És akár a szervezeti morál is csökkentheti azáltal, hogy csökken az egymásba vetett bizalom, ami hatékonyságcsökkenést is eredményezhet.²⁷

Az Amerikai Egyesült Államokban a kartellek kapcsán készült felmérésből, illetve a válszok alapján készült jelentésből (a továbbiakban: USA jelentés) kiderül,²⁸ hogy – Kovacic korábban említett véleményével szöges ellentétben – fontos számolni a hatóságok oldalán megnövekedett adminisztrációs teherrel is, amit az informátori díj bevezetése hoz magával. Ezt részben az informátorok kezelése okozza. A jelzésekkel foglalkozni kell, azonban azoknak csak kis része bizonyul hasznosnak. Ezt a tehernövekedést nyilván mérlegre kell tenni, és összemérni az informátori díj pozitív hozadékaival, ami a kartellek büntetésében öltethet testet.

A következőkben az informátori díjas rendszerrel kapcsolatban megfogalmazott két legerőteljesebb kételyt mutatom be: egyrészt, kiderülhet az informátor személye, ami a potenciális informátorok oldalán bizalmatlanságot okozva csökkenti az együttműködés e formájával kapcsolatos kedvet; másrészt, sokan kérdésessé teszik az informátoroktól származó bizonyítékok értékét, alkalmazhatóságát.

4.1. Az informátorok személyének védelme

A több lábon álló, decentralizált ellenőrző rendszerben tehát, ahogy arra fentebb már kitértem, az informátori díj is hozzájárulhat jogsértő tevékenység felfedéséhez. Azonban Kovacic azt is hozzáteszi, hogy fontos az informátorok számára

védelem kialakítása a megtorlás ellen, továbbá olyan mértékű díjjal való jutalmazás, amiért az informátor hajlandó megkockáztatni a munkahelye esetleges elvesztését is.²⁹ Ehhez hasonló véleményt fogalmaz meg Stephan a kartellek kriminalizációjáról szóló tanulmányában. Itt megjegyzi: kicsi az esélye a magánszemélyek informátorként való felbukkanásának, tekintettel az esetleges hátrányokra, amiket akkor szenvedhet el, ha kiderül a személyazonossága. Emiatt szükséges megfelelő védelmet nyújtani számukra.³⁰

Nem lehet elhallgatni azt a tényt az informátorokkal kapcsolatban, hogy a hatóságok felé történő jelzésadásuk kockázatokkal jár rájuk nézve. Az első akadály, amin túl kell lépniük, az a munkáltató által rájuk helyezett nyomás abban a tekintetben, hogy a munkavállalóknak munkáltatójuk érdekei szerint, lojálisan kell eljárniuk.³¹

Stephan az informátorra leselkedő különböző kockázatok – munkahely elvesztése, karriertörés, társadalmi nyomás, családi problémák – számbevétele után arra a következtetésre jut, hogy az informátori díj mértéke akkor lenne méltányos, ha nagyjából duplája lenne annak az összegnek, amit az informátor még életében a munkájával megkeresne, kiindulva az informátor korából és éves fizetéséből.³² Ezt követően megállapította, hogy az Egyesült Királyságban, Magyarországon, Pakisztánban és a Koreai Köztársaságban kifizetett díjak is alacsonyak.³³

A hatékony informátori rendszerrel kapcsolatban azonban Stephan arra a következtetésre jut, hogy az elérhető díjazás csak egy összetevője a jól működő rendszernek, ezt ki kell egészítenie egy jól működő tanúvédelemnek.³⁴

4.2. A bizonyítékok értéke

Természetesen egy pénzdíjjal járó rendszer magában hordozza annak lehetőségét, hogy a jelzések egy része hibás lesz, akár az informátor szándéka ellenére is, de előfordulhat, hogy valamilyen

26 Lásd: Kovacic (15. lj.) 590.

27 Lásd: Spagnolo (19. lj.) 278.

28 Criminal cartel enforcement, Stakeholder Views on Impact of 2004 Antitrust Reform Are Mixed, but Support Whistleblower Protection <https://www.gao.gov/assets/330/321794.pdf> 44. (letöltés: 2021. 06. 30.)

29 Lásd: Kovacic (14. lj.) 829.

30 Stephan, Andreas: Four key challenges to the successful criminalization of cartel laws. *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 2, No. 2 (2014), pp. 333-362. doi:10.1093/jaenfo/jnu004 Published Advance Access April 21, 2014. 348.

31 Lásd: Stephan (4. lj.) 11.

32 A példájában egy 40 éves, évi 80 000 amerikai dollárt kereső informátor számára 45 millió dolláros díjat tartana megfelelőnek.

33 Lásd: Stephan (4. lj.) 1617.

34 Lásd: Stephan (4. lj.) 19.

indíttatásból tudatosan szolgáltat használhatatlan vagy hamis adatot. Ilyen esetekre különböző biztosítékokat kell a rendszerbe építeni: például lehessen dönteni arról, hogy el kell-e járni a jelzés alapján.³⁵ De Spagnolo megemlíti azt is, hogy a nem valódi, „gyártott” bizonyítékok benyújtása elleni védelmet garantálni kell, még hozzá az ilyen információkat közlőkkel szemben alkalmazott szankciók foganatosításával.³⁶

A korábban már említett USA jelentés is foglalkozik³⁷ az informátor által szolgáltatott bizonyítékok kérdéses hitelességének problémájával – emiatt a bizonyítóerejük nyilván alacsonyabb. A jelentés kifejezetten hozzáteszi, hogy ez még nem büntetőjogi eljárásokban is igaz, ahol a bizonyítási mérce alacsonyabb.

Igaz tehát, hogy a pénzügyi ösztönöztség az informátor által nyújtott bizonyítékok hitelességét csökkenti, ezt a tényezőt azonban a bizonyítékok teljes hiányával összevetve kell értékelnünk.³⁸ Megjegyzem: az, hogy a jogsértés megállapításához egyetlen bizonyítékként kevés egy információ, nem jelenti azt, hogy az ne lenne hasznos, hiszen előfordulhat, hogy egy informátor által szolgáltatott bizonyíték válik helyszíni kutatás alapjává, amely révén a hatóság értékes bizonyítékokat találhat.

5. Az informátori díj hazánkban

5.1. Az informátori díj szabályozásának bevezetése

Magyarországon az informátori díj intézményét a 2010. április 1-jén hatályba lépett, a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény emelte versenytörvényünkbe.

A módosító törvény indokolása alapján a jogalkotó igyekezett mindenkit arra ösztönözni, hogy feltárja a hatóság számára a tudomására jutott kőkemény kartelleket, mivel a jogsértésben résztvevők a legnagyobb erőfeszítéseket e versenyjogi jogsértések tekintetében teszik a jogsértések titokban tartása érdekében.

A pénzdíj bevezetését azzal a korábban már említett indokkal igyekeztek igazolni, hogy a kartelleket feltáró személyek az esetleges szankciók miatt anyagi kockázatot vállalnak, emiatt ellentételezést kell számukra nyújtani.

A díj bevezetéséhez azt a reményt fűzte a jogalkotó, hogy a kartellezők egymással szembeni bizalmatlanságát fokozni lehet, és a kartellezőknek olyan személyek miatt is aggódniuk kell, akik „nincsenek közvetlen kapcsolatban a kartellel, mégis információval rendelkeznek e jogellenes tevékenységről (pl. a találkozókat szervező titkárnő, az utazásszervezők, az érdekképviseleti szövetségek, vagy kamarák alkalmazottai).” Emellett pedig az indokolás kitért arra is, hogy az informátori díj bevezetése célszerű, mert Magyarországon az engedékenység nem hatékony fegyver.

5.2. Az informátori díjjal kapcsolatos legfontosabb szabályok

Bár a tanulmánynak nem célja a törvényi szabályozás részletes elemzése, röviden kitérek a főbb szabályokra az informátori rendszer működését illetően. A jelenleg „nélkülözhetetlen bizonyíték szolgáltatásáért járó díj” megnevezéssel bíró jogintézmény szabályait a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 79/A. és 79/B. § tartalmazza, magában foglalva a jogosultság, a díj mértéke, a kifizetés és visszavonás feltételeit. Nagyon egyszerűen megfogalmazva a szabályozás lényege, hogy ha valaki az előírásnak megfelelő bizonyítékot szolgáltat a GVH-nak, a kiszabott bírság egy részére jogosult lesz, vagyis a díj forrása maga a bírság.

A feltételek között elsőként szerepel, hogy csak természetes személy részesülhet ilyen díjazásban, és a fent említett, Kovacic által írt cikkben megjelent véleménnyel összhangban, csak a versenykorlátozó megállapodások legsúlyosabb esete, vagyis csak kartell esetén alkalmazható,³⁹ ha az informátor a jogsértés elkövetésének bizonyításához nélkülözhetetlen írásos bizonyítékot vagy olyan

35 Lásd: Kovacic (15. lj.) 592.

36 Lásd: Spagnolo (19. lj.) 279.

37 Lásd: USA jelentés (lj. 28) 3839.

38 Chapman, Bruce – Dennis, Richard: Using Financial Incentives and Income Contingent Penalties to Detect and Punish Collusion and Insider Trading. 133.

39 Tpv. 79/A. § (1) bekezdés

információt ad át, ami lehetővé teszi, hogy a GVH bírói engedélyt kapjon a nélkülözhetetlen írásos bizonyíték helyszíni kutatás útján való megszerzésére.⁴⁰ A díj mértéke az ügyben kiszabott bírság egy százaléka, de legfeljebb ötvenmillió forint, és – a többszörös jutalmazás elkerülése céljából – nem alkalmazható olyan vállalat törvényes képviselőjére tekintettel, amelynek nevében engedelemkénygi kérelmet nyújtottak be.⁴¹

Garanciális védelmi szabály a díjigény szempontjából, hogy a díjra való jogosultságot nem befolyásolja, ha a bíróság a bírságot csökkenti, a határozatot hatályon kívül helyezi, esetleg úgy változtatja meg az eljáró versenytanács határozatát, hogy a szolgáltatott bizonyíték nélkülözhetetlensége megszűnik. Kivétel a garanciális szabály alól, ha a bíróság döntése az informátor jogsértésének eredménye, ilyenkor a kapott díjat vagy annak egy részét vissza kell fizetni.⁴² Az ilyen helyzetek elkerülésére szolgálnak a díj kifizetésének azon korlátai, melyek bűncselekménnyel vagy szabálysértéssel szerzett bizonyítékkal kapcsolatban zárják ki a kifizetést, továbbá rendelkeznek a díj kifizetésének büntető- és szabálysértési eljárások kapcsán történő felfüggesztéséről.⁴³ A Tptv. módosításának indokolása utal rá, hogy nemcsak bűncselekménnyel vagy szabálysértéssel kapcsolatos jogsértés merülhet fel a bizonyíték megszerzésével kapcsolatban, hanem polgári jogi vagy munkajogi jogellenesség is. Ugyanakkor azt is kifejti: nincs indok arra, hogy ezt a bizonyítékot a GVH ne fogadja el, illetőleg az informátor ne váljon jogosulttá a díjra.⁴⁴

Az informátori díj vonzóbbá tétele érdekében a versenytörvény biztosítja⁴⁵ a lehetséges informátorok számára, hogy személyazonosságuk feltárása nélkül tudakozódjanak a GVH-nál arról, jogosulttá tehetik-e őket az informátori díjra a rendelkezésükre álló információk. A törvény a következő bekezdésben fokozott kioktatás mellett ex lege kötelezővé teszi az informátor természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését, ennek kérelmezése esetén. Szükségesnek érzem megemlíteni ennek kapcsán, hogy – bár nem csak informátor válhat védett tanúvá –, a korábban bemutatott tanulmányok lényegében

egyáltalán az informátori díj hátulütőjeként, de legalábbis gyenge pontjaként hivatkoztak az informátor személyének védelmére. Ezzel kapcsolatban hazánkban az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) 7/2019. (III. 22.) AB határozatában döntött a tisztességes eljáráshoz és védelemhez való jogról, valamint a védett tanúk személyes adatainak zártan kezelt adatainak védelméhez való jogról közgazdasági eljárások kapcsán. Az eljárás alapjául a Vj/69/2008. („malom-kartell”) ügyben született GVH döntés szolgált, melynek meghozatala során a GVH bizonyítékként használt fel védett tanúktól származó vallomások tartalmazó jegyzőkönyveket is. Az AB kifejtette, hogy a védett tanúk személyi adatainak zártan kezelése befolyásolja az eljárás alá vontak védelemhez való jogát (hiszen korlátozódik az iratbetekintéshez, észrevételek, kifogások előadásához és a tanúhoz való kérdésfeltevéshez való joguk), azonban a védelemhez való jog versenyfelügyeleti eljárásokban korlátozható a szükségességi–arányossági teszt alkalmazásával. A védett tanúk személyazonosságuk védelméhez való jogát az AB azzal indokolta, hogy mivel a versenyfelügyeleti eljárások nem kontradiktórius jellegűek, nincs szükség biztosítani az eljárás alá vontak számára, hogy védelemhez való joguk biztosítása céljából közvetlenül ellenőrizzék a védett tanúk személyazonosságát, ha

- megismerhetik a védett tanú meghallgatásáról készült jegyzőkönyv kivonatát,
- az ügyfelek a közigazgatási eljárás során a velük szemben megállapítani tervezett tényállásra észrevételeket tehetnek,
- bizonyítási indítványokkal élhetnek.

Az AB szerint a tanúk adatai, körülményei közvetlen ismeretének hiánya nem zárja ki, hogy az eljárás alá vontak a tanúk elfogultságának, egyéb motivációinak vizsgálatát indítványozzák, továbbá lehetőségük van írásban kérdések feltevését indítványozni mind a közigazgatási, mind a bírósági eljárásban. Fontos megjegyezni, hogy a GVH döntését felülvizsgáló bíróságok megismerhetik a védett tanúk személyazonosságát, továbbá a meghallgatásuk teljes jegyzőkönyvét, nem csak azok kivonatait.

40 Tptv. 79/A. § (2) bekezdés

41 Tptv. 79/A. § (3)(4) bekezdés

42 Nagy Csongor István: Újabb kartelljogi roham az omerta falának áttörésére. In.: Gazdaság és Jog, 2010/6., 4.

43 Tptv. 79/A. § (5)(6) bekezdés

44 Lásd: Nagy (44. l.) 6.

45 Tptv. 79/B. § (1) bekezdés

Az AB egyértelművé tette, hogy védett tanú esetében kizárólag akkor van helye adatai zárt kezelése megszüntetésének, ha azt ő maga kéri.

5.3. Az informátori díj szabályainak módosításai

Hatálybalépése óta a nélkülözhetetlen bizonyíték szolgáltatásáért járó díjjal kapcsolatos törvényszöveg többször változott, e helyütt két dolgot emelnék ki közülük. Először is, a díj mértéke szempontjából fontos változás volt, hogy 2014. július 1. óta a díjat nem terheli személyijövedelem-adó-kötelezettség,⁴⁶ ami nyilvánvalóan a díj anyagi, „nettó” értékét megemelte. A másik változtatásra,⁴⁷ a törvénymódosítás⁴⁸ indokolása szerint annak kizárása érdekében volt szükség, hogy „az informátori díj reményében adott esetben a vállalkozás megfelelési programja és az annak folytán feltárt esetleges jogsértésnek a versenyhatóság számára sokkal nagyobb hozadékkal bíró engedékenységi kérelem keretében való feltárása megghiúsuljon, ezért szükséges az ilyen irányú ösztönöztség megszüntetése.” Ez utóbbi módosítás vezet el a tanulmány következő részéhez, melyben a GVH megfelelési programok informátori díjjal kapcsolatos viszonyához való hozzáállását tárgyalom.

6. Megfelelés kontra informátori díj

Sokol tanulmányában arra kereste a választ, hogy mit gondolnak a kartellekkel szembeni eljárásokról antitröszt joggal foglalkozó gyakorló ügyvédek. A legmeglepőbb eredménynek azt találta: a válaszok alapján a kartellező vállalkozások az engedékenységi programokat arra használják, hogy megbüntessék versenytársaikat. A vállalkozások viselkedésének megváltoztatása, és az elrettentés egyik módja Sokol szerint a megfelelési programok bevezetése és azok hatékony végrehajtása.⁴⁹ Az informátori díjas programokkal kapcsolatban azonban meg kell említeni

a megfelelési programokra potenciálisan kifejtett negatív hatásait.⁵⁰

A megfelelési programok létrejöttének indoka, hogy általuk lehetővé válik a vállalkozások számára az alkalmazottak által elkövetett jogsértések minél korábbi felismerése. Az informátori díj azonban azzal a veszéllyel jár, hogy konfliktust teremt a megfelelési programmal abból kifolyólag, hogy az alkalmazottak nem – vagy később – jelzik a jogsértést, mert a hatóságtól nagy (és az idő előrehaladtával egyre nagyobb) összegű díjra számítanak. Ezt a vállalkozások számára hátrányos kiemendet azzal lehet megelőzni, hogy a megfelelési programjaikat a lehető legkomolyabban kezelik, hiszen ennek eredményeképpen engedékenységi kérelemmel fordulhatnak a versenyhatósághoz, ami a vállalkozás számára igen sok előnyt tartogat.

Mint az informátori díj törvényi szabályainak bemutatásakor már utaltam rá, hazánkban nem tarthat igényt a díjra az a személy, aki nem tartja be a Hivatal által meghatározott jogszerű együttműködés feltételeit. Ennek az együttműködésnek a szabályait a GVH antitröszt bírsággözléményében⁵¹ fejt ki, az alábbiak szerint:

A GVH az informátori díj szabályainak alkalmazása során biztosítja, hogy erre a megfelelési programok hatékony működésének elősegítésével összhangban kerüljön sor. Emiatt az informátor-nak a GVH számára

„a) bizonyítania kell, hogy a bizonyítékok megszerzésekor, azok GVH számára való szolgáltatása időpontjában, illetve az ezek közti időszakban nem állt illetve áll vállalati megfelelési program hatálya alatt [...], vagy

b) bizonyítania kell, hogy a számára előírt a) pont szerinti kötelezettségnek a rá irányadó eljárásrendben eleget tett, de az a) pont szerinti szervezet megsértette az előírt eljárásrendet, vagy

c) valószínűsítene kell, hogy az a) pont szerinti közreműködése miatt súlyos hátrány érné.”⁵²

46 Beiktatta: 2013. évi CCI. törvény 71. § (2)

47 Miszerint „[n]em jár díj, ha a bizonyíték megszerzése a GVH által előírt jogszerű együttműködés megsértésével történt”

48 Beiktatta: 2017. évi CXXIX. törvény 56. §

49 Sokol, D. Daniel: Cartels, Corporate Compliance, and What Practitioners Really Think about Enforcement, Vol. 78 Antitrust L.J. 201 (2012). 202203.

50 Lásd: USA jelentés (lj. 30) 46.

51 A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 1/2020. közleménye az antitröszt típusú jogsértésekre vonatkozó tilalmakra ütköző magatartások esetén a bírság összegének megállapításáról (egységes szerkezetben az azt módosító 1/2021. közleménnyel) https://gvh.hu/pfile/file?path=/szakmai_felhasznaloknak/kozlemenyek/1_2020_antitroszt-kozlemeny_04_30&inline=true (letöltés: 2021. 05. 24.)

52 Antitröszt bírsággözlémény 40. bekezdés

Ez alapján tehát a GVH – nyilván a jogalkotó céljával párhuzamosan – a vállalati megfelelési erőfeszítéseket kívánja erőteljesebben támogatni, ami annak előírásában érhető tetten, hogy az informátornak – ha a vállalkozás megfelelési programot működtet – először a munkáltatójához kell fordulnia. E szabály alkalmazására azért volt szükség, mert az informátori jelzések minősége a GVH tapasztalatai szerint igen alacsony. A GVH országgyűlési beszámolóiból⁵³ kiolvashatóan az évente érkező nagyjából 20 jelzés mindössze 12 ügyindítás alapjául szolgál. Ezt magyarázhatják az informátorok alacsony szintű versenyjogi ismeretei, ami elégtelen ahhoz, hogy megítéljék, a magatartás, amivel kapcsolatban jelzést tesznek, valóban versenyjogi jogsértése, továbbá milyen bizonyítékok lehetnek szükségesek a jogsértés bizonyításához, vagy egy rajtaütést engedélyező bírósági végzés megszerzéséhez.⁵⁴ Vagyis a magyar versenyhatóság azt szeretné támogatni, hogy a vállalkozások jól működő megfelelési programokkal járuljanak hozzá a jogsértések azonosításához, és a vállalkozások esetleges engedékenységi kérelmekkel a GVH-hoz forduljanak. Annak megkövetelése nélkül, hogy a versenyjogi jogsértést azonosító személy először a munkáltatója felé jelezze a jogsértést, az engedékenységi programnak támasztana a GVH felesleges konkurenciát, ami nyilvánvalóan elkerülendő.

7. Összegzés

A közösségi versenyjogot érintően a közelmúltban legnagyobb hatással járó szabálycsomag az úgynevezett ECN+ irányelv volt.⁵⁵ Mivel az irányelv nem tartalmaz előírást arra nézve, hogy informátori díjjal kapcsolatban szabályokat kellene hozniuk a versenyhatóságoknak, arra a következtetésre lehet jutni, hogy az EU feltehetően nem tekint olyan eszközként az informátori díjra, amit közösségi szinten

kellene szabályozni, ezt meghagyják a tagállamok döntési autonómiája részeként.

A tanulmányban kitértem arra, hogy a kartellekkel szembeni küzdelem egyik eszköze lehet pénzügyi ösztönzők között az informátori díj bevezetése a bizonyítékként használható információk beszerzése céljából. E lehetőségre leginkább az engedékenységet kiegészítő eszközként érdemes tekintenünk, amely a vállalkozások helyett a jogsértésről tudomással bíró magánszemélyeket célozza, ezzel pedig – legalábbis elvi szinten – egy újabb bizonytalansági faktort állít a kartellezők elé, azok ugyanis nem lehetnek biztosak benne, hogy nem jelenti-e be valamely alkalmazottjuk az általa tapasztalt, jogsértőnek vélt magatartást valamely versenyhatóságnál.

Az elméleti szinten az engedékenységet támogató jogintézmény kapcsán azonban láthatjuk, hogy sok a kétely. Egyrészt a potenciálisan informátoroként szóba jöhető személyek bizonytalanok abban a tekintetben, hogy titokban tudják-e tartani személyüket, más oldalról viszont az informátori díj sikerességének lehetőségét csökkenti az a gyakorlatban tapasztalható tendencia, hogy az informátorok által nyújtott bizonyítékok nem elég jók, nem használhatók. Paradox jelenség, hogy az engedékenységi programok megtámogatására kitalált intézmény negatív hatással lehet e programokra azáltal, hogy előfordulhatnak olyan esetek, amelyekben egyes munkavállalók egyből a versenyhatósághoz fordulnak ahelyett, hogy munkáltatójuknak jeleznék a potenciális jogsértést, holott a munkáltató a hatóságok számára sokkal értékesebb bizonyítékokat nyújtó engedékenységgel élhetne.

Láthattuk, hogy a magyar rendszer igyekszik minden kételyre választ adni, és az AB által is támogatottan az informátorok személyes adatai zárt kezelését teszi lehetővé, ami anonimitást biztosít az eljárás alá vontakkal szemben. Emellett a bizonyítékok minőségével, és az engedékenységre kifejtett negatív hatással kapcsolatos aggályokat annak

53 http://www.gvh.hu/data/cms1000256/gvh_ogy_pb_2010_m_pdf.pdf 7.
<http://www.gvh.hu/data/cms998100/219832ED1EB4492D7.pdf> 7.
http://www.gvh.hu/data/cms1028917/gvh_ogy_pb_2012.pdf 3.
http://www.gvh.hu/data/cms1029344/gvh_ogy_pb_2013.pdf 10.
http://www.gvh.hu/data/cms1033685/gvh_ogy_pb_2014.pdf 13.
http://www.gvh.hu/data/cms1034852/gvh_ogy_pb_2015.pdf 1516.
http://www.gvh.hu/data/cms1037153/gvh_ogy_pb_2016.pdf 12.
http://www.gvh.hu/data/cms1039295/gvh_ogy_pb_2017.pdf 8.

54 Ennek megfelelően az informátorok által nyújtott információk hasznosságát tekintve 2010-ben a GVH arról számolt be: megállapítható, hogy a jelzések 50 százalékában a közölt információk egyáltalán nem kartell magatartásra utaltak, az esetek 40 százalékában az információk bár kartellre utaltak, nem feleltek meg a Tpv. által előírt nélkülözhetetlenségi követelményeknek. Vagyis mindössze az esetek 10 százalékában került befogadásra az átadott információk és dokumentumok alapján az informátori díjra vonatkozó kérelem.

55 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1 irányelve (2018. december 11.) a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról

előírásával igyekszik a GVH elosztatni, hogy előírja a megfelelési program hatálya alatt álló személyek számára a jogsértés észlelésének munkáltató felé való jelzését.

A GVH országgyűlési beszámolóiban szereplő számok, az informátori díjjal kapcsolatos

megkeresések, és az azokból induló eljárások arányából azonban véleményem szerint arra lehet következtetni, hogy az informátori díj rendszere nem tekinthető túl hatékony fegyvernek a kartellek elleni küzdelemben.